



**Десятый Конгресс
Организации Объединенных Наций
по предупреждению преступности
и обращению с правонарушителями**

Вена, 10-17 апреля 2000 года

Distr.: General
17 December 1999

Russian
Original: English

Пункт 5 предварительной повестки дня*
**Эффективное предупреждение преступности:
в ногу с новейшими достижениями**

Участие общин в предупреждении преступности

**Справочный документ к семинару-практикуму по участию общин
в предупреждении преступности****

* A/CONF.187/1.

** Генеральный секретарь выражает признательность Международному центру по предупреждению преступности в Монреале за организацию этого семинара-практикума.

Резюме

Настоящий документ подготовлен в соответствии с резолюцией 53/110 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года, в которой Ассамблея одобрила программу работы десятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, в том числе проведение четырех ориентированных на практические действия семинаров-практикумов, один из которых будет посвящен вопросу участия общин в предупреждении преступности. Семинар-практикум по участию общин в предупреждении преступности позволит предложить государствам-членам практические пути снижения уровня преступности за счет инвестиций в деятельность по предупреждению преступности на уровне общин. На основе предоставленной Организацией Объединенных Наций информации, докладов правительств и экспертов на семинаре-практикуме будет рассмотрен вопрос об инвестировании деятельности по предупреждению преступности в общинах и будут приведены примеры предупреждения преступности с участием местных органов управления, школ, родителей, граждан, органов полиции и правосудия и частного сектора. Кроме того, на семинаре-практикуме будет проведен обзор тенденций в области государственной поддержки усилий по предупреждению преступности и будут определены показатели успешной деятельности. Значительная часть времени на семинаре-практикуме будет посвящена рассмотрению тематических исследований, отобранных и представленных таким образом, чтобы они наглядно показывали используемые методы и приемы, которые могут оказаться полезными для правительств в целях успешного предупреждения преступности.

На заключительном заседании семинара-практикума будут рассмотрены имеющиеся возможности оказания поддержки и будет представлена информация о деятельности различных ведущих учреждений, которые оказывают техническую поддержку, предоставляют информацию и руководства по успешной практической деятельности, организуют подготовку кадров и обмен опытом и специальными знаниями и разрабатывают методы работы и диагностику в области предупреждения преступности. Обсуждение будет сосредоточено на механизме инвестирования деятельности по эффективному предупреждению преступности на транснациональном уровне на основе стратегии обучения.

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
I. Введение:	1-14	3
A. Правовой контекст	2-6	3
B. Цели и участники	7-11	4
C. Подготовительные совещания	12-14	5
II. Доводы в пользу инвестирования деятельности по предупреждению преступности на уровне общин	15-32	6
A. Проблема преступности в общинах	15-19	6
B. Неэффективность методов и цена преступной деятельности для общин	20-23	6
C. Успешные превентивные меры: знания в поддержку действий	24-29	7
D. Эффективность затрат на осуществление превентивных мер	30-32	9
III. Примеры осуществления программ предупреждения преступности на уровне общин	33-41	10
A. Местные органы управления и города	33-36	10
B. Школы и образовательные программы	37-38	10
C. Родители и граждане	39	11
D. Полиция и правосудие	40-41	12
IV. Национальные стратегии обеспечения устойчивости		

	эффективной деятельности	42-45	13
A.	Примеры национальных стратегий	42	13
B.	Тенденции в области национальных стратегий	43-45	15
V.	Примеры обеспечения успешной деятельности	46-52	16
A.	Элементы успешного процесса	46	16
B.	Некоторые соображения	47-49	17
C.	Критерии отбора тематических исследований для семинара-практикума	50	18
D.	Тематические исследования на семинаре-практикуме	51-52	18
VI.	Техническая помощь, содействующая эффективному предупреждению преступности	53-62	19
A.	Ведущие организации	53-56	19
B.	Информация о надлежащей практике и соответствующие пособия	57-58	20
C.	Программа подготовки кадров и обмен специальными знаниями и опытом	59	20
D.	Установление партнерских отношений и проведение диагностических исследований	60	21
E.	Стратегии обучения	61-62	21
VII.	Удовлетворение особых потребностей развивающихся стран и стран с переходной экономикой	63-64	21

I. Введение

1. В своей резолюции 53/110 от 9 декабря 1998 года Генеральная Ассамблея одобрила программу работы десятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, в том числе проведение четырех семинаров-практикумов. Один из этих четырех семинаров-практикумов будет посвящен участию общин в предупреждении преступности.

