



~~ПРЕСТУПНОСТЬ~~

**Десятый Конгресс
Организации Объединенных Наций
по предупреждению преступности
и обращению с правонарушителями
Вена, 10–17 апреля 2000 года**

Distr.: General
15 December 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пункт 5 предварительной повестки дня*

Эффективное предупреждение преступности: в ногу с новейшими достижениями

**Эффективное предупреждение преступности:
в ногу с новейшими достижениями**

Рабочий документ, подготовленный Секретариатом

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–7	2
II. Современное состояние дел в области предупреждения преступности	8	3
III. Новые проблемы	9	4
IV. Проблема предупреждения организованной преступности	10–14	4
V. Новые концепции, стратегии и методы предупреждения преступности.....	15–18	6
A. Развитие общин	16–17	6
B. Ситуативное предупреждение преступности.....	18	6
VI. Трудности применения	19–21	6
VII. Этические вопросы, права и обязанности.....	22–26	7
VIII. Оценка деятельности по предупреждению преступности	27–34	8
<i>Приложение.</i> Пересмотренный проект элементов ответственного предупреждения преступности, подготовленный на состоявшемся в Буэнос-Айресе 8–10 сентября 1999 года Совещании Группы экспертов по вопросам об элементах ответственного предупреждения преступности: рассмотрение традиционных и новых проблем, связанных с преступностью		11

* A/CONF.187/1.

I. Введение

1. Современное государство главным образом ищет защиты от преступности путем использования правоохранительной системы и системы уголовного правосудия. Эти "официальные" системы борьбы с преступностью служат двоякой цели: удерживать население в целом от правонарушений и задерживать, карать и перевоспитывать тех, кто нарушает закон. Правительства стремятся повысить эффективность этих систем с помощью таких мер, как укрепление органов полиции, упорядочение судопроизводства, выведение из сферы действия системы правонарушителей, совершивших менее тяжкие преступления, ужесточение наказаний за тяжкие преступления и расширение диапазона карательных мер по отношению к рецидивистам.
2. Официальная система борьбы с преступностью дополняется тем, что, по определению криминологов, представляет собой "неофициальные" рычаги общественного контроля. К ним относятся совокупность мер, принимаемых родителями, школой и религиозными организациями для привития детям и молодежи уважения к закону, регламентации поведения людей в повседневной жизни и обеспечения защиты личности и имущества с помощью обычных мер предосторожности и безопасности.
3. В отношении эффективности официальная и неофициальная системы борьбы с преступностью взаимозависимы. Без неофициальных мер общественного контроля система уголовного правосудия вскоре погрязла бы во множестве преступлений различной степени тяжести и перестала бы эффективно функционировать. В свою очередь, если бы система уголовного правосудия не грозила правонарушителям арестом и наказанием, законность и надежность неофициальных мер общественного контроля постоянно ослабивалась бы.
4. Наряду с усилением официальных мер по борьбе с преступностью правительства стремятся поощрять неофициальные меры контроля путем напоминаний о том, что долг родителей, школ, общин и других социальных институтов – содействовать укреплению законности. В последнее время, по мере того как правительства начали осознавать ограниченность возможностей официальной системы борьбы с преступностью (и оказались вынуждены оплачивать постоянно возрастающие расходы на ведение этой борьбы), они стали изучать более прямые пути совершенствования неофициальных мер общественного контроля. Такая деятельность относится к общей категории "предупреждения преступности", которая охватывает очень широкий круг возможных мер.
5. Учеными-криминологами разработано несколько подробных классификаций предупреждения пре-

ступности. Тем не менее в политических дискуссиях, как правило, выделяются лишь два вида предупреждения, а именно социальное предупреждение и ситуативное предупреждение, что соответствует двум основным способам предупреждения преступности – искоренению ее причин и сокращению возможностей для совершения преступлений. В целях настоящей дискуссии целесообразно выделить четыре общих подхода (три из которых направлены на искоренение причин преступности), различающихся совокупностью своих целей и методов. Эти четыре подхода к предупреждению преступности заключаются в следующем:

а) Воспитание детей. Исследования документально подтвердили наличие в раннем детстве разнообразных факторов риска, могущих впоследствии привести к правонарушениям и преступности. Отсюда следует, что меры, направленные на сокращение влияния этих факторов путем совершенствования умения родителей воспитывать детей, перехода к более многогранной системе образования в раннем возрасте и улучшения физического и психического здоровья, могли бы привести в будущем к значительному снижению масштаба преступности и правонарушений.

б) Развитие общин. С тех пор как в Чикаго было проведено новаторское исследование Шоу и Маккея¹, криминологи признали, что мощное воздействие местных общин может как поощрять, так и сдерживать преступность. Таким образом, важным звеном профилактической деятельности являются усилия, направленные на то, чтобы повышать жизнеспособность местных общин в экономическом плане и их социальную сплоченность, расширять на местном уровне сферу услуг и предоставлять общинам больше возможностей для развития, укреплять связь жителей с общинами, в которых они проживают, внушать молодежи понимание важности законности и развивать связи между местной полицией и общинами. В последнее время постоянные усилия в этом направлении предпринимаются во многих западных странах, и прежде всего во Франции (инициативы "бонмэзон"), в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (программы "безопасный город"), в Италии (направленное против мафии обучение молодежи в Палермо) и в Соединенных Штатах Америки (дежурства в районе проживания и поддержание порядка силами общин).

