



**ТРЕТИЙ КОНГРЕСС ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ  
ПРЕСТУПЛЕНИЙ И РЕЖИМАМ ДЛЯ ПРЕСТУПНИКОВ**

(Стокгольм, 9-18 августа 1965 г.)

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ  
(В ЧАСТНОСТИ, ПОДГОТОВКА И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММ,  
КАСАЮЩИХСЯ МЕДИЦИНСКИХ, ПОЛИЦЕЙСКИХ  
И СОЦИАЛЬНЫХ СЛУЖБ)**

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ СЕКРЕТАРИАТОМ

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

*Crime Prevention  
and  
Criminal Justice Branch-Reference Unit*

A/CONF.26/3

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРЕВЕНТИВНЫЕ ПРОГРАММЫ

Содержание

	<u>Пункты</u>
I. МАСШТАБЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРЕВЕНТИВНЫХ ПРОГРАММ	1-5
II. ПЛАНИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ	6-21
III. РОЛЬ МЕДИЦИНЫ В ПРЕВЕНТИВНЫХ ПРОГРАММАХ	22-33
IV. ОРГАНЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ	34-53
V. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ПРЕСТУПНОСТИ	54-69

7

0

0

## I. МАСШТАБЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРЕВЕНТИВНЫХ ПРОГРАММ

1. В обычном толковании английское слово "community", которое в данном тексте переведено прилагательным "общественный", означает сравнительно небольшую группу людей, живущих в определенном районе и связанных взаимными интересами. Такие группы можно называть общинами или сообществами. В этом смысле отдельные деревни или группы связанных между собой деревень называются сельскими общинами; в городах же мы говорим о сообществах, состоящих из обитателей отдельных кварталов, городских районов и избирательных участков или же, наконец, из обитателей пригородов, связанных с городом в экологическом и других отношениях, но живущих в менее стесненных условиях и в менее напряженной обстановке, чем собственно городское население. Термин "community" употребляется также и в более широком смысле, означая общество или коллектив людей, связанных между собой одними и теми же символами, разделяющих общий с культурной точки зрения образ жизни и принимающих одинаковую для всех членов общества организацию таких видов человеческой деятельности, как предпринимательство, торговля, сельское хозяйство, промышленность и т.п. В этом последнем значении определение "community" соответствует понятию нация.
2. Общественными превентивными программами в области социальной защиты считаются в настоящем документе программы, осуществляемые как на местном, так и на общенациональном уровне. Провести четкую грань между обеими категориями программ, конечно, трудно, поскольку превентивные мероприятия местного значения часто исходят из программ, осуществляемых в общегосударственных масштабах, причем в некоторых случаях они проводятся в жизнь непосредственно сотрудниками центральных административных органов; в то же время меры, принимаемые на уровне всей нации, часто являются результатом инициативы на местах, причем местные работники в данной области могут привлекаться к согласованному планированию и выполнению мероприятий общегосударственного значения. При изложении мер и программ предупреждения преступности авторы настоящего документа стараются, тем не менее, указывать по мере возможности, какие мероприятия проводятся в общегосударственных, а какие — в местных масштабах, с тем чтобы определить с достаточной ясностью те из них, которые рационально планировать или осуществлять, с одной стороны, на местном, а с другой, на национальном уровне; совокупность же мер, принимаемых на обоих уровнях, определяет содержание того, что здесь называется общественными превентивными программами в целях социальной защиты.

3. При рассмотрении возможностей введения в действие и улучшения общественных превентивных программ, независимо от того, имеют ли они чисто местное или же общегосударственное значение, следует учитывать то обстоятельство, что жизнь любой общины (сообщества, коллектива или общества) определяется тремя основными и тесно между собой связанными факторами, а именно: функциями, которые выполняет данный коллектив (сельское хозяйство, промышленность, предпринимательство, торговля и т.п.), его структурой (характер общественных отношений, наличие подгрупп, общественная иерархия, характеристики руководящих кадров и т.д.) и, наконец, его бытовым укладом<sup>1)</sup>. Изменения, которым подвергается любой из этих факторов, сказываются и на обоих других. В случае городских сообществ можно, например, указать, что программы их оздоровления, т.е. расчистка городских трущоб и новое жилищное строительство, безусловно изменяют функции заинтересованного квартала или района, меняют существовавшую там ранее социальную структуру и модифицируют культурно-бытовые условия жизни его обитателей. Иногда такие перемены приводят к повышению культурно-бытового уровня и к улучшению норм поведения данного коллектива; бывает, однако, и так, что в результате таких мероприятий возникают совершенно обезличенные сообщества, члены которых связаны между собой лишь механическими узами. На общегосударственном уровне можно утверждать, что школьные реформы, имеющие целью улучшить подготовку детей ко все усложняющимся требованиям современной жизни, почти неизбежно приводят к изменению структуры существующих в заинтересованных странах профессий, созданию новых видов руководителей и администраторов и переоценке существующих ценностей и норм поведения. Поэтому всякий раз, когда ставится вопрос о введении в действие общественных превентивных программ, приходится учитывать их возможное воздействие на все три фактора, определяющие жизнь общества, общины или нации, ибо без этого такие программы либо не приносят желательных результатов, либо вызывают нежелательные или просто вредные последствия.

4. Термин "общественные превентивные программы" охватывает самые разнообразные мероприятия почти во всех областях общественной жизни. Многие наблюдатели даже утверждают, что любые меры, имеющие целью улучшить жизнь в обществе, — путем более справедливого распределения национального дохода, улучшения системы образования, расширения служб социального обеспечения, ликвидации отдельных форм дискриминации и т.п. — содействуют предупреждению преступности, поскольку они помогают устранить

---

1) См. "Community Development and National Development", United Nations Sales No. 64.IV.2, page 30.

социальную несправедливость и ликвидируют или же нейтрализуют порождающие преступность влияния. Такое утверждение нельзя, конечно, ни обосновать, ни опровергнуть. Это не значит, однако, что объем работы такого широкого профиля следует сокращать или же что эту работу следует откладывать; она обществу необходима, ибо имеет для него непосредственное значение.

5. В других документах Стокгольмского конгресса внимание сосредоточено на таких аспектах общественных программ, как предупреждение преступности и создание соответствующих режимов для правонарушителей. В настоящей же работе речь идет только о той роли, которую могут играть в общественных программах полицейские, медицинские и социальные службы.

## II. ПЛАНИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

6. Наиболее действенными следует считать общественные превентивные программы, направленные на достижение конкретных целей и согласованные с другими видами общественного воздействия, которые они, таким образом, дополняют. Такой конкретный подход и координация не только позволяют использовать имеющиеся ресурсы именно в тех областях деятельности, где они более всего необходимы, но и сокращают опасность дублирования общественных усилий и неправильной расстановки человеческих и материальных сил. Слишком часто, однако, общественные программы, направленные на борьбу с преступностью несовершеннолетних, имеют еще характер массовых мероприятий, оказывающих косвенное влияние на молодежь в целом и не согласованных с другими программами в социальной области. Хотя при таком подходе и можно, вероятно, добиться некоторого сокращения преступности среди малолетних, канализуя энергию части этой категории правонарушителей в другом направлении, эти мероприятия не охватывают и не затрагивают основной массы преступной молодежи. Происходит это, вероятно потому, что такие программы либо не вызывают к себе интереса, либо не устраняют как раз те факторы, которые порождают преступность. Кроме того, некоторые программы, требующие создания особых административных органов, можно было бы вообще не предпринимать, поскольку в стране уже существуют учреждения, способные проводить такую работу более эффективно. Это можно, например, сказать о массовых программах трудоустройства молодежи.

7. Вышесказанное заставляет думать, что основной предпосылкой проведения в жизнь целеустремленных и согласованных превентивных программ общегосударственного значения является создание центрального органа, занимающегося планированием превентивных мероприятий и общей политики в этой области, следящего за их выполнением и дающего оценку полученных результатов<sup>2)</sup>. Ведь только при наличии такого центрального органа и можно сосредоточить в одном месте сведения о результатах проведенной работы, распространять согласованные общие инструкции в отношении методов, которых следует придерживаться во избежание дублирования с другими программами, и разрабатывать критерии оценки полученных результатов. Кроме того, создание таких центральных учреждений позволяет устанавливать непосредственную связь между органами, ведущими превентивную деятельность, и властями, определяющими общую политику в социальной области и обеспечивающими административные или технические возможности, необходимые для осуществления программ непосредственных действий.

