Организация Объединенных Наций A/CONF.213/6

Двенадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию

Distr.: General
5 February 2010
Russian
Original: English

Салвадор, Бразилия, 12-19 апреля 2010 года

Пункт 5 предварительной повестки дня *
Обеспечение действенности руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности

Обеспечение действенности руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности

Рабочий документ, подготовленный Секретариатом

Содержание

Стр.

I. Введение 3

II. Элементы эффективного и успешного осуществления Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности 7

A. Создание центрального органа, на который возлагается задача по осуществлению национальных программ и координации действий центрального правительства и органов местного самоуправления, а также других организаций 8

B. Проведение обзора стратегий на регулярной основе с тем, чтобы определить реальные потребности и оптимальные виды практики и внести соответствующие коррективы в национальные и местные планы действий 11

C. Разработка руководств, сборников и справочников, способствующих распространению знаний по проблемам предупреждения преступности и последовательному осуществлению планов 13

D. Обеспечение приверженности центральных и местных органов управления успешному осуществлению программ в области предупреждения преступности, сопровождающейся выделением достаточных ресурсов 18

* A/CONF.213/1.

V.10-50758 (R)

Просьба отправить на вторичную переработку

E. Установление партнерских отношений и сотрудничества с неправительственными организациями, а также поощрение участия населения в усилиях в области предупреждения преступности 19

III. Пути преодоления основных проблем, стоящих перед государствами-членами в деле осуществления руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности 21

IV. Опыт осуществления Руководящих принципов для предупреждения преступности . . 23

V. Выводы и рекомендации 25

A. Рекомендации для Организации Объединенных Наций и других международных организаций 25

B. Рекомендации для национальных правительств. 26

I. Введение

Определение: Предотвращение преступности включает все меры, направленные на снижение вероятности совершения преступлений, а также тяжести их последствий для частных лиц и общества, в том числе уменьшение страха перед преступностью. Цель мер по предотвращению преступности – повлиять на самые разнообразные причины преступности. Правоохранительные меры и меры уголовного преследования, несмотря на их потенциально превентивное воздействие, в данном контексте не рассматриваются.

1. Как отметил Генеральный секретарь в своем докладе Совету Безопасности о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах, превентивная работа имеет решающее значение в области отправления правосудия (S/2004/616, пункт 4). Вторя этим словам Генерального секретаря, участники семнадцатой сессии Комиссии по предотвращению преступности и уголовному правосудию, являющейся подготовительным органом двенадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предотвращению преступности и уголовному правосудию, подчеркнули центральное значение предупреждения преступности и необходимость побуждать государства-члены предпринимать особые усилия для обеспечения действенного предупреждения преступности (документ E/2008/30, пункт 116).

2. Сеть институтов Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия начала принимать меры для выполнения этой стратегической задачи в 1990 году. Затем Генеральная Ассамблея по рекомендации восьмого Конгресса в резолюции 45/112 приняла "Руководящие принципы для предупреждения преступности среди несовершеннолетних" (Эр-Риядские руководящие принципы). После того, как Экономический и Социальный Совет принял подготовленные Комиссией "Руководящие принципы для сотрудничества и технической помощи в области борьбы с преступностью в городах" (резолюция 1995/9, приложение) и "Руководящие принципы для борьбы с преступностью" (резолюция 2002/13, приложение), Программа подняла предотвращение преступности на уровень общестратегической цели Организации Объединенных Наций в области борьбы с преступностью.

3. В настоящее время существуют следующие восемь принципов, позволяющие достичь этой цели:

a) правительственные органы всех уровней должны играть ведущую роль в создании и поддержании институциональных структур для предотвращения преступности;

b) вопросы, связанные с предотвращением преступности, должны быть включены в политику социально-экономического развития;

c) должно осуществляться сотрудничество между государственными органами, гражданским обществом и деловыми кругами;

d) необходимы устойчивость и подотчетность, т.е. обеспечение адекватного долгосрочного финансирования в целях разработки, осуществления и оценки программ и четкая подотчетность в отношении использования средств;

e) меры должны опираться на базу знаний, т.е. использование в качестве основы любой стратегии предотвращения преступности междисциплинарного анализа данных относительно проблем преступности, их причин и опробованной практики;

f) должно быть обеспечено уважение прав человека, верховенства права и развитие культуры правосознания;

g) необходимо учитывать связь между местными правонарушениями и транснациональной организованной преступностью;

h) следует использовать разные стратегии в отношении особых групп, в частности мальчиков и девочек, мужчин и женщин, а также уязвимых членов общества[1].

4. Хорошо продуманные стратегии предотвращения преступности не только позволяют снизить уровень преступности и, тем самым, число жертв, но также повышают безопасность общин и качество жизни граждан. Эффективные меры по предотвращению преступности приносят долгосрочные плоды благодаря сокращению расходов, связанных с потерпевшими и системой уголовного правосудия.

5. Поскольку в основе преступности лежат многочисленные факторы, необходим скоординированный и межсекторальный подход, в рамках которого важную роль играют государственные органы всех уровней – предотвращение преступности входит в задачи не только полиции и системы уголовного правосудия.

6. Стратегии предупреждения преступности должны быть направлены на устранение причин. В "Руководящих принципах для предотвращения преступности" подходы подразделяются на социальное, общинное и ситуативное предупреждение преступности. Все три подхода являются частью общего набора мер по предупреждению преступности, на основании которого может быть выработана общая стратегия, и предусматривают ряд краткосрочных и долгосрочных мер по борьбе с проблемами преступности, каждая из которых имеет различные преимущества и недостатки.

7. Социальное предупреждение повышает благополучие людей и поощряет социально ответственное поведение с помощью социально-экономических, санитарных и просветительских мер и мер по обеспечению занятости с особым акцентом на детях и молодежи, уделяя особое внимание факторам риска и защитным факторам в связи с преступностью и виктимизацией.

8. Общинное предупреждение имеет целью изменить условия в тех районах, где существует большая опасность быть вовлеченным в преступную

---

[1] United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Human Settlements Programme, *Crime Prevention Assessment Tool* (HS/1232/09E), Criminal Justice Assessment Toolkit, No. 5 (New York, 2009), p. 13.

деятельность или стать ее жертвой вследствие, например, повсеместной обездоленности, разобщенности общины или концентрации иных социально-экономических проблем.

9. Ситуативное предупреждение преступности нацелено на уменьшение возможностей и стимулов для совершения преступлений, повышения в максимально возможной степени вероятности задержания правонарушителей и сведение к минимуму выгод от преступной деятельности, например, путем улучшения среды обитания в общественных местах или жилых комплексах или посредством организации консультаций для потерпевших. Эти методы направлены на борьбу с конкретными формами преступности и основаны на том, что правонарушители в конкретной ситуации принимают рациональные решения в отношении риска и выгод в случае нарушения закона. Однако эти методы могут иметь и побочные последствия, приводя к перемещению преступности из одного места в другое в результате недопущения (преднамеренного или непреднамеренного) использования определенных пространств группами маргиналов, а также ущемляя право людей на частную жизнь.

10. В этом контексте национальным правительствам необходимо устанавливать стандарты, принимать и постоянно осуществлять меры социального и ситуативного предупреждения преступности. Местные органы управления должны разрабатывать программы с учетом местных особенностей, поскольку преступность проявляется на местном и районном уровне, и многие причины могут быть устранены только на местах[2].