в) Социальное развитие. Из четырех подходов данный является наименее разработанным, но с точки зрения Организации Объединенных Наций он представляет большой интерес. Этот подход основан на том, что в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой преступность во многом является результатом нищеты, отсутствия оплачиваемой рабо-

ты, низкого уровня образования, дискриминации и многих других лишений социально-экономического плана. Предполагается, что социальное развитие устранил эти "причины" преступности. К сожалению, между социальной средой и преступностью нет прямой взаимосвязи. Так, например, в западных странах неожиданный рост преступности отмечался в период повышения благосостояния и улучшения социального обеспечения. В странах Запада не существует также прямой взаимосвязи преступности с уровнем занятости. Однако эти выводы могут не иметь силы для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, где общие социально-экономические условия гораздо менее благоприятны.

d) Ситуативное предупреждение преступности. В отличие от первых трех форм предупреждения преступности, которые направлены на искоренение ее причин, ситуативное предупреждение имеет целью сокращение возможностей для совершения преступлений. За последние 20 лет этот вид предупреждения преступности развивался наиболее высокими темпами, что было отнесено на счет необычайного роста частного сектора в сфере поддержания правопорядка и производства средств обеспечения безопасности, происходившего в этот период в западных странах². Этот вид предупреждения преступности заключается в организации — при поддержке со стороны органов власти — пропагандистских кампаний по предупреждению преступности, в стремлении оказать влияние на проекты в сфере градостроительства и застройки с целью создания среды, свободной от преступности, в сосредоточении усилий на выявлении и удалении возможностей для совершения таких специфических преступлений, как ограбление банка или жилого помещения, а в последнее время — и в оказании давления на деловые и промышленные круги с целью внесения изменений в их изделия и практику, могущие повлиять на рост преступности.

6. Документально подтверждено большое количество положительных результатов ситуативного предупреждения преступности³, многие из которых свидетельствуют о том, что такого рода предупреждение не только вытесняет преступность. В настоящее время в нескольких европейских странах, в том числе в Соединенном Королевстве, Нидерландах и Франции, эта форма предупреждения является частью официальной политики борьбы с преступностью. Несмотря на это, по-прежнему выражаются опасения по поводу того, что использование этого подхода к предупреждению преступности будет иметь для общества более широкие последствия, заключающиеся в ограничении свободы и в неравном доступе к положительным результатам предупреждения преступности.

7. В настоящем документе приводится краткий обзор современного состояния этих подходов, за кото-

рым следует обсуждение возможного направления будущих изменений в свете актуальных потребностей и будущих проблем. Особое внимание будет уделено трудностям, возникающим при применении этих подходов, этическим соображениям и потребности в их исследовании и оценке.

II. Современное состояние дел в области предупреждения преступности

8. Лишь последние 20 лет правительства стали уделять серьезное внимание вопросу предупреждения преступности, который стал предметом целенаправленных научных исследований. Тем не менее в этой области достигнут значительный прогресс, а именно:

a) во многих странах, в том числе в большинстве стран Западной Европы, в Австралии, Канаде и Соединенных Штатах Америки, созданы национальные комитеты и учреждения по предупреждению преступности (прямо или косвенно поддерживаемые органами власти);

b) в развитых странах при поддержке со стороны правительств осуществляются многие программы по предупреждению преступности на уровне общин. Иногда эти программы имеют форму демонстрационных проектов, таких, например, как инициативы "безопасный город" в Соединенном Королевстве, а иногда — форму общедоступных программ, таких, например, как дежурства в районе проживания в Соединенных Штатах Америки и метод развития общины "бонмэзон" во Франции;

c) эти программы по предупреждению преступности оказывают прямое и ощутимое влияние на многие аспекты повседневной жизни людей. В качестве примеров можно привести применение в государственном жилищном строительстве архитектурных проектов "охраняемого пространства" (что способствует сносу многоэтажных зданий государственного жилищного фонда) и широкое распространение в центре городов систем наблюдения с помощью промышленного телевидения;

d) значительно увеличилось количество подготовленных криминологами трудов и исследований в области предупреждения преступности, в результате чего об этом вопросе известно намного больше, чем 20 лет назад. Появилось множество новых концепций, способствующих разработке, осуществлению и оценке программ по предупреждению преступности;

e) опубликовано большое число результатов проведенных оценок, в особенности касающихся ситуативного предупреждения. Многие из этих оценок

свидетельствуют об осязательном, а порой и резком снижении уровня преступности;

f) в Монреале при поддержке небольшой группы государств создана некоммерческая неправительственная организация – Международный центр по предупреждению преступности. Он руководит Бюро по определению наиболее успешных практических методов предупреждения преступности, которое занимается выявлением, сбором и распространением информации о таких методах⁴.

III. Новые проблемы

9. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый за последние 20 лет, в ходе полного раскрытия потенциала предупреждения преступности еще предстоит столкнуться со многими проблемами. Некоторые из них являются следствием нерешенных этических вопросов, сложностей реализации и технических трудностей оценки эффективности предупреждения преступности, которые будут рассмотрены отдельно. В настоящем разделе обсуждаются проблемы, возникающие по двум основным причинам: а) неравномерное развитие предупреждения преступности и б) широкомасштабные социально-экономические и технологические преобразования, изменяющие характер преступности. Эти проблемы можно кратко изложить следующим образом:

а) В эпоху "экономного управления", характеризующуюся постоянным давлением с целью сокращения расходов на управление, трудно найти дополнительные ресурсы, необходимые для предупреждения преступности. Должностные лица неохотно соглашаются на перераспределение имеющихся ресурсов системы уголовного правосудия в пользу новых программ по предупреждению преступности, в особенности если их эффективность вызывает сомнения. Даже в тех странах, где в настоящее время предупреждение преступности стало признанной составляющей политики в области уголовного права, выделяемые на него ресурсы незначительны по сравнению с ресурсами, направляемыми в систему уголовного правосудия.

б) Как отмечалось ранее, теория и практика основных форм предупреждения преступности разработаны неодинаково. Самой трудной задачей будет изыскание средств для поддержания научно-исследовательской деятельности в области предупреждения преступности методом социального развития, учитывая, что эта форма предупреждения представляет наибольший интерес в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой.