2) Эта тема развернута более подробно в главе III доклада Европейского семинара по оценке методов предупреждения преступности малолетних, Фраскати, 14-23 октября 1964 г. Документ ООН SOA/ESWP/1962/3.



8. В этой связи немедленно возникает вопрос о том, какую форму следует придавать такого рода центральным органам. Некоторые участники Семинара в Фраскати, который обсудил этот вопрос довольно подробно<sup>3)</sup>, имели в виду создание учреждения, выполняющего в основном научно-исследовательские задачи и изучающего возникающие проблемы в порядке очередности, устанавливаемом властями, которые несут ответственность за политику в области предупреждения преступности или же вообще в социальной области. Другие высказывались скорее за создание автономного консультативного органа, к которому могли бы обращаться за помощью все те, кому приходится решать разного рода проблемы в области предупреждения. Третьи считают, наконец, желательным создать координационный орган правительственного характера, прикрепленный к какому-либо министерству. Все участники признали, однако, исключительно важным, чтобы эти органы создавались во всех странах на базе уже существующих учреждений и чтобы при этом предусматривалась возможность их дальнейшего расширения и превращения в центральные планирующие органы. Участники Семинара высказали далее мнение, что такой подход облегчает получение финансовых средств, необходимых для проведения в жизнь программ, и позволяет более рационально распределять общественные и частные средства, предназначенные для предупреждения преступности несовершеннолетних.

9. Некоторые страны осознали, по-видимому, необходимость в таком центральном органе и приступили к его созданию. Примеры из национальной практики не следует рассматривать как какие-то обязательно утвержденные образцы. Однако авторам настоящего документа представляется интересным описать деятельность одного из таких учреждений, выполняющего некоторые из тех функций, которые предлагается возложить на центральный орган. Так, Плановая комиссия Индии (ведущая планированием социально-экономического развития страны) постановила создать в ходе выполнения второго пятилетнего плана (1956-1961 гг.) "Центральное бюро пенитенциарной администрации" и предусмотрела его дальнейшее развитие в течение третьего пятилетнего плана (1961-1966 гг.). Это Бюро,

---

3) SOA/ESWP/1962/3, стр. 70.

известное теперь под названием "Центральное бюро пенитенциарных служб", начало работать в 1961 году, находясь в подчинении Министерства внутренних дел. Его деятельность охватывает все мероприятия, имеющие отношение к социальной защите, в частности работу тюрем и домов заключения, а также учреждений, создаваемых в целях временного заключения, охраны и защиты, подготовки и возвращения к нормальной жизни детей, малолетних, женщин, находящихся в моральной опасности, и бродяг. Бюро, в частности, выполняет следующие функции: стандартизация и сбор статистических данных, координация деятельности и разработка единой политики в области социальной защиты, обмен информацией между индийскими штатами, распространение технических сведений и обеспечение технической помощи, как в общем плане, так и в плане конкретных программ, выпуск изданий, способных вызывать интерес общественности к этим проблемам, и связь с международными организациями<sup>4)</sup>.

10. Особенно интересной с точки зрения планирования общественных превентивных мероприятий на государственном уровне представляется деятельность Бюро, направленная на их координацию и на разработку единой политики в области предупреждения преступности и режимов для преступников. Эту деятельность можно разбить на три части:

1) работа, связанная с составлением проектов социальной защиты в рамках государственных планов, которые осуществляются в Индии; 2) работа по применению соответствующей методики на местах; 3) работа, имеющая отношение к законодательству и разработке прочих постановлений. Бюро рассматривает представляемые ему проекты, составляет руководства, разрабатывает детальные планы, устанавливает нормы и дает немедленные консультации по конкретным проблемам и проектам. Кроме того, оно следит за успешным выполнением плановых заданий; составляет образцовые законопроекты и дает заключения по проектам законов и положений, которые представляются на его рассмотрение.

11. Мероприятия общегосударственного значения следует; однако, дополнять работой на местном уровне. Деятельность в масштабах всей страны позволяет рационально распределять имеющиеся ресурсы, устанавливать общегосударственные нормы и обеспечивать общее руководство. В этом отношении она поддерживает и вызывает к жизни другие виды деятельности. Однако для того, чтобы успешно бороться с преступностью, нужно, чтобы в этой борьбе принимало участие и население на местах. Жизнь каждой отдельной личности проходит в небольших коллективах - сельских общинах, городских сообществах и т.п. Именно они являются той средой, из которой личность черпает хотя бы часть

4) Ray, D.N. "The Need for a National Agency to Promote Sound Policies for the Treatment of Offenders", International Review of Criminal Policy, No.23.

присущих ей ценностей и через которую она воспринимает безличную деятельность правительственных и других учреждений. Поскольку такие коллективы являются наиболее понятным для каждого человека миром и поскольку они оказывают на людей наиболее сильное вторичное культурное влияние, постольку представляется необходимым, чтобы программы предупреждения преступности осуществлялись именно через эти коллективы; местные коллективы являются фактически тем полигоном, на котором испытывается эффективность программ и мероприятий, разрабатываемых в общенациональных масштабах и осуществляемых под руководством государства.

12. Не следует, однако, думать, что руководящие указания и побуждение к нововведениям всегда и неизменно идут сверху вниз, т.е. от государственных органов к местным коллективам. В этой области происходит, по-видимому, постоянный обмен идеями, благодаря которому новшества, которые вводятся в порядке частной инициативы, часто содействуют изменению общегосударственной политики или во всяком случае ее направления.

13. Организационная структура, необходимая для того, чтобы обеспечить руководство в государственном плане и в то же время сделать возможным участие и сотрудничество населения на местах, зависит, конечно, от размеров, численности населения, политической системы, политических традиций и т.п. каждой страны. В некоторых государствах, таких, например, как Соединенные Штаты Америки, где местное самоуправление имеет богатую традицию, в то время как из центра на места поступает лишь минимальное количество указаний, общественные превентивные программы должны, по-видимому, учитывать именно это положение. В других же странах — таких, например, как слаборазвитые страны, — может оказаться необходимым создание весьма сильного центрального органа, поскольку местные коллективы привыкли ожидать от правительства и указаний и средств.

14. В ряде стран существуют, по-видимому, органы и учреждения, отвечающие как общегосударственным, так и местным потребностям. В Болгарии, например, имеется Центральная комиссия по вопросам преступности малолетних, компетенция которой распространяется на всю страну. Под ее руководством работают областные комиссии, которые ведают в свою очередь местными комиссиями. В состав областных и местных комиссий входят представители областных и местных советов, соответственно, а также другие граждане: учителя, рабочие, пенсионеры, студенты и т.п. Областные и местные комиссии по преступности малолетних докладывают о своей работе как областным или местным советам (в зависимости от комиссии), так и непосредственно Центральной комиссии в Софии. Таким образом, последняя осуществляет своего рода надзор за работой областных и местных комиссий по преступности малолетних и координирует их деятельность<sup>5)</sup>. В Японии принят новый

5) См. Закон о борьбе с антисоциальным поведением малолетних и несовершеннолетних от 14 февраля 1958 г. (с поправками от 7 февраля 1961 г.), София.

закон о молодежи, в силу которого при Канцелярии Премьер-министра создан Центральный совет по делам молодежи. Закон предусматривает также создание местных советов на уровне отдельных префектур, городов, поселков и деревень. Эти местные советы по делам молодежи обеспечивают, по-видимому, связь между правительственными и частными учреждениями.

15. Одна из функций такой организационной структуры заключается в согласовании официальных превентивных мероприятий. Другая - в координации частных начинаний в этой области.