A. Правовой контекст

2. В рамках девятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившего в Каире с 29 апреля по 8 мая 1995 года, были организованы семинары-практикумы по политике в области городского планирования и предупреждения преступности и по предупреждению преступности с применением насилия. На основе обсуждений, состоявшихся на этих семинарах-практикумах, были подготовлены руководящие принципы предупреждения преступности в городах. Впоследствии в своей резолюции 1995/9 от 24 июля 1995 года Экономический и Социальный Совет принял руководящие принципы сотрудничества и технической помощи в области борьбы с преступностью в городах, содержащиеся в приложении к этой резолюции.

3. В докладе Генерального секретаря о предупреждении преступности (E/CN.15/1999/3, пункты 4 и 5) указывается, что концепция предупреждения преступности приобрела более ограниченное значение и стала относиться только к некарательным мерам. В настоящее время предупреждение преступности понимается как устранение факторов, вызывающих

преступность, в том числе возможности для совершения преступления. Предупреждение преступности подразделяется на подходы, в центре внимания которых находятся: а) потенциальные правонарушители и б) ситуации или потенциальные жертвы.

4. В своей резолюции 1999/25 от 28 июля 1999 года Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря созвать совещание межрегиональной группы экспертов в целях анализа возможных механизмов применения успешных стратегий ситуативного предупреждения преступности, ориентированных на социальное развитие, в отношении таких форм преступности, как преступность в городских районах, насилие в семьях и преступность среди несовершеннолетних и, если необходимо, в отношении новых и намечающихся форм преступности, таких как организованная преступность, торговля людьми, особенно женщинами и детьми, и коррупция.

5. К числу вопросов, которые будут обсуждаться на семинаре-практикуме по вопросу участия общин в предупреждении преступности, относятся посредничество и реституционное правосудие. Ожидается также, что на семинаре-практикуме будут рассмотрены следующие вопросы: (A/CONF.187/PM.1/Add.1, пункт 68):

- а) обеспечение более широкого участия общественности в деятельности по предупреждению преступности на уровне общины;
- б) мобилизация финансовых ресурсов в целях поддержки деятельности по предупреждению преступности на уровне общины;
- в) обеспечение безопасности на улицах путем использования физических средств;
- г) привлечение молодежи к исполнению гражданских обязанностей;
- д) разработка механизмов для разрешения конфликтов и оказания посреднических услуг;
- е) оценка стратегий предупреждения преступности с точки зрения их эффективности, действенности и степени, в которой они способствуют смене моделей поведения.

6. Ожидается, что семинар-практикум позволит разработать ряд инициатив, в том числе создать сайт в сети Интернет, с помощью которого информацию о предупреждении преступности можно будет распространять по всему миру, подготовить справочник, обобщающий опыт работы ряда стран по предупреждению преступности, и руководство по оптимальной практике предупреждения преступности во всем мире, а также провести различные мероприятия в области технического сотрудничества, в том числе учебные курсы по вопросам эффективного предупреждения преступности.

В. Цели и участники

7. Семинар-практикум по участию общин в предупреждении преступности будет ориентирован на практические действия и достижение конкретных результатов. Он будет способствовать участию общин в предупреждении преступности, включая посредничество и реституционное правосудие, в рамках правопорядка и на основе соблюдения прав человека в полном объеме. Будут последовательно учитываться различия между развитыми и развивающимися странами.

8. На семинаре-практикуме будут определены и обсуждены стратегии:

a) обмена информацией и опытом по вопросам участия общин в предупреждении преступности и дальнейшего развития партнерских отношений между странами, местными органами управления, общинами и т.д.;

b) укрепления сетей социальной солидарности в поддержку мер по предупреждению преступности с учетом обязательств государств перед своими общинами;

c) оценки эффективности участия общин в осуществлении стратегий предупреждения преступности;

d) мобилизации усилий международного сообщества на оказание технической помощи и предоставление ресурсов запрашивающим правительствам.

9. В работе семинара-практикума будут участвовать правительственные должностные лица министерств юстиции и других государственных учреждений, руководители различных муниципальных органов, специалисты по градостроительству и по предупреждению преступности на уровне общин, эксперты частного сектора и представители соответствующих межправительственных и неправительственных организаций. В работе семинара-практикума примут также участие сотрудники полиции, судебных органов и исправительных учреждений, специалисты в области средств коммуникации, имеющие опыт организации общественно-информационных кампаний и разработки различных программ связей с общественностью, специалисты в области городского планирования и архитекторы, особенно те, кто имеет опыт создания "защищаемого пространства" и "обеспечения безопасности на улицах" (A/CONF.187/PM.1/Add.1, пункт 71).