с) Концепция предупреждения преступности признается главным образом в развитых странах, но

еще не все они осознали возможности предупреждения преступности. Вероятно, это положение изменится в результате более широкого распространения информации о теории и практике предупреждения преступности. Сложнее обстоит дело с передачей знаний в области предупреждения преступности от более развитых менее развитым странам. Возможно, удастся успешно адаптировать ситуативное предупреждение к условиям развивающегося мира. Тем не менее неясно, относится ли это и к методам предупреждения преступности, связанным с воспитанием детей и развитием общин, поскольку эти подходы зависят от социальной инфраструктуры, которая может отсутствовать в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Кроме того, непонятно, каким образом более развитые страны могут оказывать техническую помощь в области предупреждения преступности менее развитым регионам мира.

d) До настоящего времени усилия по предупреждению преступности предпринимались в основном в отношении традиционных ее форм, на которые приходится основной объем официальной статистики, таких, например, как имущественные преступления с целью наживы, нападение, насилие в семье и вандализм. Неясно, можно ли разработанные к настоящему времени превентивные меры в этой области шире применять и в отношении других видов преступности. Значительную группу таких преступлений (рассматриваемую ниже, в разделе IV) составляет организованная и транснациональная преступность, однако существует множество других преступлений, в отношении которых почти не применяется мер предупреждения. К ним относятся детская порнография, коррупция, мошенничество и экономические преступления, преступления на почве ненависти и преступления против мигрантов и туристов.

e) Неясно также, можно ли разработанные до настоящего времени методы предупреждения преступности эффективно применять для предупреждения совершенно новых ее форм, например преступлений, связанных с Интернетом.

f) То же относится к предупреждению терроризма – формы преступности, в которой часто сочетаются элементы насилия, пропаганды, политики и военных действий. Между преступлением, связанным с насилием, и преступлением, связанным с политическим насилием, существует "серая зона", которой лишь недавно начали уделять внимание ученые⁵.

IV. Проблема предупреждения организованной преступности

10. Организованная преступность, как национальная, так и транснациональная, является общепризнанной растущей угрозой гражданскому обществу. Мно-

гие транснациональные преступления, такие, например, как незаконный оборот наркотических средств, торговля людьми и отмывание денег, представляют особую опасность для развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Вероятно, по мере увеличения глобализации и сопутствующего ей расширения международной торговли, деловой активности и туризма и все большего размывания политических границ масштаб этих преступлений будет возрастать.

11. Кроме того, общепризнано, что нельзя добиться успеха только традиционными мерами, принимаемыми судебными или правоохранительными органами в целях борьбы с организованной преступностью, и что эти меры должны дополняться профилактической деятельностью. Центр по международному предупреждению преступности, выступающий в роли координатора подготовки проекта конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, признал, что предупреждение преступности является ключевым элементом стратегии (см. статьи 22 и 22 *бис*). Кроме того, представляется, что не каждое государство-член сможет выполнять эту конвенцию в полном объеме без технической помощи со стороны Организации Объединенных Наций. Признается, что лишь с помощью этой стратегии, состоящей из трех частей (правовые меры, предупреждение и техническая помощь), государства-члены смогут действовать как на национальном, так и на международном уровне, чтобы обуздать распространение транснациональной организованной преступности.

12. Существуют различные методы предупреждения организованной преступности и точки зрения по этой проблеме. Поскольку благодатной почвой для организованной преступности служат неблагоприятные условия, то социальное развитие, развитие общин и воспитание детей могут сыграть свою роль в ее предупреждении. Одним из примеров этого является разработанная в Палермо программа ознакомления населения с опасностью, которую представляют организованные преступные группы. Тем не менее неблагоприятные условия сами по себе не обуславливают возникновение организованной преступности. Как представляется, скорее она появляется из-за того, что в каждом обществе, как в развитом, так и в развивающемся, имеется масса возможностей получить крупные суммы денег незаконным путем. Именно эти возможности и позволяют процветать организованной преступности.

13. Если дело обстоит так, наибольший превентивный потенциал может иметь ситуативный подход, однако он должен быть адаптирован к более тщательно спланированным, сложным правонарушениям, которые характерны для организованной преступности. Для этого потребуются подробное исследование раз-

личных ее форм. Оно должно определить очередность задач, связанных с совершением каждого из правонарушений в рамках организованной преступности, и дать подробное описание того, как выполняется каждая задача. Может оказаться, что видимая сложность организованной преступности заключается в очередности задач, а не в их характере. Такое исследование позволит уточнить "структуру возможностей" для каждого правонарушения и в то же время определить соответствующие меры по блокированию этих возможностей на каждой стадии преступления. Исследований подобного рода почти не проводилось, однако в литературе можно встретить многочисленные описания того, какие обстоятельства благоприятствуют возникновению тех или иных форм организованной преступности.

14. Кроме того, существует множество примеров ситуативных мер, которые используются или рекомендуются для использования в борьбе с организованной преступностью. К ним относятся:

а) установка устройств электронного слежения на грузовиках, что позволило пресечь организованный угон грузовых автомобилей в округе Роджерс, штат Оклахома, Соединенные Штаты Америки. Аналогичные устройства устанавливаются с целью предупреждения пиратства на грузовых судах, используемых в Юго-Восточной Азии;

б) ограничение технических возможностей таксофонов по обеспечению международной телефонной связи на одном из автовокзалов Нью-Йорка, что позволило пресечь аферу по организованному телефонному мошенничеству на много миллионов долларов;

в) различные меры безопасности, которые были приняты компаниями по выдаче кредитных карт в Соединенном Королевстве и позволили сберечь миллионы фунтов стерлингов от посягательств организованных групп, занимавшихся в 80-х и 90-х годах мошенничеством с использованием кредитных карт;

г) внесение в 80-х годах изменений в форму бланков таможенных деклараций, что существенно затруднило ввоз угнанных автомобилей в Соединенное Королевство;

д) постоянная практика привлечения лицензированных контрольно-бухгалтерских фирм для надзора за исполнением контрактов в строительной промышленности, предложенная Специальной группой штата Нью-Йорк по борьбе с организованной преступностью в качестве важной реформы, позволяющей блокировать возможности для совершения преступлений;

е) усиление регламентации в отношении банковской тайны, что в одном недавно сделанном в Ор-

ганизации Объединенных Наций докладе было определено как важный способ сокращения возможностей для незаконного отмывания денег.