16. В большинстве стран имеются многочисленные общегосударственные (с филиалами на местах) и чисто местные учреждения, клубы, ассоциации и т.п., которые создаются для удовлетворения самых различных потребностей населения. Некоторые из этих объединений занимаются только организацией отдыха и досуга или же ставят перед собой чисто религиозные, политические или экономические цели, проявляя к проблемам предупреждения преступности малолетних лишь косвенный и преходящий интерес. Существуют, однако, и такие организации, которые занимаются защитой, охраной и руководством детей и принимают поэтому более непосредственное участие в превентивных мероприятиях.

17. В некоторых странах эта тенденция к созданию организаций, занимающихся самостоятельной деятельностью, проявляется более сильно, чем в других, что несколько облегчает задачу официальных (правительственных) органов, старающихся заручиться поддержкой и сотрудничеством населения в деле предупреждения преступности. Так, например, в докладе, описывающем работу по предупреждению преступности в Японии, в частности, указывается, что в области борьбы с преступностью малолетних работает 7.234 группы по защите детей, имеющие 57.185 членов, 5.200 групп по руководству детьми с 50.000 членов, 9.083 объединения матерей с 515.022 членами, 22.260 групп, входящих в состав региональных женских организаций с 700.000 членов, и около 40.000 групп, объединяющих родителей и преподавателей, в состав которых входит около 15.000.000 человек<sup>6)</sup>. Все эти общественные группы занимаются, в той или иной форме, подготовкой и воспитанием детей и проблемами общественного воздействия на них; поэтому можно считать, что они принимают участие в работе по предупреждению преступности. Кроме того, в этой стране существуют организации, которые занимаются борьбой с преступностью непосредственно. В этой связи можно указать на комитеты помощи и ориентации для молодежи, на молодежные секции ассоциаций по предупреждению преступности, на советы по обеспечению связей между школой и органами общественной безопасности<sup>7)</sup>.

6) "Juvenile Delinquency in Japan: Characteristics and Preventive Measures", Criminal Affairs Bureau, Ministry of Justice, Tokyo, Japan, 1958, стр. 37.

7) Там же.

18. Говоря о планировании общественных превентивных мер, следует также поставить вопрос о персонале. Многие страны преувеличивают, по-видимому, необходимость оплачиваемых сотрудников, занимающихся полный рабочий день выполнением общественных программ общегосударственного или же местного значения. В результате, они не решаются приступить к выполнению новых программ из-за нехватки такого рода персонала. Известно, конечно, что почти все программы требуют участия оплачиваемых и хорошо подготовленных профессионалов, занятых полное рабочее время, и что некоторые программы имеют настолько специализированный характер, что ими могут заниматься только исключительно хорошо подготовленные специалисты. Выполнение таких превентивных программ, как организация системы диагностических центров для эмоционально не совсем нормальных детей, можно, вероятно, поручать только очень высоко квалифицированным специалистам. Это одинаково верно как для систем, организуемых правительствами на общегосударственном уровне, так и для отдельных мероприятий, поддерживаемых какой-нибудь местной организацией в том или ином конкретном населенном пункте. С другой стороны, такое начинание, как национальный молодежный корпус, использующий усилия молодежи в общественно полезных целях; можно, вероятно, организовать при минимальном участии специалистов; осуществление такого рода программ даже лучше возлагать на добровольных работников.

19. В деле социальной защиты многие страны пользуются такими добровольцами с большим успехом. Эти добровольцы там выполняют работу, которая, по мнению других стран, требует участия специалистов. К таким областям социальной защиты относятся, например, условное освобождение и попечение после выхода правонарушителей на свободу. Японская система условного освобождения на поруки основана, например, на работе 50.000 добровольных попечителей, которые берут на себя заботу об освобожденных правонарушителях и дают им необходимое руководство. Эти добровольные попечители набираются обычно из числа наиболее уважаемых местных граждан, таких, как учителя, добившиеся успеха предприниматели, государственные и другие служащие и т.п., причем каждый из них ведет наблюдение в среднем за двумя-тремя освобожденными правонарушителями. В Нидерландах работа с освобожденными на поруки также возлагается на добровольцев. В Соединенном Королевстве правонарушителей после их освобождения опекают тоже добровольные работники<sup>8)</sup>. Такого же рода мероприятия проводятся на добровольной основе и в других странах Британского Содружества.

8) Klare, Hugh, "The Organization of an After-Care Service Stated by Volunteers", International Review of Criminal Policy, No.22, стр. 73.

20. Более широкое использование добровольцев в превентивных целях и в деле организации режимов для преступников представляется особенно желательным во многих слаборазвитых странах. На Семинаре Организации Объединенных Наций по социальной защите, проведенном недавно в Азии, было признано, что число подготовленных специалистов не достаточно для того, чтобы каждый из них мог заниматься разумным числом случаев, и что, кроме того, правительства не способны, по-видимому, выделять достаточные фонды для того, чтобы вести всеобъемлющую и удовлетворительную исправительную социальную работу при помощи таких специалистов. Поэтому для того, чтобы создать в области обращения с индивидуальными правонарушителями достаточно эффективные службы по предупреждению преступлений и соответствующие режимы для преступников, представляется исключительно целесообразным привлекать к этому делу общественные организации и добровольных работников. Кроме того, в Азии такие добровольные сотрудники хорошо знакомы с местными обычаями, диалектами, возможностями, семейным и племенным укладом жизни и т.д., чего нельзя ожидать от профессионалов<sup>9)</sup>.

21. Несмотря на их энтузиазм, добровольных сотрудников нельзя, конечно, использовать без соответствующей подготовки. Связанные с этим расходы должны, вероятно, покрывать правительства. Однако в данном случае вопрос идет о минимальных капиталовложениях, обещающих, по-видимому, максимальную отдачу.

---

9) Доклад Азиатского регионального семинара по предупреждению преступности малолетних, UNAFEI, Фуцзю, Токио, 1964 г.; см., в частности, пункты 52-53.

### III. РОЛЬ МЕДИЦИНЫ В ПРЕВЕНТИВНЫХ ПРОГРАММАХ

22. Медицинские власти часто подчеркивают, что медицина может играть в предупреждении преступности малолетних только косвенную роль, поскольку преступность не является основным объектом медицинской практики. Медицина охватывает все формы отклонений от нормального поведения, такие, как психические заболевания, алкоголизм, половые извращения и т.п. Термин "преступность" не относится к какому-то определенному виду поведения, а охватывает настолько широкую область, что с медицинской и психологической точки зрения он фактически не имеет никакого значения<sup>10)</sup>. Во-первых, большое число преступных актов, совершаемых людьми моложе 18 лет, представляет собой лишь весьма незначительные отклонения от нормального поведения и ни в коем смысле не ставит под угрозу будущую социальную жизнь правонарушителя. Во-вторых, преступность является часто проявлением вполне нормальных колебаний в поведении, которые обычно имеют место в определенном возрасте, когда молодые люди сталкиваются с некоторыми проблемами или ситуациями; медицинско-психологические проблемы возникают только в случае совершения более серьезных проступков или систематических правонарушений, говорящих о недостатках характера, способных толкнуть человека на преступный путь.

23. Поэтому предупреждение преступности малолетних не является ни основной ни непосредственной задачей медицинских служб, в частности невропатических и медико-психологических. Медицина занимается этой проблемой лишь косвенно, т.е. постольку, поскольку она интересуется отклонениями от обычных норм поведения, обусловленными патологическим состоянием людей в психическом или физическом плане.

24. Учитывая вышесказанное, медицина может играть в предупреждении преступности малолетних следующую роль:

- предупреждение первой ступени, которое заключается в том, чтобы полностью избежать непригодности молодых людей к общественной жизни, и охватывает меры, имеющие целью оказать влияние на целые группы населения;
- предупреждение второй ступени, которое заключается в возможно быстром выявлении и излечении проявлений непригодности и отклонений от нормального поведения, свидетельствующих о преступных наклонностях;

10) Gibbens, T.C.N. Evaluation of Methods of Prevention of Juvenile Delinquency; the Medical Contribution. Документ, представленный от имени ВОЗ на семинаре в Фраскати, октябрь 1962 г., рабочий документ UN/SOA/8/WP.3.