11. В Руководящих принципах также указано, что при разработке стратегий в области предупреждения преступности и сокращения масштабов виктимизации правительствам – помимо восьми вышеуказанных принципов – следует учитывать также должны:

a) сделать предупреждение преступности неотъемлемой частью своих структур и программ в области борьбы с преступностью в дополнение к правоохранительным мерам, мерам уголовного правосудия и исправительным мерам;

b) создать систему подготовки кадров и наращивать потенциал в области предупреждения преступности;

c) укреплять международную деятельность по предупреждению преступности путем применения имеющихся стандартов и норм, оказания технической помощи и создания сетей.

12. В Руководящих принципах в качестве одного из ключевых элементов обеспечения успеха политики и стратегий по предупреждению преступности признается использование подхода, основанного на знаниях. Для получения информации о преступности важную роль играют обследования потерпевших. Обследования населения могут использоваться для оценки характера проблем, связанных с преступностью, основных групп населения, подвергающихся риску, а также испытываемых людьми тревог и страхов, равно как и их взглядов в отношении мер по предупреждению преступности. Если

---

[2] *Crime Prevention Assessment Tool* …, p. 9.

национальных статистических данных о преступности или данных обследований недостаточно для целей планирования, этот пробел могут восполнить местные или региональные обсерватории по вопросам преступности и социальным проблемам, такие как, например, обсерватории в Боготе, Мадриде или Париже[3].

13. В Руководящих принципах подчеркивается важность верховенства права и уважения прав человека. Верховенство права предполагает такой принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, в том числе само государство, функционируют в рамках законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, справедливого применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности (S/2004/616, пункт 6). Способность установить и гарантировать верховенство права является одним из ключевых компонентов развития страны.

14. Предупреждение преступности должно быть частью существующей в стране структуры по обеспечению верховенства права, равно как и ее усилий по обеспечению развития, в частности потому, что преступность наиболее серьезно сказывается на бедных слоях населения. Известно, что преступность и виктимизация влияют на развитие, поскольку они снижают качество жизни граждан и препятствуют доступу к занятости, вытесняя деловую активность. В результате расходов на борьбу с преступностью и уголовное правосудие сокращается объем средств, остающихся на социальное развитие, обеспечить которое в отсутствие безопасности невозможно. Одного повышения эффективности работы и возможностей системы правосудия или проведения подготовки полицейских и работников пенитенциарной системы недостаточно. Необходимо учитывать все факторы, способствующие преступности, как, например, отсутствие программ реинтеграции после отбывания срока наказания (последующих услуг), которое является одним из показателей социальной изоляции, и отсутствие занятости или доступа к качественным услугам в области медицинского обслуживания и обеспечения жильем[4].

15. Двенадцатый Конгресс предоставляет уникальную возможность проанализировать, в каких областях Руководящие принципы, спустя почти десятилетие после их принятия, смогли доказать свою дееспособность и эффективность, с тем чтобы внести в них коррективы с учетом последних событий в области предупреждения преступности, в том числе в области борьбы с вооруженным насилием, и содействовать или способствовать их дальнейшему применению (A/CONF.213/PM.1, пункт 41). Конгресс также позволит международному сообществу более эффективно откликнуться на вызов, связанный с наличием взаимосвязи между предупреждением

---

[3] International Centre for the Prevention of Crime, *Crime Observatories: Survey on International Experiences* (Montreal, 2007 and 2009). Available from www.crime-prevention.intl.org/publications/pub_198_1.pdf (in English and French).

[4] *Crime Prevention Assessment Tool* …, p. 3.

преступности, верховенством права и развитием, благодаря расширению его специальных знаний и укрепления потенциала в области предупреждения преступности.

II. Элементы эффективного и успешного осуществления руководящих принципов Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности

16. В главе II приводятся положения, содержащиеся в Руководящих принципах, в отношении организации политики в области предупреждения преступности, частично с использованием проекта руководства по осуществлению Руководящих принципов, которое должно вскоре быть опубликовано (*Handbook on the United Nations Crime Prevention Guideline – Making them Work*). В ней также использованы результаты региональных подготовительных совещаний, проводившихся в порядке подготовки к двенадцатому Конгрессу, и данные обследования по этой проблематике, проводившегося в государствах-членах в 2007 году (E/CN.15/2007/11). Поскольку в этом обследовании участвовали только 42 государства-члена, обследование не позволяет определить глобальную ситуацию в области осуществления Руководящих принципов.

17. Согласно Руководящим принципам (пункты 2, 7-9, 16 и 19) на всех уровнях государственного управления следует создать и поддерживать атмосферу, в которой государственные учреждения и гражданское общество могут сыграть свою роль в деле предотвращения преступности. Это включает разработку стратегий, их осуществление и анализ. В этих целях необходимо создавать и поддерживать партнерские отношения с соответствующими сегментами общества, а также включать предупреждение преступности в качестве неотъемлемой части задач правительственных структур в целях борьбы с преступностью и обеспечения социального развития. Политика в этом отношении, учитывая многочисленность причин преступности и методы, необходимые для их устранения, включает такие вопросы, как занятость, образование, здравоохранение, обеспечение жильем и городское планирование. К числу этих причин относятся социальная маргинализация и изоляция. Центральное правительство должно играть ведущую роль в этих усилиях, хотя участие местных общин и гражданского общества исключительно важно в деле предупреждения преступности, в особенности в том, что касается выявления приоритетов, осуществления и оценки программ, а также привлечения ресурсов.

18. Руководящие принципы не только содержат стандарты в отношении эффективных стратегий предупреждения преступности, но также помогают оценить потребности страны в области оказания консультативных услуг и разработать проекты технической помощи. Обследование, проведенное среди государств-членов, оказалось весьма полезным в определении таких потребностей.

19. Согласно результатам, полученным в результате проведения обследования, основные элементы успешной политики предотвращения преступности включают:

a) создание центрального органа, на который возлагается задача осуществления национальных программ и координации усилий центральных и местных органов управления, а также других организаций;

b) проведение обзора стратегий на регулярной основе с тем, чтобы определить реальные потребности и оптимальные виды практики и внести соответствующие коррективы в национальные и местные планы действий;

c) разработку руководств, сборников и справочников, способствующих распространению знаний по проблемам предупреждения преступности и последовательному осуществлению планов;

d) обеспечение приверженности центральных и местных органов управления успешному осуществлению программ в области предупреждения преступности, сопровождающейся выделением достаточных ресурсов;

e) установление партнерских отношений и сотрудничества с неправительственными организациями, а также поощрение участия населения в усилиях в области предупреждения преступности.

20. Все это звучит довольно сложно, но, как отметило одно правительство (E/CN.15/2007/11, пункт 60):

> "Предупреждение преступности может казаться весьма дорогостоящим предприятием в начале, однако в долгосрочном плане оно является менее затратным, чем альтернатива ему с точки зрения качества жизни и прямых издержек, связанных с преступностью".

21. В докладе содержится призыв к государствам-членам сотрудничать на двусторонней основе или в рамках международных организаций в целях осуществления Руководящих принципов посредством обмена опытом и информацией об оптимальных видах практики, а также путем предоставления технической помощи в областях, в которых они успешно осуществляют стратегии предупреждения преступности.

A. Создание центрального органа, на который возлагается задача осуществления национальных программ и координации усилий центральных и местных органов управления, а также других организаций

22. В пункте 17 Руководящих принципов содержится призыв к правительствам сделать предупреждение преступности неотъемлемой частью их структур в области борьбы с преступностью путем:

a) создания центров, обладающих соответствующими квалифицированными кадрами и ресурсами;

b) разработки плана по предупреждению преступности, устанавливающего четкие приоритеты и задачи;

c) установления координации между соответствующими правительственными учреждениями;

d) налаживания партнерских отношений с неправительственными организациями, частным сектором и общинами;

e) привлечения общественности к участию в предупреждении преступности.