V. Новые концепции, стратегии и методы предупреждения преступности

15. Тот факт, что правительства стали уделять повышенное внимание воспитанию детей, имеет существенное значение. Не менее важным является и то, что такие международные организации, как Организация Объединенных Наций и Всемирный банк, все в большей мере осознают, что предпосылкой социально-экономического прогресса должна быть законность. В конечном счете это может привести к увеличению международных ресурсов, выделяемых на предупреждение преступности посредством социального развития. Помимо этого, в последнее время основные инновации в области предупреждения преступности касались ситуативных подходов и подходов, применяемых на уровне общин. В сущности, развитие этих подходов происходит столь бурно, что инновации быстро перестают быть таковыми. Так или иначе, объем настоящего документа позволяет остановиться лишь на наиболее существенных новых концепциях, стратегиях и методах в сферах развития общин и ситуативного предупреждения.

A. Развитие общин

16. Вопрос об участии общин в предупреждении преступности будет рассмотрен в полном объеме в ходе работы десятого Конгресса на его семинаре-практикуме по вопросу участия общин в предупреждении преступности. Самое важное заключается в том, что в настоящее время широко признается необходимость партнерства или межучрежденческого сотрудничества в сфере предупреждения преступности на уровне общин.

17. Как показывает многообразный опыт, такое партнерство не может быть устойчивым без постоянного координатора. Эта проблема решается по-разному. Например, в некоторых демонстрационных проектах в сфере развития общин, разработанных центральными органами власти, предусмотрено выделение средств на оплату услуг местного координатора. В тех случаях, когда рассматривается вопрос о более долгосрочных инвестициях в развитие общин, приходится выбирать, наделять ли руководящей ролью полицию или местные органы муниципальной власти. Кроме того, считается, что для эффективного развития общин необходимо устанавливать партнерские отношения не только между полицией и местными органами власти, но и с местными деловыми кругами⁶.

V. Ситуативное предупреждение преступности

18. В результате целенаправленного вложения средств такими странами, как Соединенное Королевство и Нидерланды, за последнее время достигнут значительный прогресс в области теории и практики ситуативного предупреждения преступности. За прошедшее десятилетие существенное развитие получила теория возможностей для совершения преступлений, в особенности в форме теории повседневной деятельности и теории рационального выбора⁷. Предприняты новые важные теоретические изыскания, касающиеся взаимосвязи между так называемыми коренными причинами преступности (такими как социальные лишения, дискриминация и недостаточное участие родителей в воспитании детей) и непосредственными ситуативными возможностями для совершения преступлений. Новые концепции, такие, например, как "повторная виктимизация" (установлено, что преступления, как правило, неоднократно совершаются против небольшой части всего населения⁸) и "горячие точки" (известно, что в определенных точках преступления совершаются наиболее часто), помогли направить ситуативное предупреждение в те сферы, где оно может быть наиболее эффективным. Наконец, достигнут значительный прогресс в разработке классификаций и изучении конкретных примеров эффективных средств ограничения возможностей для совершения преступлений.

VI. Трудности применения

19. В целом трудности применения подразделяются на два вида: а) трудности в том, чтобы убедить людей согласиться на необходимые меры; и б) трудности в правильном осуществлении согласованных мер. Эти трудности встречаются во всех формах предупреждения преступности и часто связаны со спорами относительно этической основы таких мер (см. ниже). Как отмечалось выше, до настоящего времени усилия в сфере развития общин в основном сосредоточивались на преодолении трудностей второго вида, а именно на достижении необходимой координации между местными учреждениями для осуществления согласованных мер. В то же время не уделяется должного внимания более сложной проблеме осуществления инициатив в сфере развития общин, находящихся в наиболее неблагоприятных условиях, не обладающих людскими ресурсами и базовым организационным потенциалом. В области социального развития трудности применения в настоящее время связаны в основном с достижением согласия относительно необходимости и осуществимости этого подхода к предупреждению преступности. После этого предстоит решать проблему получения необходимых средств. В сфере воспитания детей к спорным вопросам относят-

ся обеспечение финансирования и то, каким образом следует сочетать цели предупреждения преступности с другими целями воспитания детей.

20. В области ситуативного предупреждения нередко встречаются оба вида трудностей применения. Например, различные усилия по установлению контроля за продажей оружия в Соединенных Штатах Америки, направленные на ограничение возможностей совершения актов насилия со смертельным исходом, в настоящее время наталкиваются на сопротивление со стороны Национальной ружейной ассоциации США и других членов так называемого "оружейного лобби". Противоположное по степени серьезности наблюдение: управляющие многоквартирными домами часто отмечают, что принятые ими меры безопасности не соблюдаются жильцами, которым не нравятся неудобства, связанные с тем, что им всякий раз при входе и выходе приходится запиравать двери здания.

21. По мере того как целью ситуативного предупреждения все в большей степени становится оказание давления на деловые и промышленные круги, чтобы добиться от них изменения тех изделий и практики, которые порождают преступность, очевидно, что придется столкнуться с сопротивлением по вопросам стоимости этих мер. Например, магазины розничной торговли часто не следуют рекомендациям о том, каким способом уменьшить объем краж из магазина, поскольку эти методы также не поощряют необходимые покупки. Страховые компании могут игнорировать рекомендации об ужесточении процедур проверки с целью избежать недобросовестных исков, поскольку такая проверка обойдется им дороже, чем простое погашение всех требований при минимуме проверки. Производители транспортных средств игнорируют требования групп потребителей о совершенствовании безопасности автомобилей на том основании, что повышенная безопасность не пользуется широким спросом. Способы преодоления этих барьеров на пути эффективного ситуативного предупреждения преступности, по всей вероятности, станут основной темой дискуссий на следующем этапе разработки ситуативного предупреждения преступности.

VII. Этические вопросы, права и обязанности

22. Большинство опасений этического характера, высказываемых по поводу предупреждения преступности, относится скорее к ситуативному подходу, нежели к другим рассматриваемым в настоящем документе подходам. Это объясняется тем, что ситуативное предупреждение нацелено не на искоренение причин преступности, а на ограничение возможностей для совершения преступлений. Таким образом, этот подход считается в целом более репрессивным, чем

другие, и его критики утверждают, что применение ситуативных мер чревато множеством пагубных последствий для общества. Эти опасения сводятся к следующему:

а) В результате применения мер, затрудняющих преступникам доступ к соответствующим целям и жертвам и обеспечивающих контроль за доступом к этим объектам, возникнет "общество-крепость", где люди, запуганные преступностью и не доверяющие друг другу, баррикадируются в своих домах. Это приведет к росту отчуждения среди населения и к постепенному разрушению общественной жизни.