- предупреждение третьей ступени, которое заключается в предупреждении осложнений и последствий, порождающей преступность непригодности, а также в ограничении возможностей передачи такого рода наклонностей.

25. Уже указывалось<sup>11)</sup>, что среди мер первой ступени особое внимание следует обращать на те, которые имеют целью облегчить положение детей, оставшихся без матери, и противостоять эмоционально разрушительному влиянию семейной среды. Отрыв ребенка от домашней обстановки и помещение его в приемную семью или детский дом связаны с серьезными проблемами; такие меры могут, конечно, помешать ему стать немедленно на преступную дорогу, но в то же время они могут явиться и косвенным источником трудностей, мешающих ему налаживать нормальные человеческие отношения.

26. Что касается предупреждения на второй ступени, то основной целью мероприятий медицинского характера является своевременное излечение отклонений от общепринятых норм поведения, которые выражаются в преступности и основными симптомами которых следует считать склонность к систематической лжи и хищениям дома, половые извращения, жестокость к животным и другим детям, разрушительные тенденции, побег из дому и систематическое непосещение школы. Большое внимание следует также уделять эмоциональным последствиям таких факторов, как продолжительные физические заболевания, травматические повреждения или постоянные физические недостатки.

27. Предупреждение на третьем уровне охватывает в основном проблемы лечения и режимов и является превентивным в том смысле, что оно предотвращает повторное совершение тех или иных поступков. Один из аспектов этого третичного предупреждения заслуживает, однако, особого внимания, поскольку он связан с превентивными программами. Все чаще и чаще проступки малолетних представляются не судам для малолетних, а органам связи, создаваемым органами общественной безопасности. Такой подход может дать хорошие результаты, ибо он помогает избегать излишней огласки, опозоривания и т.д. В то же время он рискует лишить ребенка возможности воспользоваться мерами, необходимыми для его исправления, применение которых могло бы быть рекомендовано на основе соответствующего судебного расследования.

28. Планирование и организация медицинских превентивных программ первой категории требует, по-видимому, установления сотрудничества на общегосударственном уровне, принимая во внимание разнообразие и многочисленность связанных с этим видов деятельности.

---

11) Там же, стр. 23 и 24.



Для проведения в жизнь такого рода мероприятий необходимо объединять усилия сотрудников органов социального обеспечения, экспертов по психической гигиене, работников здравоохранения, врачей (особенно педиатров), учителей, служителей культа и местных руководителей, равно как и специалистов по градостроительству, экономистов и промышленников<sup>12)</sup>. Короче говоря, поскольку предметом предупреждения на первой стадии является создание благоприятной психической атмосферы, сотрудничество специалистов, работающих во всех этих областях, представляется необходимым.

29. Существуют две причины, по которым большинство стран, в частности слаборазвитых, должны будут обратить в ближайшем будущем особое внимание на превентивные медицинские программы первого типа. Во-первых, в настоящее время наблюдается, по-видимому, стремление не к индивидуальному, а скорее к групповому подходу, иначе говоря, к созданию служб, помогающих улучшить жизнь общества в целом, а не только положение отдельных личностей. Это отнюдь не означает, что личность, как таковая, игнорируется. Она является, однако, предметом несколько иного подхода; каждый человек считается членом группы, в состав которой он входит, и должен поэтому являться предметом заботы именно этой группы. Во-вторых, ощущается нехватка врачей-психологов для диагностических и лечебных центров, которые необходимы для массовой работы по выявлению и лечению проявлений неприспособленности и отклонений от нормального поведения, свидетельствующих о преступных наклонностях. В сравнительно слаборазвитых странах нехватка такого медицинско-психологического персонала ощущается с особой остротой.

30. В странах, где такой персонал имеется, возникает вопрос о наиболее рациональном его использовании, а также о тех материальных возможностях, которые необходимы для того, чтобы выявлять и излечивать проявления социальной неприспособленности и отклонения от обычных норм поведения.

31. Общеизвестно, что предпосылкой своевременного пресечения преступных наклонностей является их своевременное выявление. В результате прилагаются большие усилия к тому, чтобы предсказать возможность развития преступных наклонностей на самом

---

12) T. Adeone Lambo: "The Mental Health Approach to the Problems of Juvenile Delinquency in Developing Countries". Документ, представленный Третьему конгрессу ООН (Стокгольм) от имени Всемирной организации здравоохранения, стр. 40 английского текста.

раннем этапе жизни ребенка. Эти усилия вызвали в свою очередь разногласия по вопросу о социальных последствиях такого подхода. С одной стороны, указывается, что этот подход затрагивает некоторые весьма важные проблемы, имеющие отношение к правам ребенка; другие наблюдатели считают, что такое выявление преступных тенденций может накладывать на детей определенное клеймо в социальной плоскости и развивать тем самым их преступные наклонности. Поэтому работу диагностических и терапевтических служб было бы, пожалуй, лучше включать в широкие медицинские программы предупреждения, предназначенные для населения в целом; роль, которую эти службы могли бы играть в борьбе с преступностью малолетних, заключается в осмотре детей, направляемых им родителями или школами, в помощи им или же и в том и в другом.

32. В области терапевтических мер, направленных на устранение неприспособленности и отклонений от обычных норм поведения — причем предполагается, что такие меры принимаются только в случаях серьезных и длительных синдромов, — срочно необходима, по-видимому, разработка методики и мер, не требующих направления детей в обычные психиатрические или исправительные учреждения. Однако в некоторых случаях использование такого рода учреждений представляется неизбежным. В этой связи следует, тем не менее, отметить, что до сих пор сделано очень мало, особенно в сравнительно слабо развитых странах, для того, чтобы найти решения, заменяющие обычные психиатрические и исправительные учреждения. Кроме того, именно в этих слабо развитых странах имеется, по-видимому, возможность использовать традиционный уклад жизни и местные социальные институты и обычаи в целях проведения в жизнь терапевтических мер в рамках социальной защиты. Так, например, в Нигерии были созданы в опытный порядок так называемые терапевтические поселки в целях лечения душевнобольных; их идея основана, по-видимому, на принципе, имеющем хождение в Нигерии, согласно которому таких больных следует включать в окружающее их общество<sup>13)</sup>.

33. Превентивные медицинские программы второго типа являются таким образом не только наиболее непосредственным проявлением того интереса, который медицинская наука проявляет к предупреждению преступности, но и программами, наиболее близко стоящими к жизни общества или общины. Для того чтобы обеспечить их эффективность, следует поэтому добиваться тесного сотрудничества и участия в их проведении со стороны местных коллективов. Как при планировании, так и при выполнении такого рода программ

---

13) См. Lambo.

представляется целесообразным запрашивать совет местного населения и привлекать его, по возможности, к финансированию намечаемой работы. Такой подход вызывает и поддерживает интерес местных коллективов к этим программам. Интерес и поддержка на местном уровне абсолютно необходимы для превентивных медицинских программ второго типа, независимо от их природы и от того, проводятся ли они в жизнь в развитых или только развивающихся странах. Без этого невозможно обеспечивать своевременное и эффективное лечение лиц, страдающих от неприспособленности к общественной жизни или же проявляющих отклонения от нормального поведения, свидетельствующие об их преступных наклонностях.

#### IV. ОРГАНЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ

34. В историческом плане можно сказать, что полицейские службы создавались для того, чтобы удовлетворить срочную потребность в органах, способных расследовать конкретные преступления, задерживать выявленных преступников, предотвращать правонарушения, охранять общественный порядок на улицах, расследовать подозрительные происшествия и т.п. Полиция выполняла вполне определенные и непосредственные функции. Можно даже сказать, что ее роль сводилась к пресечению; предметом ее внимания были лица, обвиняемые в преступлениях, и люди, ведущие себя подозрительным образом в общественных местах. Хотя такая концепция органов общественной безопасности и приносила пользу возможным жертвам преступлений, она, по-видимому, приводила к определенному и все возрастающему разрыву между полицией и общественностью. В некоторых странах этот разрыв не вызывает враждебных отношений, в то время как в других он приводит к напряженности, взаимной подозрительности и неприязни. При таких обстоятельствах полицейские органы выполняют только их традиционные функции расследования, выявления преступников и их ареста, причем общественность не требует от них ничего другого.