Создание центров, обладающих соответствующими квалифицированными кадрами и ресурсами

23. Одним из примеров центрального органа, занимающегося вопросами предупреждения преступности, является созданный в 1974 году Шведский национальный совет по предупреждению преступности, на который возложена задача по осуществлению стратегий предупреждения преступности на национальном и местном уровнях посредством финансирования и проведения оценки программ. В Канаде начиная с 1994 года также имеется национальная стратегия предупреждения преступности, осуществлением которой занимается Национальный центр по предупреждению преступности при министерстве общественной безопасности. Он оказывает поддержку в осуществлении различных местных программ и проводит их оценку; в настоящее время в центре его внимания находятся вопросы молодежи и молодежных банд.

24. В ряде федеративных государств в рамках региональных органов управления созданы свои собственные центральные структуры в целях реализации и координации стратегий предупреждения преступности, как, например, в Австралии, Германии, Канаде, Мексике, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и в Южной Африке, в которой подобные структуры созданы на национальном, провинциальном и местном уровнях.

Разработка плана по предупреждению преступности

25. Национальные планы по предупреждению преступности должны разрабатываться на основе консультаций между всеми секторами правительства и гражданским обществом, а также результатов исследований. В них должны быть указаны:

a) основные проблемы в области преступности и виктимизации в стране;

b) вероятные социальные, культурные и экономические причины этих проблем;

c) приоритетные краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные меры;

d) различные инициативы, позволяющие принять меры в отношении этих приоритетов;

e) стороны, которые будут участвовать в осуществлении плана;

f) ресурсы, которые предполагается выделить.

26. На местном уровне план по предупреждению преступности должен включать следующие моменты:

a) описание отличительных черт города (демографических, экономических и т.д.) по сравнению с регионом или страной в целом;

b) анализ преступности, насилия и беспорядков с точки зрения их масштаба, тенденций и распределения;

c) описание типичных жертв и правонарушителей (возраст, половая принадлежность, этно-культурные и социально-экономические закономерности);

d) анализ типичных факторов риска;

e) оценку эффективности текущих проектов и предоставляемых услуг (таких как здравоохранение, обеспечение жильем, социальное обеспечение, образование) с точки зрения предупреждения преступности;

f) оценку политической и институциональной среды в целях выявления возможностей для принятия превентивных мер;

g) определение возможностей, сильных сторон и потенциала данного района, в том числе наличие социального капитала, гражданского общества и существующих проектов, которые могут быть использованы при разработке будущей стратегии.

27. При составлении такого местного плана можно использовать "*Пособие по местным аудитам безопасности – Краткую презентацию международной практики*"[5], в котором приводится подробная информация относительно того, кто должен этим заниматься, какие необходимы навыки и знания, какого графика следует придерживаться при составлении плана, а также какие виды информации можно получить из таких секторов как жилой сектор, здравоохранение, образование, услуги для потерпевших, полиция, судебная система и сектор социальных услуг. Подобные аудиты проводились в Камеруне и Папуа – Новой Гвинее в рамках Программы «Более безопасные города» Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), а также в Центральном Кару, Южная Африка. Помимо этого практическую помощь в области управления качеством при планировании, осуществлении и оценке мер по предупреждению преступности предлагают Стандарты Беккариа по обеспечению качества проектов по предупреждению преступности[6].

28. В плане должны быть установлены четкие цели и указано, каким образом и когда они должны быть выполнены. В большинстве случаев планы составляются на срок от трех до десяти лет. Благодаря этому имеется время на осуществление плана и оценку полученных результатов, прежде чем будут проводиться дальнейший пересмотр плана и адаптация стратегий.

---

[5] Агентство общественной безопасности правительства Канады и Европейский форум по безопасности городской среды, "*Пособие по местным аудитам безопасности – Краткая презентация международной практики*", Париж, 2007 год. Имеется на английском, арабском, испанском, китайском, немецком, русском и французском языках (см. www.fesu.org).

[6] С ними можно ознакомиться на веб-сайте www.beccaria.de на английском, арабском, венгерском, испанском, литовском, китайском, немецком, польском, португальском, русском, хинди, чешском и французском языках; готовятся варианты на корейском, турецком и хорватском языках.

29. Стратегии предупреждения преступности выработаны в ряде стран: так, в Бразилии осуществлением Национальной программы общественной безопасности и гражданства занимается министерство юстиции с привлечением других министерств по конкретным вопросам, касающимся осуществления предусмотренных программой мер. Такой подход предполагает как структурные изменения в ключевых структурах, так и осуществление целенаправленных местных программ. Программа предусматривает осуществление мер в 11 крупных городах с пригородами, на которые выделены средства. Показательно, что одним из условий выделения средств является готовность муниципальных органов самостоятельно создавать у себя бюро по комплексному управлению.

30. В Чили Национальная стратегия общественной безопасности осуществляется под руководством министерства внутренних дел в сотрудничестве с другими ведомствами, такими как министерства юстиции, образования, труда, здравоохранения, урбанизации и планирования. В Венгрии Национальная стратегия социального предупреждения преступности осуществляется Национальным советом по предупреждению преступности под эгидой министерства юстиции. В Норвегии центральную роль в деле предупреждения преступности играет полиция, однако Национальный совет по предупреждению преступности консультирует полицию и другие государственные учреждения и осуществляет проекты от их имени.

B. Проведение обзора стратегий на регулярной основе с тем, чтобы определить реальные потребности и оптимальные виды практики и внести соответствующие коррективы в национальные и местные планы действий

31. После того, как стратегии и программы предупреждения преступности сформулированы, следует регулярно проводить их обзор, следя за тем, чтобы они точно соответствовали своим целям и позволяли объективно и эффективно их достигать. Для того, чтобы такой мониторинг можно было проводить на систематической основе, они должны быть основаны на широкой базе данных о проблемах преступности, их различных причинах и перспективной практике. При выборе и осуществлении видов деятельности, которые могут помочь решить выявленные проблемы преступности, важно учитывать, какие программы и услуги уже существуют и как их можно усовершенствовать, а также опыт в области предупреждения преступности на местном, национальном и международном уровне.

32. Мониторинг и оценка программ основаны на четком определении целевых групп населения, целевых районов, ожидаемых результатов и распределения функций. Для оценки воздействия программ необходимы особые навыки и знания, в силу чего возникает потребность в профессиональных знаниях в области предупреждения преступности, чтобы обеспечивать качество программ от стадии разработки до стадии осуществления, мониторинга и оценки. Другими словами, для обеспечения качества необходима квалификация (Руководящие принципы, пункты 18, 23 и 29).

33. Во многих странах мониторингом программ предупреждения преступности занимаются совместно правительства и научно-исследовательские институты. Так, в Австралии правительство тесно сотрудничает с Австралийским институтом криминологии, членом сети институтов Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, в области разработки своих программ предупреждения преступности и проведения их мониторинга и оценки. Оно также финансирует исследовательские проекты по таким вопросам, как раннее предупреждение, полицейская деятельность, насилие в отношении женщин, а также предупреждение преступности и общины аборигенов.