б) Использование промышленного телевидения и других электронных средств наблюдения способствует развитию форм авторитарного и тотального контроля за обществом и приводит к нарушению важных гражданских свобод.

в) Рост использования охранников и поддержания правопорядка силами общественности приводит к лишению бездомных, представителей меньшинств и безработной молодежи доступа в такие общественные места, как торговые центры, парки и места проведения развлекательных мероприятий.

г) Рост использования защитных устройств ведет к регламентации жизни общества и означает, что законопослушные граждане вынуждены мириться с утомительными и неудобными мерами предосторожности, такими как проверки при входе в здания, и с лишением возможности сдавать багаж на хранение.

е) Настоятельные призывы к общественности принимать меры предосторожности в целях защиты от преступников приводят к тому, что на лиц, ставших жертвами преступлений, возлагается ответственность за происшедшие с ними несчастья. Это также означает, что существенно ограничиваются возможности женщин выходить вечером из дома и совершать поездки в одиночку.

ф) Поскольку ситуативное предупреждение может быть дорогостоящим, оно способно привести к тому, что объектами преступлений вместо богатых, которые в состоянии себе позволить принять защитные меры, станут бедняки, у которых нет на это средств. Кроме того, это может привести к вытеснению менее серьезных видов преступлений более тяжкими, так как правонарушители захотят компенсировать возросшие трудности, с которыми они сталкиваются.

23. Эти критические замечания не остаются без ответа⁹. Например, утверждается, что предупреждение преступности посредством планирования застройки поощряет естественное наблюдение местными жителями за улицами и общественными местами около домов и может способствовать сплочению общины.

Проведенные обзоры неизменно свидетельствуют, что общественность в целом одобряет наблюдение за общественными местами с помощью промышленного телевидения. Большинство людей приветствуют информацию о повседневных мерах предосторожности, которые они могут принимать для защиты от преступности. Многие финансируемые государством действия в области ситуативного предупреждения использовались для снижения недопустимо высоких уровней преступности в бедных и неблагополучных районах.

24. Какими бы обоснованными ни были эти и другие возражения, очевидно, что этическая сторона ситуативного предупреждения будет и впредь вызывать споры. По мере накопления опыта применения других подходов к предупреждению преступности они, скорее всего, также будут порождать этические проблемы. Например, подходы, связанные с воспитанием детей, иногда критикуются, с одной стороны, за то, что несовершеннолетних, которые избираются для работы с ними по специальной методике, несправедливо называют правонарушителями, а с другой – за поощрение тех членов общества, которые меньше всего этого заслуживают. Проекты развития общин также часто порицают либо за создание льготного режима, либо за нанесение ущерба репутации жителей.

25. Однако эти, а также другие социальные и этические издержки предупреждения преступности следует сопоставить с возможными преимуществами, которые сулит уменьшение бремени преступности, отягощающей общество, и сокращение ущерба, причиняемого отдельным людям виктимизацией. Издержки предупреждения преступности необходимо также сравнить с людскими и социальными издержками системы уголовного правосудия, которая, несмотря на все усилия, прилагаемые юристами, парламентариями и должностными лицами, по-прежнему по своим последствиям носит принудительный и несправедливый характер.

26. Этические соображения нашли отражение в усилиях Организации Объединенных Наций по разработке международных принципов в отношении осуществления мер по предупреждению преступности, в последнее время – в проведении в Буэнос-Айресе Совещания Группы экспертов по рассмотрению элементов ответственного предупреждения преступности (8–10 сентября 1999 года). Разработанный на этом совещании проект принципов (см. приложение), основанный на изложенных в приложении к резолюции 1997/33 Экономического и Социального Совета принципах, исходит из того, что в своих планах предупреждения преступности государства-члены будут учитывать основные международные документы, касающиеся прав человека и предупреждения преступности, а именно Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах ребенка (резолюция 44/25 Генеральной Ассамблеи, приложение), Декларацию об искоре-

нении насилия в отношении женщин (резолюция 48/104) и Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних – Эр-Риядские руководящие принципы (резолюция 45/112, приложение), а также проект Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века и проект конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

VIII. Оценка деятельности по предупреждению преступности

27. Невозможно повышать эффективность предупреждения преступности без надлежащей оценки, как и распространять заслуживающую доверия информацию о наиболее успешных методах без достоверных доказательств. Это подчеркиваются во многих принятых на национальном и международном уровнях документах по стратегии в области предупреждения преступности. К сожалению, точности оценки препятствуют значительные трудности, которые можно подразделить на ограниченность ресурсов и технические проблемы.

28. Один из факторов ограниченности ресурсов заключается в том, что подробная информация о преступности, необходимая для определения результативности мер по предупреждению преступности, зачастую отсутствует из-за недостатков статистического учета данных. Вторым важным фактором ограниченности ресурсов является нехватка квалифицированного персонала, способного проводить оценочные исследования. Эта проблема существует не только в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, но и в тех развитых странах, в которых нет укоренившейся традиции проведения количественного анализа в общественных науках. Во всех странах ощущается нехватка специальных знаний для проведения оценки соответствия затрат и прибыли.

29. К различным методам предупреждения преступности нельзя подходить с одинаковой меркой, и встречающиеся в каждом методе технические проблемы существенно различаются. Методы, связанные с социальным развитием, могут оцениваться лишь путем использования эконометрических моделей, позволяющих сопоставлять уровни преступности до и после осуществления программ развития или сравнивать страны, находящиеся на различных ступенях социально-экономического развития. Для оценки методов, связанных с воспитанием детей, в отличие от прочих методов предупреждения преступности, теоретически можно использовать строгие экспериментальные модели. Однако произвольное распределение детей по экспериментальным и контрольным группам

порождает проблемы этического и практического характера. Кроме того, трудно оценить степень долгосрочного снижения уровня преступности среди несовершеннолетних и взрослых путем использования метода, связанного с воспитанием детей. При оценке развития общин встречаются две основные трудности: а) поскольку, как правило, осуществляется целый комплекс мер, может оказаться невозможным определить, какая из них в основном способствовала успеху, если вообще он достигнут благодаря какой-то из них; и б) поскольку ряд задач часто решается различными партнерами, не всегда можно оценить результаты так, чтобы это отвечало интересам каждого из них.