35. Развитие полицейских служб именно в этом направлении и их связь с устрашением и наказанием были, вероятно, неизбежны в момент возникновения сложных цивилизаций, обезличивания, которое часто связано с ростом городов, узкой специализации и множества законов, необходимых для поддержания порядка среди все более скученных масс населения. Такое толкование роли полицейских органов существует, к сожалению, в ряде стран, которые фактически не желают подойти к ним с какой бы то ни было другой точки зрения; можно даже сказать, что в некоторых местах сами эти органы культивируют и поддерживают именно такой подход к своей работе.

36. Несмотря на такое историческое развитие роли полиции, в некоторых местах наблюдается, по-видимому, тенденция к расширению превентивных функций органов общественной безопасности, т.е. к их вовлечению в косвенные превентивные мероприятия, не имеющие отношения ни к устрашению, ни к наказанию малолетних правонарушителей. Так, например, в Нью-Йорке (США) Полицейская атлетическая лига, созданная несколько лет тому назад, обеспечивает малолетним и молодым людям целый ряд развлечений в особых центрах и на специально для этого отведенных улицах; недавно она начала проводить в жизнь новую программу, в осуществлении которой участвует передвижной персонал с

оборудованием для легкой атлетики, организующий досуги молодежи на местах. Кроме того, департамент полиции города Нью-Йорка проводит в жизнь специальные летние программы, создавая, в частности, молодежные советы в избирательных участках, которые отвлекают молодых людей от уличного безделья и привлекают их к общественной полезной работе. В Объединенной Арабской Республике при каждом губернаторстве были в 1962 году созданы управления по защите несовершеннолетних, в состав которых входят полицейские чины, прошедшие курс обучения в полицейской академии, а также научные работники обоого пола; основная задача этих управлений заключается в том, чтобы препятствовать развитию преступности среди молодежи. С этой целью они дают консультации семьям молодых людей, имеющих преступные наклонности, следят за применением законов и распоряжений об охране малолетних в общественных местах, производят посещения на дому, используют все возможные средства информации, включая культурно-просветительные кинофильмы, и сотрудничают с Министерством социальных дел, Общественной федерацией по охране несовершеннолетних, госпиталями и т.д.<sup>14)</sup> В Израиле полиция проводит, по имеющимся сведениям, широкую социальную работу среди молодежи; в частности, она организует экскурсии детей школьного возраста в полицейские учреждения, лекции в школах, принимает участие в состязаниях местных молодежных клубов и т.д.<sup>15)</sup> В Западной Австралии предупреждение преступности малолетних возложено на Федерацию молодежных клубов, создаваемых на территории всего штата чинами полицейских органов и частными гражданами<sup>16)</sup>. Такого же рода молодежные клубы организованы, по-видимому, в Дании, Бельгии, Федеративной Республике Германии, в ряде штатов Индии, Швеции и в других странах<sup>17)</sup>.

37. Некоторые наблюдатели относятся, однако, с некоторым сомнением к участию полиции в превентивных мероприятиях. Так, например, хотя участники семинара ООН по социальной защите, имевшего место в городе Фраскати, единодушно отдали должное

14) Роль и будущее полиции в области предупреждения преступности; документ, представленный Организацией международного сотрудничества уголовной полиции Стокгольмскому конгрессу, август 1965 г., стр. 18-19 английского текста.

15) Особые полицейские органы, занимающиеся предупреждением преступности малолетних; документ, представленный Организацией международного сотрудничества уголовной полиции Второму конгрессу ООН в Лондоне, 1960 г., стр. 33 английского текста.

16) Там же, стр. 20 английского текста.

17) Там же.

устремлениям, побуждающим полицию принимать участие в мерах предупреждения, им не удалось добиться единогласия по вопросу о том, должна ли полиция, как таковая, создавать, в целях предупреждения преступности малолетних, службы, обеспечивающие лицам этой категории необходимое руководство и организующие их досуги, и должна ли она управлять этими службами. В то время как некоторые участники семинара высказались за то, чтобы полиция принимала участие в предупреждении преступности, другие считают более целесообразным просто усилить полицейский надзор там и в тех случаях, когда молодежь подвергается наибольшей опасности. Говоря конкретно о молодежных клубах, организуемых полицией, целый ряд участников высказал мнение, что деятельность такого рода клубов не входит в компетенцию полицейских органов. Кроме того, было указано, что полиция не должна, вероятно, создавать такого рода клубы там, где они организуются властями и службами более непосредственно и исключительно занимающимися проблемами предупреждения преступности малолетних; поэтому лучше, чтобы полицейские чины сотрудничали с молодежными клубами или группами, организуемыми другими учреждениями<sup>18)</sup>.

38. В некоторых странах распространение функций полицейских органов на предупреждение преступности малолетних привело к созданию особых отделов, которые занимаются исключительно малолетними и несовершеннолетними. Это, однако, не мешает обычным полицейским службам заниматься несовершеннолетними и их проблемами, а лишь означает, что всякий раз, когда полиции приходится принимать превентивные или принудительные меры, проведение в жизнь такого рода мероприятий возлагается, по мере возможности, на особые отделы департаментов полиции. В докладе, подготовленном для Второго конгресса Организации Объединенных Наций, Организация международного сотрудничества уголовной полиции отметила создание такого рода отделов в целом ряде стран, в частности, в Австрии (Федеральное полицейское управление в Вене), в Бельгии (в некоторых крупных городах), в Чили (в Сантьяго), в Индии (в некоторых крупных городах), в Израиле, Италии, Японии, на Филиппинах, в Объединенной Арабской Республике и в Соединенных Штатах Америки (в ряде судебных округов)<sup>19)</sup>.

18) Европейский семинар по оценке методов предупреждения преступности малолетних; документ Организации Объединенных Наций SOA/ESWP/1962/3, стр. 52-56 английского текста.

19) См. "Особые полицейские службы по предупреждению преступности среди несовершеннолетних"; доклад, представленный организацией ИНТЕРПОЛ Второму конгрессу Организации Объединенных Наций, Лондон, 1960 г.

39. Такого рода полицейские органы занимаются в некоторых случаях только обработкой дел несовершеннолетних, задержанных по подозрению в совершении преступных актов, причем в ходе этой обработки они заботятся о соблюдении прав ребенка и следят за тем, чтобы она не травмировала нормального малолетнего. Иногда же полицейские службы этого типа могут заниматься и общим предупреждением преступности среди малолетних, как это уже происходит в некоторых странах. Так, например, на семинаре по социальной защите в Азии, проведенном недавно в городе Фуцзу, было отмечено, что в Индонезии полиция сама берет на себя надзор за правонарушителями, в то время как на Филиппинах она руководит учреждениями, в которых содержатся последние<sup>20)</sup>.

40. Там где роль полиции распространяется на изучение социальных факторов, обуславливающих преступления, и среды, в которой живет правонарушитель, или же там где она должна проводить в жизнь социальные мероприятия, имеющие целью воспрепятствовать возникновению постоянных затруднений, особое внимание уделяется подготовке полицейских чинов к выполнению этой работы. Для этого они должны проходить не только особые курсы, организуемые самими полицейскими органами, но также и курсы общей подготовки, касающиеся социальных проблем; такого рода курсы организуются чаще всего в школах социальной работы. В этой связи часто утверждают, что полицейским чинам нужны только такие знания, которые позволяют им выявлять лиц, нуждающихся в особом социальном режиме, и знакомство с доступными данному коллективу возможностями, исходя из принципа, что полиция должна передавать такого рода лиц в ведение социальных учреждений вместо того, чтобы самой обеспечивать их исправление.