34. В Чили министерство юстиции сотрудничает с университетом Альберто Хуртадо, который занимается оценкой национальных программ и предлагает дипломный курс по безопасности в городах. Чилийский университет предлагает академические программы и проводит профессиональную подготовку по вопросам молодежной преступности, соответствующих мер и предупреждения преступности, а также предупреждения преступности на уровне общин.

35. Штат Минас-Жерайс и город Белу-Оризонти в Бразилии сотрудничают с Исследовательским центром по вопросам предупреждения преступности и общественной безопасности Федерального университета Минас-Жерайс. Помимо разработки систем анализа данных и программ обучения Центр сотрудничает в разработке и оценке действенной программы предупреждения убийств среди молодежи "*Fica Vivo*" ("Оставайся живым").

Связи между местной преступностью и транснациональной организованной преступностью

36. В Руководящих принципах содержится рекомендация в отношении того, чтобы в национальных планах предупреждения преступности учитывались связи между местными проблемами преступности и транснациональной организованной преступностью, например, в контексте незаконного оборота наркотиков (пункты 13, 27 и 31). В них содержится призыв к сотрудничеству между государствами-членами в области анализа и учета этих связей, например, путем сокращения возможностей для преступных групп действовать на законных рынках посредством разработки мер по предотвращению злоупотреблений процедурами торгов, а также субсидиями и лицензиями, выдаваемыми для осуществления коммерческой деятельности, а также посредством обеспечения защиты находящихся в социально неблагоприятном положении групп, особенно женщин и детей, от такой деятельности как торговля людьми или контрабанда мигрантов.

C. Разработка руководств, сборников и справочников, способствующих распространению знаний по проблемам предупреждения преступности и последовательному осуществлению планов

37. В идеале предупреждение преступности должно стать отдельной профессиональной областью. Пока этого не произошло, необходимы обучение и специализированные инструменты[7]. Примерами таких международных инструментов являются Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, *Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions* ("Руководство по планированию и принятию мер по предупреждению преступности в регионе южной части Африки и Карибском бассейне")[8], *Crime Prevention Assessment Tool* ("Инструмент по оценке предупреждения преступности") и находящиеся в процессе подготовки *Handbook on the United Nations Crime Prevention Guidelines — Making them Work* ("Руководство по обеспечению действенности руководящих принципов Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности") и *Handbook on Policing Urban Space* ("Руководство по полицейской деятельности в городской среде").

38. Имеется достаточно информации об эффективных программах предупреждения преступности, в основном поступающей из Европы и Северной Америки, но в последнее время появляющейся также благодаря сотрудничеству Юг-Юг. Пробелами в исследованиях по вопросу предупреждения преступности остаются вопросы о том, как осуществлять программы и стратегию и как их оценивать. Это неотъемлемый аспект эффективной деятельности по предупреждению преступности, которому правительствам следует уделять больше времени и ресурсов, а в случае необходимости запрашивать техническую помощь. В этой области имеются рекомендации со стороны ряда международных и национальных органов, занимающихся этой проблематикой, начиная с Руководящих принципов Организации Объединенных Наций, руководств, подготовленных Международным центром по предупреждению преступности (МЦПП) и другими исследовательскими институтами, до предлагаемых в ряде стран учебных программ.

39. В последние годы значительно более активно проводятся исследования по вопросу об эффективности мер по предупреждению преступности. Возникла потребность в исходных данных, то есть местных данных о ситуативном предупреждении преступности. В развитых странах программы, оцениваемые организацией "Campbell Collaboration" (www.campbellcollaboration.org)[9],

---

[7] См. Доклад о техническом консультативном совещании группы экспертов по обеспечению действенности Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности, состоявшемся в Берлине 2-4 июля 2008 года (E/CN.15/2009/CRP.2).

[8] United Nations publication, Sales No. E.09.IV.1.

[9] См. Lawrence W. Sherman and others, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, доклад Конгрессу Соединенных Штатов, подготовленный для Национального института правосудия (Вашингтон, округ Колумбия, 1997 год). С документом можно ознакомиться на веб-сайте www.ncjrs.gov/works/.

например, включают только программы, удовлетворяющие научным критериям, таким как использование контрольной группы и применение четко определенного вида мер. Изучая осуществление программ в различных ситуациях, "Campbell Collaboration" может определить эффективность таких программ. Такой подход очень полезен при анализе видов мер по предупреждению преступности, таких как ситуативное предупреждение преступности или предупреждение в раннем детском возрасте, но его сложнее использовать в случае работы с общинами, когда одновременно применяется ряд различных мер.

40. Однако, поскольку многие программы предупреждения преступности первоначально разрабатывались и оценивались в развитых странах, их опыт не всегда можно перенести на ситуацию в менее развитых странах. Там особенно остро ощущается потребность в исходных данных, и особое значение имеет помощь в создании баз данных, подготовке кадров, осуществлении и оценке таких проектов.

41. Заявления об эффективности программ побудили ряд стран попытаться воспроизвести «проверенную» программу в у себя в стране. Зачастую это не давало успешных результатов, поскольку ограничения, присутствовавшие в оригинальном варианте программы, полностью отличались от новой ситуации, а также в связи с тем, что успех программы в значительной степени зависит от того, как она осуществляется.

42. Этот опыт позволил лучше понять необходимость корректировки и адаптации стратегий предупреждения преступности с учетом ситуации в каждой отдельной стране и регионе, где в любом случае общим знаменателем для измерения успеха или неудачи мер в области предупреждения преступности служат исходные данные. Помимо высокого уровня насилия и виктимизации, факторами, влияющими на потребности данной страны, воздействующими на виды проблем преступности, с которыми она сталкивается, и сказывающимися на возможности успешного проведения программ, являются социально-экономическая ситуация в стране, ее уровень развития и возможности, а также ее политическая история.

43. Тем не менее, среди развивающихся стран, сталкивающихся со схожими социально-экономическими условиями, накапливается все больше опыта, и порой уже имеется получившая положительную оценку практика. Развивается также обмен информацией между такими странами по линии Юг-Юг. Вместо того, чтобы трансплантировать программы из развитых стран, эти страны вырабатывают новые проекты, учитывающие их обстоятельства, и используют свои собственные сильные стороны.

44. С информацией относительно политики и практики можно ознакомиться в перечнях перспективных и успешных стратегий и программ по предупреждению преступности, которые в настоящее время имеются в широком доступе на различных языках. Они включают получившие высокую оценку проекты в различных регионах и странах; перечни эффективной практики или информацию о такой практике, как, например, подборки "Campbell Collaboration" (см. пункт 39 выше), и сборники программ по таким конкретным темам, как предупреждение преступности в городах, группы риска среди молодежи, безопасность женщин, меры борьбы с молодежными

бандами, безопасность в школах и управление общественными местами[10]. В Европе в рамках Европейской сети предупреждения преступности (www.eucpn.org) в результате осуществления проекта "Беккариа", озаглавленного "Управление качеством в области предупреждения преступности", и проекта "CRIMPREV", озаглавленного "Оценка аномального поведения, преступности и ее предупреждения в Европе" (www.gern-cnrs.com/gern/index.php?id162&L=2), подготовлены полезные исследования методов предупреждения преступности, основанных на фактах. Региональные и международные сети также дают информацию о перспективных методах предупреждения преступности.