30. Наибольшему количеству отдельных оценок подвергались методы ситуативного предупреждения преступности – к настоящему времени их проведено более 100. В одном отношении результаты ситуативного предупреждения преступности легче поддаются измерению. Это объясняется тем, что ситуативное предупреждение имеет целью снижение уровня весьма конкретных форм преступности, и в случае эффективности этих мер результаты сразу становятся очевидными.

31. При оценке ситуативного предупреждения преступности редко удается провести эксперименты в чистом виде, и большинство оценок этого метода основывается на менее убедительных временных рядах или квазиэкспериментальных схемах. Поэтому сложно с достоверностью убедиться, что то или иное снижение уровня преступности стало результатом применения определенных превентивных мер. Один из способов решения этой проблемы может заключаться в более точном определении механизмов, с помощью которых меры ситуативного предупреждения оказывают воздействие на уровень преступности. В этом случае оценки будут в равной мере относиться как к процессу осуществления мер, так и к результатам их осуществления¹⁰.

32. Вторая общая проблема, возникающая при оценке ситуативного предупреждения преступности, заключается в том, что всегда остается вероятность того, что применение ситуативных мер приводит не к снижению уровня преступности, а к ее вытеснению. В сущности, на данный момент в большинстве оценок почти отсутствуют данные о вытеснении преступности¹¹. В обзоре, проведенном по заказу Министерства юстиции Нидерландов, Хесселинг отметил, что признаки вытеснения были лишь в 33 из 55 проектов ситуативного предупреждения¹². Кроме того, ни в одном из 33 случаев вытеснение не было полным. Напротив, в каждом случае предупреждение преступности имело определенные позитивные результаты.

33. Исследование вопроса о вытеснении позволило обнаружить такое явление, как "диффузия позитивных результатов". Этот термин означает, что ситуативное

предупреждение преступности зачастую приводит к снижению уровня не только тех преступлений, на которые были направлены принятые меры, но и преступлений, которые этими мерами не охватывались¹³. Представляется, что потенциальные правонарушители часто переоценивают действенность или охват принимаемых мер. Планирование оценок, позволяющих одновременно выявить как возможное вытеснение, так и распределение позитивных результатов, является серьезной технической задачей для научного сообщества.

34. Уже накоплены данные о достаточном количестве оценок деятельности по предупреждению преступности, что дает возможность провести метаанализ (в ходе которого результаты отдельных оценок систематически сравниваются в рамках общей основы)³. Такой вид сравнения представляется важным, поскольку отдельные исследования не всегда дают результаты одной направленности, что позволяет ошибочным мерам предупреждения существовать дольше, чем они того заслуживают. Метаоценки обеспечивают методологию, с помощью которой можно учитывать незначительные противоречия между исследованиями, для того чтобы делать наиболее обоснованные выводы об эффективности конкретных подходов. По мере того как проекты в области предупреждения преступности станут чаще подвергаться оценкам, метаоценки будут все более осуществимыми, а их роль в разработке политики в области предупреждения преступности возрастет.

Примечания

¹ C.R. Shaw and H.D. McKay, *Juvenile Delinquency and Urban Areas* (Chicago, University of Chicago Press, 1942).

² D. Garland, "The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society", *British Journal of Criminology*, No. 36 (1996), pp. 445-471.

³ L.W. Sherman, and others, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Office of Justice Programs Research Report (Washington, D.C., United States Department of Justice, 1997).

⁴ I. Waller and B. Welsh, "International trends in crime prevention: cost-effective ways to reduce victimization", *Global Report on Crime and Justice*, Graeme Newman, ed. (New York, Oxford University Press, 1999).

⁵ A.P. Schmid, ed., *Violent Crime and Conflict: Proceedings of the International Conference on Violent Crime and Conflicts: Towards Early Warning and Prevention Mechanisms*, Courmayeur, Italy, 4-6 October 1997 (Milan, International Scientific and Professional Advisory Council, 1998).

⁶ J.J.M. van Dijk, "Towards effective public-private partnerships in crime control: experiences in the Netherlands", *Business and Crime Prevention*, M. Felson and R.V. Clarke, eds. (Monsey, New York, Criminal Justice Press, 1997).

⁷ M. Felson, and R.V. Clarke, *Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention*, Police Research Series, Paper 98 (London, Home Office, 1998).

- ⁸ G. Farrell and K. Pease, *Once Bitten, Twice Bitten: Repeat Victimization and Its Implications for Crime Prevention*, Crime Prevention Unit Series, Paper 46 (London, Home Office, 1993).
- ⁹ См., например, M. Felson and R.V. Clarke, "The ethics of situational crime prevention", *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*, G. Newman, R.V. Clarke and S.G. Shoham, eds. (Aldershot, United Kingdom, Dartmouth Publishing Company, 1997); and R. Seve, "Philosophical justifications of situational crime prevention", *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*, G. Newman, R.V. Clarke and S.G. Shoham, eds. (Aldershot, United Kingdom, Dartmouth Publishing Company, 1997).
- ¹⁰ P. Ekblom and K. Pease, "Evaluating crime prevention", *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*, M. Tonry and D. Farrington, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 1994).
- ¹¹ R. Barr and K. Pease, "Crime placement, displacement and deflection", *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 12, M. Tonry and N. Morris, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 1990); and A.C. Bouloukos and G. Farrell, "On the displacement of repeat victimization", *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*, G. Newman, R.V. Clarke and S.G. Shoham, eds. (Aldershot, United Kingdom, Dartmouth Publishing Company, 1997).
- ¹² R.B.P. Hesseling, "Displacement: a review of the empirical literature", *Crime Prevention Studies*, vol. 3, R.V. Clarke, ed. (Monsey, New York, Criminal Justice Press, 1994).
- ¹³ R.V. Clarke and D. Weisburd, "Diffusion of crime control benefits: observations on the reverse of displacement", *Crime Prevention Studies*, vol. 2, R.V. Clarke, ed. (Monsey, New York, Criminal Justice Press, 1994).