41. Хотя участие полиции в косвенном предупреждении преступности малолетних и создание особых полицейских служб для работы с малолетними имеют достоинства и недостатки, о которых можно говорить в отдельности, нет, по-видимому, разногласий по вопросу о том, насколько важно, в интересах предупреждения преступности и правонарушений, обеспечивать максимальное тесное сотрудничество между полицейскими органами и общественностью.

20) Доклад об Азиатском региональном семинаре по вопросу о предупреждении преступности малолетних, 3-13 марта 1964 г. Институт Организации Объединенных Наций по предупреждению преступлений и режимам для преступников в Азии и на Дальнем Востоке, Фуцзу, Токио, стр. 18 английского текста.

42. Организация международного сотрудничества уголовной полиции указывает в докладах, подготовленных ею для Второго и Третьего конгрессов Организации Объединенных Наций, что полиция многочисленных стран принимает меры для того, чтобы заручиться доверием и сотрудничеством общественности. В большинстве случаев речь идет о распространении сведений о работе полицейских органов по радио, телевидению и в прессе, об организации бесед полицейских чинов с представителями местных коллективов, об организации особых курсов подготовки для сотрудников полицейских органов, о проведении "Недель вежливости" и т.п.

43. В быстро изменяющихся обществах, где жизнь неизбежно усложняется, возникает большое число новых ограничений и требований в многочисленных областях общественной жизни. Чтобы обеспечить соблюдение этих ограничений и требований, в большинстве случаев приходится прибегать к угрозам наказаний. Полиция оказывается, таким образом, в незавидном положении, когда она обязана "доставлять неприятности" общественности в связи с рядом вопросов, которые, если их рассматривать в отдельности, оказываются неважными, незначительными или во всяком случае непонятными для широких кругов населения. В качестве примеров можно привести требование о получении особых разрешений, которое предъявляется уличным продавцам, или же запрещение нанимать малолетних для работы на уличных стендах. Очень возможно, что "полицейским подходом" несколько злоупотребляют, для того чтобы обеспечить соблюдение требований современной жизни. В этой связи следует, однако, отметить, что сама полиция часто старается найти новые решения этой проблемы; об этом свидетельствуют организуемые полицейскими органами культурно-просветительные кампании, в ходе которых используются радио, кино и беседы с детьми школьного возраста, а также группами, не охваченными школьным образованием. Все это свидетельствует о желательности политики, основанной на смело задуманном воспитательном, а не карательном подходе, которая заставила бы общественность соблюдать новые ограничительные меры и не опиралась бы на принуждение и на полномочия, данные в этом отношении полицейским органам<sup>21)</sup>.

---

21) В связи с этой проблемой см. разделы IV и V рабочего документа "Социальные изменения и преступность", подготовленного Секретариатом для настоящего конгресса.



44. Для того чтобы помочь общественности понять сущность работы полицейских органов, было предложено привлекать ее представителей к повседневной полицейской работе. Этого можно, например, добиться, привлекая частных граждан к выполнению таких обычных полицейских функций, как патрулирование улиц; члены отдельных коллективов могли бы, например, проводить ночь или же субботу и воскресенье, работая в сотрудничестве с представителями полицейских органов и даже нося обычную полицейскую форму.

45. В Советском Союзе участие общественности в работе органов безопасности принимает несколько иные формы; речь идет об организации дружин, на которые возложена охрана общественного порядка в стране, причем такая система получила, по-видимому, признание со стороны официальных органов<sup>22)</sup>. Основной задачей этих добровольных дружин, которые были созданы на заводах, в колхозах, на предприятиях транспорта и т.п., является, по-видимому, борьба с хулиганством; они патрулируют населенные пункты и поддерживают связь с милицией. Дружины имеют также право привлекать родителей к ответственности за плохое поведение детей или же за то, что они детьми не занимаются.

46. Существуют и другие способы, позволяющие вызвать доверие общественности к полиции; можно, например, создавать органы, на которые возлагается обязанность расследовать частые обвинения в том, что полиция проявляет слишком большую грубость в своей работе или же относится безразлично к требованиям общественности. В этой связи можно даже издавать законы, на которые могли бы опираться представители общественного мнения. Система неофициального арбитража представляется, однако, более эффективной. Само наличие такой системы могло бы оказаться достаточным для того, чтобы понизить значение обвинений и контробвинений, которые без этого не подвергались бы достаточно беспристрастной проверке и могли бы казаться совершенно обоснованными.

47. Система такого типа была, по-видимому, испробована в некоторых городах Соединенных Штатов Америки. Так, например, в 1959 году декретом мэра Филадельфии был создан гражданский совет по рассмотрению полицейских проблем; совет должен рассматривать жалобы гражданского населения против полиции и рекомендовать меры по выправлению положения, а также наказания. Такого же рода совет создан в Рочестере (штат Нью-Йорк).

22) Декрет ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г.

48. Хотя и ощущается, по-видимому, необходимость в создании аппарата, который позволял бы смягчать противоречия и враждебность между органами полиции и общественностью, нужно, с другой стороны, позаботиться и о том, чтобы этот аппарат не подрывал духа и не снижал эффективность полицейских органов или же чтобы он не стал удобным орудием доставления неприятностей сотрудникам органов безопасности, приводящим их к полному бездействию.

49. Методы, позволяющие полиции добиваться симпатии и сотрудничества общественности, зависят, конечно, от культурных традиций каждой страны и от ее административной структуры. Достигнутые в каком-либо одном месте успехи отнюдь не означают, что те же методы можно с таким же успехом применять и в других местах. Экспериментирование и нововведения в данной области представляются, однако, срочно необходимыми.

50. В некоторых из развивающихся стран имеется, по-видимому, возможность проводить опыты социального характера в области применения закона и соблюдения общественного порядка. В большинстве из этих стран системы полицейского надзора были созданы чуждыми им властями; это касается организационной структуры полиции, ее формы, подготовки, поведения и традиций. Однако в некоторых из этих стран эти системы укоренились, по-видимому, только в городах. Поэтому можно предполагать, что характерное для чинов полиции поведение, а именно стремление к четкому отграничению от остального населения, к строгой авторитарности и к использованию одобренной законом силы не утвердилось еще в умах народа, как такового. Поэтому в этих странах можно, по-видимому, попытаться создать совершенно новый вид учреждений, обеспечивающих соблюдение существующих законов. Если пойти еще дальше, то можно рассмотреть вопрос о создании полицейских органов, ядром которых явились бы сотрудники, получившие профессиональную подготовку в области уголовных расследований, но работа которых основывалась бы на принципе службы по призыву; иначе говоря, отдельных граждан страны можно было бы призывать в течение нескольких недель на службу в органах безопасности. В этой связи можно отметить, что в настоящее время отдельные граждане уже призываются в качестве присяжных для участия в уголовных процессах, что дает им сознание непосредственного участия в судопроизводстве; такую же систему можно было бы установить и в отношении охраны общественного порядка и соблюдения существующих законов. Далее было указано, что во времена серьезных потрясений, таких, как гражданские или международные войны, общественность привлекается к работе по соблюдению действующего законодательства путем организации гражданских патрулей, групп противоавиационной обороны и т.п. Своевременно, вероятно, подумать о такой работе и в условиях мирного времени.

51. Можно думать, что в любом обществе существует глубоко укоренившаяся тенденция к уважению закона, несмотря на то, что отдельные члены этого общества относятся к закону отрицательно или даже вообще не знают, в чем он заключается; уважение относится к самому понятию закона, независимо от того, входит ли он в состав обычного или же кодифицированного права. Если каждого члена общества убедить в том, что он является, хотя бы в ограниченном смысле, частью аппарата, обеспечивающего уважение к законам, то можно, вероятно, создать вполне законопослушное общество.