45. Появляется все больше исследований, проведенных в странах Африки, Карибского бассейна и Латинской Америки; они представляют собой важный ресурс для оценки правительствами ситуации у себя в стране. К числу этих исследований относятся публикации Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК)[11], в которых приводится подробный и всесторонний анализ масштабов и вероятных причин преступности, а также дифференцированные рекомендации по предупреждению преступности в этих регионах. В рамках программы ООН-Хабитат "Более безопасные города" проведен ряд исследований по вопросам преступности и виктимизации в городах африканских стран. В Латинской Америке важными ресурсами являются региональные исследовательские организации, такие как Латиноамериканский факультет социальных наук (ФЛАКСО), и университетские центры, такие как Исследовательский центр по вопросам преступности и общественной безопасности (КРИСП) и Исследовательский центр по вопросам общественной безопасности и гражданства (ЦеСеК) в Бразилии и университет Альберто Хуртадо в Чили. Региональные источники могут быть ценным ресурсом для нахождения проектов в соседних странах, обладающих аналогичным опытом и сталкивающихся со схожей ситуацией, а обмен информацией в формате Юг-Юг, такой как проект ЮНОДК в отношении стран Карибского бассейна и южной части Африки, помогает обмениваться идеями относительно стратегии и проектов. В Южной Африке осуществляется сотрудничество между Советом по научным и промышленным исследованиям и министерствами на национальном уровне и на уровне провинций, а также с Южноафриканским полицейским управлением. Благодаря такому сотрудничеству удалось подготовить руководства и инструменты, разработать и осуществить программы, в частности программы по вопросам, касающимся детей и молодежи, оказать помощь местным муниципальным органам в подготовке их собственной стратегии предупреждения преступности, организовать конференции для содействия обмену опытом и передовой практикой и провести учебные программы.

---

[10] См. публикации МЦПП на веб-сайте www.crime-prevention-intl.org.

[11] *Crime and Development in Central America — Caught in the Crossfire* ("Преступность и развитие в Центральной Америке – Под перекрестным огнем") (United Nations publication, Sales No. B.07.IV.5); доклад на тему "*Crime and development in Africa*" ("Преступность и развитие в Африке"), опубликованный ЮНОДК в июне 2005 года; и доклад на тему "*Crime, violence and development: trends, costs and policy options in the Caribbean*" ("Преступность, насилие и развитие: тенденции, издержки и варианты политики в странах Карибского бассейна"), опубликованный ЮНОДК и Всемирным банком в марте 2007 года.

46. Многие правительства создали информационные веб-сайты в целях предоставления информации и ресурсов для директивных органов, специалистов-практиков и исследователей, работающих в правительственных структурах различного уровня. Так, правительство Соединенного Королевства создало веб-сайт по сокращению масштабов преступности для поддержки работы Партнерств по борьбе с преступностью и беспорядками в Англии и Партнерств по обеспечению безопасности общин в Уэльсе. В Австралии, власти Нового Южного Уэльса создали веб-сайт для оказания поддержки деятельности по развитию общин, в том числе в области предупреждения преступности на местном уровне. Это электронный координационный центр, предлагающий ряд инструментов, ресурсов и информацию относительно источников финансирования.

47. Один из важных методов распространения информации о стратегиях предупреждения преступности, их осуществлении и оценке заключается в обмене опытом между странами и городами. Получение информации непосредственно от лиц, обладающих соответствующим опытом в различных странах, относительно того, как они управляли своими проектами и решали проблемы, часто является наиболее быстрым путем для понимания того, что можно сделать. Такие форумы как МЦПП и Европейский форум за безопасность в городах (ЕФБГ), а также такие программы как Программа Европейского союза по созданию сети развития городов (УРБАКТ) и Программа ООН-Хабитат «Более безопасные города» обладают большим опытом в содействии такому обмену опытом. ООН-Хабитат организует международные и региональные конференции в Африке и Латинской Америке, в ходе которых мэры и другие заинтересованные стороны могут совместно обсудить вопросы расширения обмена опытом в отношении проектов по предупреждению преступности на местном уровне, а проект ЮНОДК в формате Юг-Юг в области укрепления регионального сотрудничества в целях выявления передовой практики в деле предупреждения преступности в развивающемся мире позволяет директивным органам, специалистам-практикам и исследователям из стран Карибского бассейна и южной части Африки обмениваться опытом между регионами, которые характеризуются очень высоком уровнем насилия.

48. Начиная с 2003 года Европейский союз финансирует Программу Беккариа Совета по предупреждению преступности Нижней Саксонии, Германия, в целях развития управления качеством, обеспечения профессиональной подготовки и передачи знаний в области предупреждения преступности (разработка электронного справочники и сети, а также составление подборки международных инструментов по предупреждению преступности, которые вскоре будут доступны на специальном веб-портале по адресу www.beccariaportal.org). Начиная с 2008 года в рамках Программы Беккариа проводится базовая подготовка специалистов-практиков без отрыва от производства. В программу обучения входят криминология, предупреждение преступности и управление проектами, а также практическая работа по проектам. Планируется подготовить учебную программу для заочного обучения на английском и, если удастся, на других языках. В ходе двенадцатого Конгресса на семинаре-практикуме по информационно-просветительской работе по вопросам международного уголовного правосудия в поддержку принципа верховенства права будет представлена обновленная

версия учебной программы на английском языке, которая, как предполагается, будет осуществлена после Конгресса в качестве программы технической помощи. 26 мая 2010 года ЮНОДК в сотрудничестве с Венским университетом при помощи Информационной службы Организации Объединенных Наций будет транслировать по Интернету экспериментальную электронную лекцию по теме "Спорт, насилие и предупреждение преступности", которая, возможно, поможет продемонстрировать один из легко доступных методов улучшения обучения вопросам предупреждения преступности независимо от существующих технических и геополитических ограничений, в том числе в целях обучения на местах.

Пример всесторонней специально подготовленной стратегии предупреждения преступности

49. Стратегии предупреждения преступности должны носить межсекторальный характер, должны быть основаны на знаниях, быть устойчивыми и подотчетными. Одним из примеров стратегии предупреждения преступности, удовлетворяющих этим критериям, является стратегия "Общины, которым небезразлично" (ОКН), направленная на предупреждение злоупотребления психоактивными веществами, правонарушений, насилия, подростковой беременности, случаев прекращения учебы в школе и депрессии среди подростков[12].

50. ОКН представляет собой специально подготовленную систему планирования, основанную на исследованиях в области социальной работы, общественного здравоохранения, психологии, криминологии и организационного развития. В ее основе лежат усилия, направленные на укрепление защитных факторов, таких как прочные социальные связи или последовательные стандарты поведения, а также сокращение факторов риска, таких как плохие отношения в семье или разобщенность общины, которые связаны с ранним приобщением к наркотикам, правонарушениями или насилием.

51. ОКН помогает коалициям представителей общин выбирать и осуществлять программы путем подготовки, на основе имеющихся данных, характеристики сильных сторон общины и существующих в общине проблем; выработки приоритетных направлений деятельности на основании этой характеристики; привлечения членов общины к работе по развитию молодежи; обеспечения эффективного использования ресурсов; и стремления к достижению поддающихся измерению результатов в целях проведения многократных оценок.

52. Стратегия ОКН включает проведение обследования учащихся, в рамках которого они им предоставляется возможность самим сообщить о случаях

---

[12] См. Social Development Research Group, *Research Brief*, No. 3, October 2009, available from www.uwsrd.org/sdrg/ResearchBrief_Oct2009.pdf; J. David Hawkins and Richard F. Catalano, *Investing in Your Community's Youth: An Introduction to the Communities That Care System* (2005), available from the website of the United States Department of Health and Human Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration (http://dowload.ncadi.samhsa.gov/Prevline/pdfs/ctc/Investing%20in%20Your%20Community's %20Youth.pdf).