Приложение

Пересмотренный проект элементов ответственного предупреждения преступности, подготовленный на состоявшемся в Буэнос-Айресе 8–10 сентября 1999 года Совещании Группы экспертов по вопросам об элементах ответственного предупреждения преступности: рассмотрение традиционных и новых проблем, связанных с преступностью

I. Концепция предупреждения преступности

1. Для целей настоящего пересмотренного проекта элементов ответственного предупреждения преступности предупреждение преступности означает стратегии и инициативы, направленные на обеспечение защиты и безопасности и не использующие официальные санкции системы уголовного правосудия.
2. Предупреждение преступности должно охватывать все формы преступности, насилия, виктимизации и отсутствия безопасности, а также учитывать возрастающую интернационализацию преступной деятельности.
3. Предупреждение преступности подразделяется на методы, в которых основное внимание уделяется потенциальным правонарушителям, потенциальным жертвам и отдельным ситуациям. Предупреждение преступности включает: а) первичное предупреждение, которое обычно направлено на социальные факторы и психологические проблемы, вызывающие у отдельных лиц склонность к совершению правонарушений и/или к виктимизации; б) вторичное предупреждение, предусматривающее меры, которые охватывают лиц, подвергающихся риску стать правонарушителями и/или жертвами; и с) третичное предупреждение, предусматривающее меры по предупреждению рецидивизма среди бывших правонарушителей посредством социальной реинтеграции и/или перевоспитания, а также услуги по оказанию поддержки потерпевшим.

II. Поощрение и поддержка ответственного предупреждения преступности

A. Основные принципы

4. Правительства должны играть ведущую роль в деле обеспечения безопасности общин посредством создания и поддержания национальной стратегии, которая признает предупреждение преступности существенным компонентом социального развития.
5. Стратегии предупреждения преступности на национальном, региональном и местном уровнях должны характеризоваться межсекторальным подходом, который предусматривает участие членов общины в качестве полноправных и необходимых партнеров во всех этапах планирования и осуществления программы предупреждения преступности, а также учитывает социальные, культурные и гендерные различия.
6. В рамках стратегий предупреждения преступности на национальном, региональном и местном уровнях следует добиваться искоренения основных причин преступности и виктимизации и связанных с ними факторов риска посредством проведения социально-экономической политики и политики в области здравоохранения и образования. В тех случаях, когда это возможно, следует обеспечивать согласованность

программ предупреждения преступности с комплексными программами решения проблем социальной маргинализации и отчуждения, уделяя особое внимание семьям и детям, подверженным риску. Следует содействовать применению стратегий предупреждения преступности, ориентированных на группы, которые подвержены риску совершения правонарушений, особенно молодежь, включая создание возможностей для получения образования, обеспечения занятости, жилищных условий, а также возможностей для проведения досуга.

7. Предупреждение преступности и насилия и содействие безопасности общин должны быть одинаково приоритетными в градостроительстве и управлении городской структурой.

8. Правительства должны добиваться устойчивого осуществления своих стратегий предупреждения преступности посредством рассмотрения следующих мер: оценка распределения ресурсов на предупреждение преступности и другие элементы системы уголовного правосудия с целью обеспечения надлежащих средств для эффективного и своевременного предупреждения преступности и виктимизации; четкая ответственность за финансирование, планирование и координацию инициатив по предупреждению преступности; и поощрение участия общин в обеспечении устойчивости принимаемых мер.

9. Роли партнеров в осуществлении программ предупреждения преступности, в том числе специалистов правоохранительных органов и учреждений здравоохранения, должны быть четко определены и прозрачны.

10. В законодательстве должны быть установлены границы деятельности частного сектора в обеспечении безопасности. В соответствии с нормами в области прав человека, в обеспечении безопасности частный сектор не должен выполнять какие-либо функции, которые по своей природе несовместимы с законностью и с принципом, согласно которому право на применение силы принадлежит государству.

11. Разработка национальных стратегий предупреждения преступности должна способствовать общности местных и глобальных целей предупреждения преступности.

12. При любых обстоятельствах меры по предупреждению преступности следует осуществлять в строгом соответствии с действующими положениями международного права и международными нормами в области прав человека.

В. Механизмы и методы

13. Правительствам следует создавать особые советы или другие учреждения, специально уполномоченные на осуществление необходимого руководства в целях разработки планов действий, в которых определяются приоритетные направления, устанавливаются связи и проводится координация деятельности с соответствующими министерствами, развиваются партнерские отношения с неправительственными организациями и деловыми, частными и профессиональными кругами на национальном, региональном и местном уровнях, а также разрабатываются и обеспечиваются механизмы, необходимые общинам для разрешения проблем, связанных с преступностью.

14. Национальная стратегия предупреждения преступности должна обладать способностью к выявлению тенденций и факторов риска, равно как и дальновидностью, поощряя разработку систем заблаговременного предупреждения и/или показателей, которые правительства могли бы использовать, для того чтобы точнее предвидеть появление различных форм преступности с учетом как местного, так и глобального их аспекта.

15. В стратегиях предупреждения преступности должна поощряться разработка следующих мер: точное установление факта, план действий, стратегия осуществления и оценка эффективности. На этих этапах следует привлекать разнообразные секторы и основных партнеров из общины, включая граждан, с целью создания коалиции, ко-

торая была бы способна осуществлять решительное руководство и разрабатывать наиболее перспективные практические методы.

16. С целью содействия предупреждению преступности следует предусмотреть или укрепить положения, касающиеся механизмов посредничества и неформального урегулирования конфликтов.