52. Не следует забывать, что большинство трудностей, связанных с ролью полиции в обществе, возникает в ряде стран от того, что полицейские власти исповедуют философию и проводят политику, отличную от той, которую проводят другие организации, занимающиеся предупреждением преступности и режимами для правонарушителей. Полицию обвиняют, обоснованно или нет, в слишком грубом подходе к людям и в том, что она превышает свою власть и функции. С другой стороны, тех, кто занимается разработкой режимов для правонарушителей, обвиняют в нереалистичном, слишком мягком и малозффективном подходе к преступникам, который мешает полиции выполнять ее работу. Обоснованность и серьезность этих дискуссий не во всех странах одинаковы. Тем не менее почти с полной уверенностью можно сказать, что такого рода конфликты имеют значительно меньшее значение в странах, где полиция систематически привлекается к тесному участию в разработке политики социальной защиты. Можно даже утверждать, что развитие такого рода сотрудничества не встречает абсолютно никаких препятствий и что там, где его удалось действительно осуществить, это произошло с исключительной легкостью.

53. Одной из основных причин этого продолжающегося разрыва следует в первую очередь считать отсутствие во многих странах аппарата, необходимого для разработки всеобъемлющей политики социальной защиты. Отдельные органы социальной защиты разрабатывают свои собственные концепции и методы эффективного обращения с правонарушителями, действуя практически в полном отрыве от других. При таких условиях не

удивительно, что, знакомясь с этими нововведениями, эти другие органы относятся к ним с непониманием, подозрительностью и даже враждебностью. Создание консультативного и координирующего аппарата облегчило бы во многих отношениях разработку последовательной политики в области социальной защиты и особенно определение наиболее действенной роли, которую полиция могла бы играть в этой области<sup>23)</sup>.

---

23) См. в этой связи дискуссию по вопросу о разработке эффективной и последовательной политики в области освобождения на поруки; документ "Меры по борьбе с рецидивом", подготовленный Секретариатом для настоящего конгресса.

#### V. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ПРЕСТУПНОСТИ

54. Принятые в различных странах и в различной культурной обстановке термины, такие как социальные службы, службы социального попечения и службы социального обеспечения, имеют обычно одно и то же значение; однако это значение может быть двояким. В некоторых случаях эти термины имеют довольно широкий смысл, определяющий весь комплекс программ, осуществляемых в области здравоохранения, просвещения, трудоустройства, общественного развития и т.п. Службы, работающие во всех этих областях, содействуют косвенно или непосредственно повышению благосостояния или жизненного уровня населения; понятия социального блага или социального обслуживания охватывают, таким образом, работу всех этих служб. С другой стороны, вышеуказанные определения можно употреблять в относительно ограниченном смысле; иначе говоря, они относятся к ряду более или менее специализированных программ, мероприятий и функций, "...имеющих целью обеспечить отдельным лицам, группам или общинам возможность удовлетворять свои потребности, решать проблемы, связанные с приспособлением к изменению их образа жизни, и улучшать свое экономическое и социальное положение путем совместных усилий"<sup>24)</sup>. В очень многих странах социальные работники и другие виды персонала проходят специальную подготовку, для того чтобы руководить именно такого рода программами или же выполнять вышеуказанные функции. В других случаях особых служб в этой области, по-видимому, не существует; связанные с этой работой функции выполняются в рамках других программ или же в пределах других учреждений, причем необходимый для этого персонал получает подготовку в таких областях, как здравоохранение или просвещение.

55. Говоря о той роли, которую социальные службы могут играть в предупреждении преступности и правонарушений, авторы настоящего документа употребляют понятие "социальные службы" именно в последнем ограничительном смысле, относя его к ряду более или менее специализированных видов обслуживания. Это не значит, однако, что они отрицают значение "социального обслуживания" в самом широком его понимании для предупреждения преступлений, если это понятие охватывает такие виды деятельности, как просвещение, здравоохранение, трудоустройство и т.д.

56. В одном из документов, подготовленных Секретариатом для Стокгольмского конгресса, было указано, что ни одно общество не является статическим, что все общества подвергаются изменениям в экономической и социальной области и что такие изменения могут

---

24) The Development of National Social Service Programmes, United Nations publication, Sales No.:60.IV.1, пункт 6 (Введение).

оказывать как благотворное, так и отрицательное влияние на семью, детей и молодежь <sup>25)</sup>. Не говоря даже о гуманитарных побуждениях, всякое правительство должно обеспечить создание особых социальных служб, имеющих целью ликвидировать или во всяком случае смягчить вредные последствия такого рода изменений. Трудности, которые испытывают отдельные ребята, могут объясняться либо их врожденными качествами, либо той средой, — в частности семейной, — в которой они живут. Программы социального обеспечения, необходимые для того, чтобы оказать этим детям помощь, в которой они нуждаются, довольно хорошо поставлены в промышленных странах. Что же касается развивающихся стран, то там они осуществляются еще сравнительно редко. Страны, располагающие лишь незначительными ресурсами, должны установить в деле борьбы с преступностью определенное равновесие между превентивными и исправительными мероприятиями; без этого им придется вкладывать имеющиеся в их распоряжении средства только в программы режимов для преступников, оставляя в стороне гораздо менее дорогостоящие превентивные меры. В этой области следует стремиться к тому, чтобы объединять предупреждение преступности и режимы для преступников при помощи индивидуальной терапии групповых программ и всеобъемлющих общественных мероприятий. Такой подход позволяет обратить должное внимание на предупреждение преступности и, вероятно, упростить соответствующую администрацию.

57. Семьи, дети и молодые взрослые являются не только объектами программ социально-экономического развития, но и основными человеческими факторами, позволяющими выполнение этих программ. Поэтому капиталовложения, осуществляемые в их интересах, являются необходимым элементом перспективного социально-экономического развития. Если подходить к этому вопросу только с точки зрения социальной защиты, то такие капиталовложения необходимы для того, чтобы достижения в том или ином секторе не теряли своего значения в результате увеличения социально-экономической стоимости преступности; семьи, дети и молодые взрослые, являющиеся жертвами изменений, переходят к преступному поведению, может быть, только потому, что общество ими не интересуется, или же для того, чтобы просто остаться в живых.

58. Социальное обслуживание, которое можно обеспечить семьям, детям и молодежи, для того чтобы противостоять вредным последствиям социальных изменений, можно разделить, по-видимому, на следующие две категории: а) службы, действующие в пользу семьи, и б) службы, имеющие целью обеспечить детям и подросткам иллюзию нормальной семейной жизни. Основной целью мероприятий первой категории является укрепление внутреннего

25) Общественные изменения и преступность.

единства и целостности семьи, с тем чтобы утвердить и усилить авторитет родителей и других членов семейного коллектива и облегчить участие семьи в социально-экономической жизни общества. Что же касается мероприятий второй категории, то их задачей является помогать детям, оказавшимся в тяжелом положении в своих собственных семьях в силу отсутствия внимания со стороны родителей и т.п., а также тем, которые отказываются от семейной поддержки по личным причинам и которым необходимо содействие, ибо иначе они могут превратиться в преступников

59. В области содействия семье работают самые разнообразные службы; подробное их описание не входит в задачи настоящего документа<sup>27)</sup>. В данной связи можно, однако, привести некоторые из них, о которых сообщают отдельные страны: домоводство<sup>28)</sup> (Бельгия, Боливия, Коста-Рика, Чехословакия, Франция, Германия, Норвегия), консультации и подготовка в области домоводства<sup>29)</sup> (Франция, Германия, Мексика, Португалия и Испания), работа медицинских сестер<sup>30)</sup> (Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Ирландия, Греция, Израиль, Нидерланды, Норвегия, Перу, Испания), особые службы питания взрослых (Бразилия, Болгария, Чехословакия, Германия, СССР), информирование о возможностях защиты

27) Во всемирном плане их работа излагается в двух изданиях научно-исследовательского отдела Управления социального обеспечения при Департаменте здравоохранения, просвещения и социальной помощи США. См. *Social Security Programs Throughout the World, 1964* и *Social Services Provided by Social Security Agencies, Members of the International Social Security Association*. Сведения, фигурирующие в данном пункте, взяты из этих двух изданий. См. также доклад Секретариата ООН, озаглавленный *Family, Child and Youth Welfare Services (E/CN.5/AC.12/L.4, 8 февраля 1965 года)*.

28) Эти услуги оказываются семьям в случаях, когда мать временно не способна выполнять свою обычную работу в результате родов, переутомления, болезни или отсутствия. Такого же рода услуги позволяют престарелым или лицам, страдающим хроническими болезнями, оставаться у себя.