правонарушений с их стороны; это обследование позволяет оценить степень распространенности факторов риска и защитных факторов, а также содержит базу данных о программах профилактических мер, доказавших свою эффективность.

53. В ходе оценки организационного воздействия процесса ОКН было установлено, среди прочего, что этот процесс способствует укреплению межведомственного взаимодействия, сокращает дублирование усилий, позволяет более скоординировано выделять ресурсы, шире использовать программы, основанные на знаниях, и шире привлекать специалистов, общественность и молодежь к деятельности по предупреждению преступности, осуществляемой на уровне общин[13].

54. Недавно было проведено исследование степени воздействия стратегии ОКН через четыре года после ее осуществления[14]. В тех общинах, где применялась стратегия ОКН, было отмечено существенное снижение показателей злоупотребления психоактивными веществами и правонарушений среди учащихся, заканчивающих восьмой класс, по сравнению с контрольными общинами.

55. Стратегия ОКН на данный момент применялась или применяется в Австралии, Германии, Канаде, Кипре, Нидерландах, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах Америки и Хорватии. На Кипре в осуществлении этой стратегии оказывали содействие Программа развития Организации Объединенных Наций и Агентство международного развития Соединенных Штатов Америки. Хотя в целом этот процесс применим также и к другим странам, для этого неизбежно потребуется адаптация с учетом местных условий.

D. Обеспечение приверженности центральных и местных органов управления успешному осуществлению программ в области предупреждения преступности, сопровождающейся выделением достаточных ресурсов

56. В Руководящих принципах для предотвращения преступности подчеркивается важность принципов устойчивости, т.е. надлежащего и надежного финансирования, а также подотчетности, т.е. периодической проверки расходов и жесткой оценки результатов, в том числе с привлечением общины (пункты 1, 10 и 20). Это предполагает, среди прочего, предоставление сотрудникам проекта и широкой общественности информации, необходимой для проведения анализа проблем преступности и принятия соответствующих мер, проведения систематических и всесторонних исследований воздействия различных подходов к предупреждению преступности и условий для их

---

[13] United States of America, Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, *Title V Incentive Grants for Local Delinquency Prevention Programs: Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act of 1974, as Amended in 1992 (PL 93-415; 42 U.S.C. 5601 et seq.) — 1996 Report to Congress: Program Report* (Washington, D.C., 1996).

[14] J. David Hawkins and others, "Results of a type 2 translational research trial to prevent adolescent drug use and delinquency: a test of Communities That Care", *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, vol. 163, No. 9 (2009), pp. 789-798.

успешного применения, а также обобщения и распространения результатов. Для этого также необходимо тщательное планирование и реализация мер, привлечение поддержки со стороны потенциальных партнеров в целях долгосрочного сотрудничества и постоянный мониторинг и оценка результатов, материальных и нематериальных издержек и выгод (пункты 11 и 21-23). В конечном итоге, дефицитные ресурсы следует выделять прежде всего на те программы и инициативы, которые доказали свою эффективность и способность ответственным образом использовать средства своих бюджетов.

57. Повысить устойчивость можно благодаря принятию долгосрочных стратегий. Так, в 2008 году город Богота поставил долгосрочные цели в области повышения безопасности и качества жизни своих жителей, увязав их с существующими механизмами финансирования, позволяющими городским районам на местном уровне осуществлять инициативы по предупреждению преступности. Для того чтобы предупреждение преступности стало одной из черт надлежащего управления, может потребоваться время. Устойчивость отчасти зависит от вынесения вопросов предупреждения преступности за рамки текущих политических приоритетов, которые могут изменяться с течением временем, хотя добиться этого нелегко.

E. Установление партнерских отношений и сотрудничества с неправительственными организациями, а также поощрение участия населения в усилиях в области предупреждения преступности

58. Причины преступности разнообразны, и соответственно существует много разных способов предупреждения преступности. Так, различные структуры на всех уровнях управления государством, а также частный сектор и гражданское общество должны участвовать в деятельности по предотвращению преступности на основе скоординированного и многосекторального подхода. Для этого необходимо координировать усилия государственных структур и создавать партнерские отношения с неправительственными организациями, частным сектором и соответствующей общиной.

59. Опыт, однако, показывает, что работать в рамках таких партнерств сложно. Министерствам или секторам услуг требуется много времени, чтобы начать взаимодействовать с другими организациями и совместно вести работу в тех областях, которые раньше входили исключительно в их сферу ведения. Некоторые сектора, возможно, не осознают важности их вклада в дело предотвращения преступности и предпочитают переложить ответственность на систему правосудия или полицию. На обмене информацией могут сказываться соображения конфиденциальности: сектор здравоохранения может возражать против передачи информации комитету по предупреждению преступности, а полиция может быть против предоставления оперативной информации по отдельным проблемам преступности. В отсутствие сильного лидера ведомства могут не пожелать выделять ресурсы на совместную деятельность. Одним из важных факторов является постоянство кадров, поскольку изменения в составе комитетов ослабляют решительность их настроя и коллективную энергию. Все это еще раз свидетельствует о важности ведущей роли правительства в

создании центрального ведомства, на которое будут возложены функции по разработке и проведению в жизнь стратегий предупреждения преступности. Это также подчеркивает необходимость того, чтобы участники партнерских отношений располагали достаточными полномочиями для выделения необходимого времени и ресурсов.

60. Хотя скоординированный подход государственных и неправительственных организаций является неотъемлемым условием эффективного предупреждения преступности, его часто бывает недостаточно. Не менее важно стремиться привлекать общественность к активному участию в предупреждении преступности посредством разъяснения необходимости действовать и соответствующих мер, а также ее роли в этой деятельности.

61. Чтобы убедить общественность принять участие в усилиях по предупреждению преступности, необходима информация, для чего в свою очередь требуется сотрудничество со средствами массовой информации. В основе политики по борьбе с преступностью может лежать обеспокоенность общественности и требования в отношении принятия более жестких мер, а средства массовой информации практически во всех странах склонны акцентировать наиболее жестокие преступления, что оказывает сильное влияние на формирование позиции общественности. Тем не менее, когда люди получают более сбалансированную информацию, они готовы оказать помощь в предупреждении преступности: так, опросы общественного мнения в Канаде свидетельствуют о весьма положительном отношении к инвестициям в программы предупреждения преступности.

62. Часто общественность считает, что за обеспечение безопасности и порядка отвечает только полиция. Поэтому правительствам необходимо вести диалог с общественностью и обсуждать пути участия различных сегментов общества в усилиях по предотвращению преступности и то, как эти сегменты сами могут оказать помощь в повышении безопасности общин и уменьшении их уязвимости.

63. При разработке стратегий предотвращения преступности важно изучать опыт общественности и то, какие проблемы и приоритеты представляются ей важными. Важными путями обеспечения лучшего понимания и поддержки программ является предоставление общественности информации об успешных программах или возникающих проблемах, а также сотрудничество со средствами массовой информации в целях обеспечения более сбалансированной подачи информации о предупреждении преступности.

64. Наконец, одним из важнейших ресурсов в изменении позиции общественности в целом, а также групп риска или жертв определенных видов преступлений является просветительская работа среди населения и разъяснение различных доступных населению услуг. Так, в рамках стратегии по предупреждению насилия в отношении женщин федеральное правительство Бразилии начало проводить кампанию с целью изменить отношение общественности к такого рода преступлениям. В ходе этой кампании предоставлялась информация об имеющихся услугах, была организована круглосуточная горячая линия для жертв таких преступлений и проведен ряд публичных форумов по вопросам безопасности женщин с целью активизировать обсуждение этих вопросов и привлечь к ним внимание.