17. Следует разрабатывать программы ситуативного предупреждения преступности, включающие затруднение преступникам доступа к соответствующим целям или жертвам, планирование застройки и наблюдение. Эти программы не должны необоснованно снижать качество имеющейся застройки или ограничивать свободный доступ к местам общественной деятельности или общественным зданиям и сооружениям, а также нарушать право на невмешательство в частную жизнь.

18. Стратегии предупреждения преступности должны содержать динамический элемент просвещения и информирования общественности, предусматривающий следующее: предоставление соответствующим заинтересованным лицам информации, касающейся стратегий и методов; активное участие общины во всех аспектах стратегии; точное изложение проблемы, связанной с преступностью, и эффективные способы ее разрешения, включая меры, которые могут быть приняты гражданами для оказания содействия в осуществлении стратегии; и укрепление доверия к официальным учреждениям, входящим в систему уголовного правосудия.

19. Стратегия должна обеспечивать оценку результатов предупреждения преступности. При осуществлении оценок следует учитывать не только воздействие на преступность, но и более широкие положительные результаты, такие как уменьшение страха или укрепление доверия между партнерами в процессе разрешения проблем. Следует также оценивать возможные издержки принимаемых мер, такие, например, как вытеснение преступности или потенциальные нарушения права на невмешательство в частную жизнь и права на свободу. В отношении перспективных мер в ходе проведения оценок необходимо определять пути их совершенствования и, с помощью анализа экономической эффективности, рекомендовать способы постоянного их осуществления.

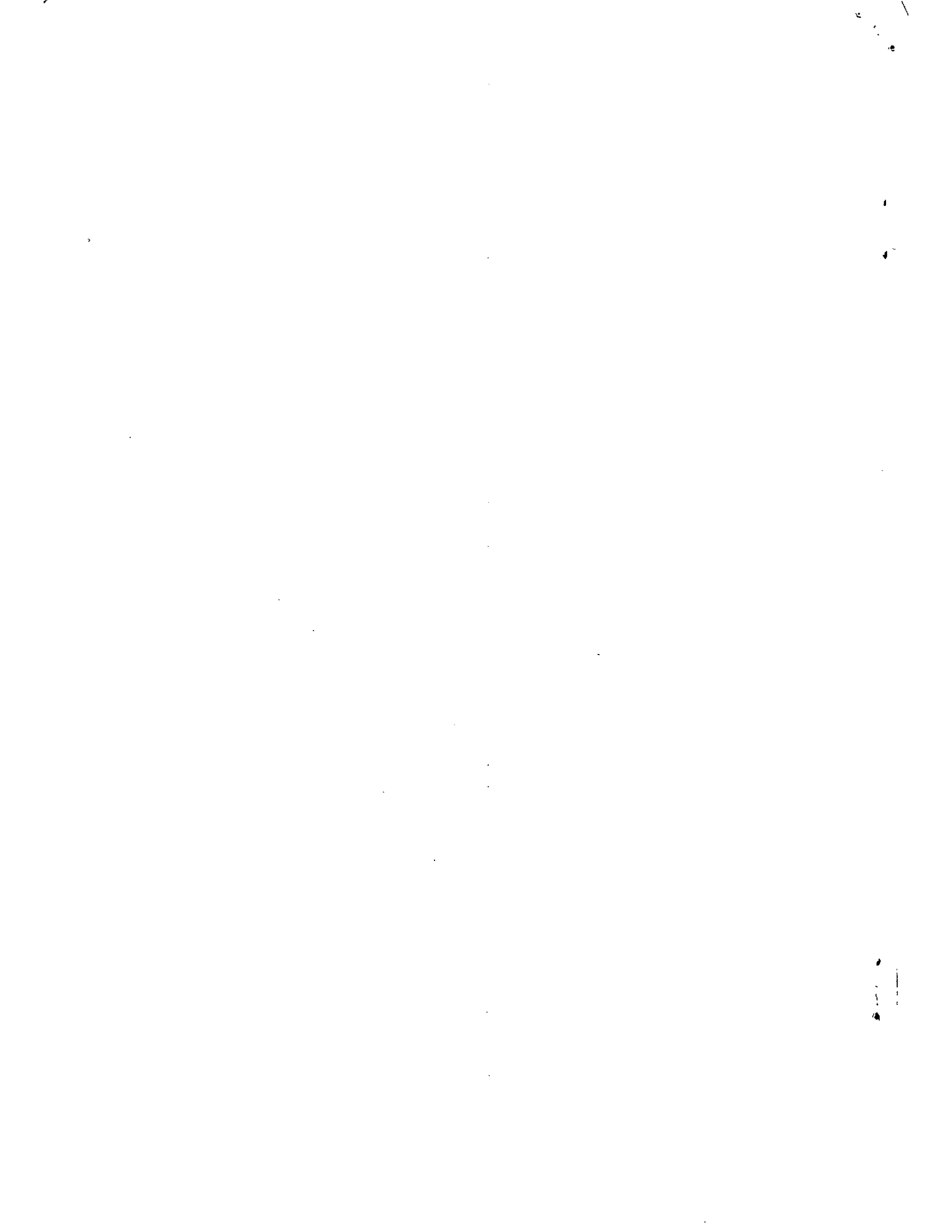
III. Международное сотрудничество

20. При создании международных рамок предупреждения преступности государствам-членам следует ставить перед собой значимые, выполнимые и конкретные задачи с учетом основных международных документов, относящихся к правам человека и предупреждению преступности, таких как Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка (резолюция 44/25 Генеральной Ассамблеи, приложение), Декларация об искоренении насилия в отношении женщин (резолюция 48/104), Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних — Эр-Риядские руководящие принципы (резолюция 45/112, приложение), а также проект Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века и проект конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

21. Стратегия должна быть последовательной и поддерживать другие соответствующие нормы и стандарты Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.

22. Следует содействовать международному обмену информацией о наиболее перспективных практических методах с точки зрения как эффективности, так и соблюдения прав человека.

23. Следует предоставлять правительствам техническую помощь в области разработки и применения эффективных стратегий предупреждения преступности и безопасности общин на национальном, региональном и местном уровнях в соответствии с вышеупомянутыми нормами и стандартами.



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 or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.