29) В данном случае речь идет, в частности, о санитарном просвещении, помощи беременным женщинам; курсах и лекциях по уходу за детьми, подготовке девушек, закончивших определенный курс образования, и советах, даваемых семействам в сельской местности.

30) Здесь идет речь о службе здравоохранения, а не о собственно социальной службе, хотя медицинские сестры часто выполняют функции, подобные тем, которые возложены на службы домоводства.

семьи<sup>31)</sup> (Австралия, Коста-Рика, Кипр, Франция, Германия, Греция), бюро консул-  
 ций<sup>32)</sup> (Болгария, Боливия, Франция, Австралия, СССР, Коста-Рика, Япония, Перу, Сене-  
 гал, Аргентина, Италия), а также службы по организации досуга<sup>33)</sup> (Бельгия, Болгария,  
 Франция, Габон, Германия, Греция, Израиль, Италия, Япония, Мексика, Португалия, Испа-  
 ния). В некоторых из этих стран работа вышеуказанных организаций охватывает только  
 городское или самодеятельное население, в других эти услуги оказываются за номиналь-  
 ную плату, в третьих они обеспечиваются правительством, в то время как в ряде других  
 стран они оказываются на добровольной основе.

60. Службы, имеющие целью заменить семью, занимаются в основном созданием и руковод-  
 ством соответствующих учреждений. Однако в некоторых случаях на них возлагается по-  
 печение о детях и молодых людях вне такого рода учреждений, например, помещение их в  
 чужие семьи, нахождение для них приемных родителей, их трудоустройство и т. п.

61. Одним из наиболее непосредственных и явных вкладов социальных служб в дело пред-  
 упреждения преступности является помещение бездомных детей и молодых людей в соответ-  
 ствующие учреждения. Во многих слаборазвитых странах от социальных служб наиболее  
 срочно требуется именно такого рода работа. В этих странах, где нищета создает все  
 еще большие трудности и где нищенство является единственным спасением от голодной  
 смерти или же где урбанизация и индустриализация привлекают к себе мигрирующих моло-  
 дых людей, неуклонно возрастает число детей и молодых людей, нуждающихся в обществен-  
 ной поддержке и охране. Принимая во внимание число людей этой категории, создание  
 соответствующих учреждений представляется совершенно необходимым.

62. Речь идет об учреждениях самого различного характера, принимая во внимание раз-  
 ницу потребностей тех групп, которыми они должны заниматься. Для сирот, брошенных  
 или беспризорных детей нужно создавать особые учреждения, способные заботиться о них  
 в течение долгого времени. Для молодых людей, переселившихся в города в поисках  
 работы, следовало бы организовывать интернаты и общежития, где они могли бы жить и  
 питаться. Можно предполагать, что население таких интернатов и общежитий будет очень

- 
- 31) Эта служба позволяет социальным работникам информировать и консультировать семьи  
 относительно использования предоставляемых в их распоряжение возможностей со-  
 циальной помощи.
- 32) Эта служба обеспечивает гражданам страны информацию, касающуюся социального стра-  
 хования и т. п. В некоторых случаях она распространяет сведения о других видах  
 общественного обслуживания.
- 33) Речь идет о службах, которые покрывают или субсидируют расходы отдельных семейств,  
 связанные с посещением концертов и театральных представлений, с направлением де-  
 тей в летние лагеря, с участием в работе культурно-просветительных групп и с про-  
 ведением каникул на курортах.



текучим. Что касается умственно или физически дефективной молодежи, то для нее нужно создавать особые учреждения, которые занимались бы ею также в течение продолжительного времени.

63. Ясно поэтому, что работа такого рода учреждений требует тщательного разграничения их целей и программ; потребности и проблемы нищенствующих детей, детей, страдающих физическими недостатками, дефективных детей и, конечно, мигрирующей молодежи значительно отличаются друг от друга. Обо всех этих различиях в настоящем документе говорить, конечно, невозможно. Поэтому авторы просто отмечают необходимость проводить необходимые разграничения.

64. Однако создание такого рода учреждений не следует считать ни наиболее подходящим решением проблемы, ни основой удовлетворения потребностей заинтересованных детей и молодых людей. При прочих равных условиях семья все еще остается наиболее подходящей средой для эмоционального, социального и умственного развития ребенка. Поэтому там, где это представляется возможным, нужно пытаться создавать для детей семейную обстановку. В некоторых странах бездомные дети часто помещаются в тщательно отобранные приемные семьи, причем иногда этим семьям возмещаются расходы, связанные с содержанием ребенка. Легче всего обеспечить размещение детей в таких семьях в тех странах, где существуют относительно крепкие родовые или племенные связи.

65. В странах, где это не противоречит существующим обычаям и законам, воспитание ребенка можно обеспечить путем его усыновления. Однако, для того чтобы наилучшим образом защитить интересы детей, приемных родителей нужно отбирать с особой тщательностью, соблюдая при этом юридические процедуры, необходимые не только для того, чтобы передать приемной семье родительские права, но также и для того, чтобы обеспечить приемному ребенку совершенно равное положение с другими членами этой семьи. В некоторых странах, где такого рода предосторожности не были приняты, можно с сожалением отметить, что усыновление сирот или же бедных детей приводит фактически последних к закабалению.

66. В том, что касается мигрирующей молодежи, можно также сказать, что создание интернатов и общежитий не всегда дает удовлетворительное решение этого вопроса. Весьма возможно, что компетентные учреждения могли бы размещать такую молодежь в частных домах. Такая система обходилась бы, вероятно, значительно дешевле.

67. В настоящем разделе говорилось в основном о двух видах обслуживания, а именно о службах, укрепляющих семью, и о службах, дающих детям и молодым людям иллюзию семейной жизни. Эти службы часто относятся к службам "профессионального характера", за

работу которых правительства несут или во всяком случае должны нести ответственность. Их цели настолько широки, что их включение в общегосударственную социальную политику не должно исходить - и фактически не исходит - из той конкретной роли, которую они играют в предупреждении преступности и правонарушений.

68. В области социального обслуживания существуют, конечно, многочисленные программы, которые имеют непосредственной целью удовлетворение конкретных потребностей, возникших в области предупреждения преступлений. Добровольные движения, в которых работают люди, готовые обеспечить руководство, моральную и материальную поддержку, стол и дом и т.д. взрослым правонарушителям, находящимся в заключении или же выпущенным на свободу, занимают важное место в истории социальной защиты. Такого же рода программы развертываются в ряде стран и в отношении малолетних преступников.

69. Однако в некоторых странах все сильнее проявляется тенденция поручать вышеуказанную работу профессионалам "широкого профиля", которая ставит под вопрос значение целого ряда первоначальных программ и роль выполняющих их добровольцев. Некоторые общества, опекающие выпущенных на свободу правонарушителей, были включены в систему более широких программ; они подвержены теперь хотя бы в какой-то степени государственному управлению и в них работает большое количество специалистов. То же можно сказать и о группах лиц, "посещающих тюремные учреждения", и о лицах, работающих с малолетними преступниками. В настоящее время нет единогласия по вопросу о том, произошло ли это по нерадивости, является ли новый подход действительно более благотворным, чем то, что делалось в прошлом, и можно ли в данном случае говорить о явно выраженной и широко распространенной тенденции. В настоящем документе уже указывалось, что во многих странах, в частности, в тех, где имеется большое количество высококвалифицированных специалистов в данной области, добровольным работникам, помогающим правонарушителям вернуться к нормальной жизни в обществе и играть в нем подобающую им роль, отводится совершенно определенное место. Говоря конкретно об общественных мероприятиях и об участии общественности в предупреждении преступности, нельзя не подчеркнуть ту роль, которую добровольные работники могут играть в деятельности этих особых социальных служб.

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at [cjsmithphd@comcast.net](mailto:cjsmithphd@comcast.net) or Emil Wandzilak at [emil.wandzilak@unodc.org](mailto:emil.wandzilak@unodc.org).