III. Пути преодоления основных проблем, стоящих перед государствами-членами в деле осуществления Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности

65. Согласно проведенному обследованию (E/CN.15/2007/11, пункт 61), при осуществлении Руководящих принципов для предотвращения преступности государства-члены сталкиваются со следующими семью основными проблемами:

1. Укрепление социальной профилактики преступности в качестве государственной политики и создание органов, несущих ответственность за ее осуществление

2. Совершенствование координации между различными правительственными органами, прямо или косвенно участвующими в предупреждении преступности

66. Социальное предупреждение означает учет соображений предупреждения преступности во всех областях социальной политики, таких как здравоохранение, образование, городское планирование и обеспечение занятости. Там, где органы, ответственные за принятие решений в этих областях, не осознают побочного влияния, которое их политика может оказать на предупреждение преступности, необходимо принять активные меры, чтобы они это поняли, посредством предоставления подробной информации или путем принятия нормативных мер. Для этого необходимо четкая приверженность такому подходу со стороны руководства на уровне национальных, региональных и местных органов управления.

67. При наличии такой приверженности целесообразно предусмотреть обязательные формы сотрудничества и надзора, чтобы преодолеть инерцию организаций, способных оказать влияние на предупреждение преступности, но не несущих прямой ответственности за такую деятельность. Это может быть постоянный комитет министров, совет административных руководителей высшего звена или — на местном уровне — совет по предупреждению преступности под председательством мэра или его заместителя. Опыт, однако, показывает, что создать такую структуру непросто в силу сопротивления, вызванного традиционными подходами к строго секторальному разделению функций.

3. Деятельность в отношении конкретных областей организованной преступности, таких как незаконный оборот наркотиков, которые часто связаны с транснациональной преступностью

68. Некоторые области организованной преступности напрямую связаны с местной преступностью: при незаконном обороте наркотиков на улицах обычно используются местные дилеры, а деньги, уплачиваемые за запрещенные наркотики, чаще всего получены путем краж, грабежей и других "традиционных" преступлений. Торговля женщинами и детьми в целях сексуальной эксплуатации будет прибыльной лишь в том случае, если их услуги будут предлагаться местными организованными структурами

проституции. Поэтому любые успешные меры в отношении одной из сторон этого "бизнеса" неизбежно повлияют и на другую сторону. Помимо конкретных правоохранительных мер существуют меры, которые могут быть приняты на международном уровне, в том числе подписание двусторонних соглашений, обмен информацией, участие в международных и региональных сетях и меры в области разрешения выдачи преступников и оказания взаимной правовой помощи. Эти вопросы более подробно рассматриваются в рамках пункта 4 субстантивной части повестки дня двенадцатого Конгресса.

4. Распространение знаний на уровне местных органов власти и стимулирование их активного участия в деятельности по предупреждению преступности

69. Чтобы участвовать в усилиях по предупреждению преступности, местные органы управления должны располагать надежной и всесторонней информацией о преступлениях, совершаемых в их юрисдикции. Такая информация может быть получена путем извлечения отдельных данных, если это возможно, из статистики преступности, путем проведения местных обследований потерпевших или посредством сопоставления соответствующих данных, полученных из различных источников, которые поступают в обсерватории по вопросам преступности. Одним из таких источников может быть (субъективное) ощущение безопасности среди населения, однако это не должно быть единственным источником.

70. Важную роль играют местные органы управления, поскольку преступность ощущается на местном или районном уровне, и многие причины преступности могут быть устранены только на местах. Поэтому местным органам управления необходимо разрабатывать программы и адаптировать их к местным условиям, для чего зачастую потребуется поддержка со стороны специализированных исследовательских институтов или имеющих надлежащую квалификацию сотрудников, которые могут проанализировать ситуацию, выбрать подходящие программы, а также реализовать эти программы и осуществлять их мониторинг.

5. Разработка учебных программ для восполнения нехватки опыта и знаний по вопросам предупреждения преступности и создание баз данных о наиболее успешном практическом опыте

71. Ряд организаций в различных частях мира, например, в Южной Африке, Европе и Латинской Америке, предлагают учебные программы для специалистов-практиков, занимающихся предупреждением преступности. В Северной Америке и Европе существуют базы данных в отношении передовой практики, однако эти данные не всегда подходят для других регионов ввиду проблем, связанных с их переносом (см. раздел C главы II выше). Однако в этой области ведутся активные исследования, в особенности в Южной Африке и Латинской Америке, так что ситуация со временем может улучшиться.

6. Использование передовых технологий в целях совершенствования стратегий предупреждения преступности

72. Передовые технологии применяются прежде всего в двух областях предупреждения преступности: в ситуационном предупреждении (например,

наблюдение с использованием систем охранного теленаблюдения (CCTV) и повышение защищенности возможных объектов совершения преступлений, а также при анализе местных тенденций в области преступности посредством использования географических данных для составления карт частотности преступлений в зависимости от района, времени суток и тяжести преступлений. Такие подходы используются, например, в Бразилии, Канаде и Франции[15].

7. Разработка механизмов оценки, в частности в отношении анализа эффективности затрат

73. Одной из основных проблем является оценка программ предупреждения преступности на местах (помимо проведения контролируемых экспериментов, что не всегда возможно). Такие исследователи как Кэмпбелл и Стэнли (Campbell and Stanley) разработали экспериментальную и квази-экспериментальную методику проведения исследований по оценке, которая может быть выбрана с учетом конкретных черт определенной программы и условий ее осуществления[16].

74. Наибольшие трудности возникают при проведении оценки эффективности затрат. В то время как расходы на программу предупреждения по-прежнему, скорее всего, поддаются измерению при помощи бухгалтерских методов, оценку результатов, то есть социальных издержек, которых удалось избежать в результате предотвращения неизвестного числа преступлений неопределенной тяжести, провести сложно. Для этого необходимо рассчитать ожидаемое число преступлений, которые были бы совершены в отсутствие программы предупреждения преступности, и расходы, которых удалось избежать потерпевшим и системе уголовного правосудия. Не удивительно, что государства-члены в своих ответах, полученных в рамках обследования, просили оказать им помощь именно в области оценки эффективности затрат.

IV. Опыт осуществления Руководящих принципов для предупреждения преступности

75. Организация Объединенных Наций уже многие десятилетия работает над обеспечением эффективного применения разработанных ею стандартов и норм в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, учитывая важность этих аспектов для обеспечения верховенства права. Организация Объединенных Наций играет исключительно важную роль в этой области, являясь единственной организацией, способной обеспечить глобальный подход и мобилизовать поддержку со стороны как межправительственных, так и неправительственных организаций. Использование ее стандартов в контексте технической помощи необходимо для создания основ надлежащего управления, защиты прав человека и укрепления верховенства права. Развитые

---

[15] *Руководство по обеспечению действенности Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности* (см. пункт 16 выше); и *Crime Observatories* (см. сноску 3 выше).

[16] См. www.campbellcollaboration.org; а также Sherman and others, *Preventing Crime* (см. сноску 9 выше).

страны также используют эти инструменты в целях выявления пробелов и недостатков в их системах уголовного правосудия и проведения соответствующих реформ (A/CONF.203/8, пункты 53 и 54).

76. Эффективное применение норм Организации Объединенных Наций возможно лишь в случае их максимально широкого распространения, поддержки и принятия на всех уровнях государственного управления. Для этого они должны быть восприняты лицами, ответственными за принятие решений и определение формата действий, специалистами-практиками, занимающимися вопросами предупреждения преступности и уголовного правосудия, а также лицами, на которых такие решения сказываются. В этой связи они должны публиковаться на соответствующих языках и быть легко доступными для соответствующих групп специалистов.

77. Опыт, накопленный в процессе осуществления Руководящих принципов, носит, как представляется, весьма разнообразный характер. С одной стороны, результаты обследования, о котором говорилось в главе III, свидетельствуют о том, что многие государства-члены следуют, по крайней мере отчасти, Руководящим принципам. Однако это может объясняться не только знанием о Руководящих принципах и уважительного к ним отношения, но и тем, что в них нашли отражение последние достижения в области предупреждения преступности, и любая страна, стремящаяся применять современные методы предупреждения преступности, так или иначе будет в целом следовать положениям Руководящих принципов.

78. С другой стороны, на одном из региональных подготовительных совещаний было отмечено недостаточное знание о Руководящих принципах и было рекомендовано приложить дополнительные усилия в целях их более широкого распространения среди групп, отвечающих за их применение на национальном уровне (A/CONF.213/RPM.1/1, пункт 22). Это свидетельствует о необходимости обратить внимание на такое недостаточное знание. Некоторые специалисты и практики могут счесть формулировки, содержащиеся в Руководящих принципах, чрезмерно абстрактными: для них более интересны будут более подробные указания, содержащиеся в *Crime Prevention Assessment Tool* ("Инструменте по оценке деятельности в области предупреждения преступности") и в готовящемся *Handbook on the United Nations Crime Prevention Guidelines — Making Them Work* ("Руководстве по обеспечению действенности Руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности"). Однако не все, возможно, слышали о них в ходе обучения, и поэтому Организации Объединенных Наций следует стремиться включать Руководящие принципы в соответствующие программы обучения. Высокое качество Руководящих принципов и соответствующего *Набора инструментов* и *Руководства* должно способствовать этому процессу, как только они получат более широкую известность в академических кругах.

79. Наконец, поскольку при проведении обследования неоднократно отмечалась необходимость оказания технической помощи, например, в области анализа эффективности затрат и других организационных аспектов, Руководящие принципы, по всей видимости, могут быть использованы в качестве перечня для выявления областей, в которых международное сообщество может оказать поддержку, с последующими детальными консультациями на основе *Инструмента по оценке деятельности в области*

предупреждения преступности. Это также будет способствовать более широкому распространению Руководящих принципов, в частности среди лиц, отвечающих за принятие решений.

V. Выводы и рекомендации

80. С этической, финансовой и практической точек зрения реагировать на преступность лишь посредством принятия сдерживающих и судебных мер как нецелесообразно, так и невозможно. Кроме того, эффективное предупреждение преступности является одним из важных факторов обеспечения устойчивого развития, поскольку снижение уровня преступности и повышение безопасности создают более оптимальные условия для деловой активности и обеспечения занятости, а также позволяют направлять ресурсы не на борьбу с преступностью, а на достижение социально-экономического прогресса. Программы социального предупреждения преступности, в частности, повышают вовлеченность маргинальных групп в общественную жизнь или способствуют их реинтеграции. Некоторые программы расширяют возможности потерпевших или в особенности уязвимых групп, что представляет собой еще один аспект социальной интеграции. Однако одних программ, полных добрых намерений, недостаточно. Их необходимо анализировать, оценивая их воздействие и использование финансовых средств, то есть выявлять оптимальные виды практики, основанные на фактах.

81. На сегодняшний день имеется достаточно информации и указаний в отношении того, как обеспечивать эффективность стратегий предупреждения преступности. Такой информацией располагают система Организации Объединенных Наций, международные организации, такие как МЦПП или Европейский форум за безопасность в городах, а также национальные и региональные структуры. Недостаточность числа программ предупреждения преступности в настоящее время нельзя объяснить нехваткой информации. Оно может объясняться нехваткой финансовых, технических или кадровых ресурсов, а в худшем случае отсутствием заинтересованности.

A. Рекомендации для Организации Объединенных Наций и других международных организаций

Рекомендация 1

82. Предупреждение преступности должно оставаться одной из все более важных целей Организации Объединенных Наций в области борьбы с преступностью при оказании технической помощи в целях обеспечения верховенства права, предоставляемой в области общего социально-экономического развития. Оно должно быть направлено на укрепление и расширение социальной интеграции, в особенности молодежи, несовершеннолетних правонарушителей и взрослых преступников, в том числе реинтеграции бывших преступников в нормальную жизнь общества.

Рекомендация 2

83. Международное сообщество должно поощрять и проводить исследования, а также поддерживать осуществление проектов технической помощи по вопросам связи между организованной преступностью и местной преступностью с целью подключения к решению этой проблемы мер по предупреждению преступности.

Рекомендация 3

84. Организации Объединенных Наций и другим международным и региональным организациям, занимающимся вопросами предупреждения преступности и уголовного правосудия, следует более широко распространять Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности и связанные с ними документы, в особенности среди университетов и учебных заведений, содействовать их признанию, использованию и применению.

Рекомендация 4

85. Всем указанным структурам следует также содействовать надлежащему обучению специалистов-практиков вопросам планирования, осуществления и оценки программ предупреждения преступности. Следует поддерживать, на межрегиональном, региональном и национальном уровнях, обучение вопросам предупреждения преступности с учетом конкретных геополитических и социально-экономических факторов, что обеспечит эффективность мер по предупреждению преступности в местных условиях, проводя обычные учебные программы, а также используя современные информационные технологии и непременно уделяя на практике внимание общинам и лицам, являющимся жертвами преступлений.

B. Рекомендации для национальных правительств

Рекомендация 1

86. Правительства должны играть ведущую роль в деле обеспечения действенности мер по предупреждению преступности. Межсекторальный подход к предупреждению преступности может потребовать существенных изменений в подходах лиц, ответственных за принятие решений, и специалистов-практиков, а также внесения изменений в организационную структуру и области сотрудничества.

Рекомендация 2

87. Предупреждение преступности не следует считать задачей лишь правоохранительных органов и системы уголовного правосудия: любая политика, влияющая на качество жизни населения, в особенности семей, детей и молодежи, может оказывать влияние на предупреждение преступности.

Рекомендация 3

88. Для обеспечения эффективности стратегий предупреждения преступности необходимы исходные данные и качественные планирование, осуществление и оценка. Поскольку ресурсы, необходимые для соблюдения этого требования, не всегда имеются в наличии, правительствам, в особенности в развивающихся странах, следует активно обращаться за технической помощью в форме консультаций, обучения кадров и предоставления финансирования, которую предлагают многие организации и отдельные государства-члены. В то же время, государствам-членам следует быть готовыми делиться своим опытом в отношении их стратегий предупреждения преступности. Возможно, возникнет потребность в организации подготовки кадров и создании потенциала на национальном уровне, чтобы обеспечить наличие необходимого числа компетентных сотрудников и выработать подходы к предупреждению преступности, соответствующие конкретным условиям в каждой стране.

Рекомендация 4

89. Предупреждение преступности обычно является долгосрочной деятельностью — если не будет выделено средств на достаточный срок, они будут потрачены впустую. Однако наряду с долгосрочным финансированием необходимо обеспечивать четкий учет расходования средств, в том числе проводить оценку результатов.