10. В рамках семинара-практикума будет проведено три заседания, продолжительность каждого из которых составит три часа. Первое заседание начнется с обсуждения целей семинара-практикума. Ожидается, что на основе информации, полученной от Организации Объединенных Наций, докладов правительств и экспертов на семинаре-практикуме будет рассмотрен вопрос об инвестировании деятельности по предупреждению преступности на уровне общин и будут приведены примеры инициатив в области предупреждения преступности с участием органов местного самоуправления, школ, родителей и других граждан, а также органов полиции и уголовного правосудия. Кроме того, на семинаре-практикуме будет проведен обзор тенденций в области государственной поддержки усилий по предупреждению преступности и будут определены основные показатели успешной работы по предупреждению преступности. На первых двух заседаниях семинара-практикума значительная часть времени будет посвящена рассмотрению некоторых тематических исследований для определения того, каким образом эти показатели можно использовать на практике.

11. На третьем заседании будет проведена презентация различных учреждений, которые оказывают техническую поддержку, предоставляют информацию и разрабатывают руководства по успешной практической деятельности, организуют подготовку кадров и обмен опытом и специальными знаниями и разрабатывают методы диагностики. Будет также обсужден механизм инвестирования в целях эффективного предупреждения преступности на основе стратегии обучения.

С. Подготовительные совещания

12. Региональное подготовительное совещание стран Африки к десятому Конгрессу Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями было проведено в Кампале 7-9 декабря 1998 года, Региональное

подготовительное совещание стран Латинской Америки и Карибского бассейна к десятому Конгрессу Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями было проведено в Сан-Хосе 22-24 февраля 1999 года, Региональное подготовительное совещание стран Западной Азии к десятому Конгрессу Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями было проведено в Бейруте 11-13 ноября 1998 года. На этих совещаниях были рассмотрены вопросы, связанные с проведением семинара-практикума, и была подчеркнута необходимость принятия всеобъемлющих мер и укрепления доверия между правоохранительными органами, общественностью и различными секторами гражданского общества. В ряде выступлений подчеркивались роль системы традиционных ценностей, необходимость укрепления принципов надлежащего управления, права граждан поддерживать меры по обеспечению общественной безопасности и осуществлять контроль за ней, а также необходимость оказания международной помощи развивающимся странам.

13. Министерство юстиции Аргентины оказало содействие организации семинара-практикума, выступив в качестве принимающей стороны совещания группы экспертов, проведенного в Буэнос-Айресе 8-10 февраля 1999 года. На этом совещании был рассмотрен ряд вопросов, связанных с проведением семинара-практикума, в том числе цели, задачи, участники, методология, формат и последующие меры.

14. Правительства Канады, Нидерландов и Франции в сотрудничестве с Международным центром по предупреждению преступности провели в Монреале с 3 по 6 октября 1999 года конференцию по теме "Предупреждение преступности: действенные методы пресечения". На конференции основное внимание уделялось эффективности стратегий предупреждения преступности на национальном уровне и на местах, путям повышения действенности мер по предупреждению преступности на уровне общин в странах мира и путям достижения этих целей в рамках семинара-практикума. Недавно Международным центром по предупреждению преступности были подготовлены содержательный доклад о сравнительном анализе деятельности в области предупреждения преступности¹, а также публикация, озаглавленная "100 Programs to Inspire Action across the World"² (100 программ стимулирования действий во всем мире).

II. Доводы в пользу инвестирования деятельности по предупреждению преступности на уровне общин

A. Проблема преступности в общинах

15. В последние годы во многих развитых странах Азии, Западной Европы и Северной Америки постепенно снижалась опасность того, что та или иная семья может стать жертвой таких общеуголовных имущественных преступлений, как, например, кражи со взломом или угона автомашины. Тем не менее в связи с неуклонным ростом преступности в 60-х и 70-х годах вероятность того, что какая-либо семья станет в 2000 году жертвой преступления все еще в два или три раза выше, чем в 60-х годах. Вероятность стать жертвой насильственного преступления продолжает возрастать темпами, в несколько раз превышающими соответствующий показатель 60-х годов. Особую озабоченность вызывают акты насилия в отношении женщин и преступления, совершаемые молодежью и против молодежи.

16. Даже в странах, в которых уровень преступности снижается, степень потенциальной опасности и страха в обществе остается весьма высокой. Хорошо известно, что степень потенциальной опасности зависит от факторов, не связанных с самой преступностью,

поскольку ощущение опасности может усиливаться под влиянием ряда факторов, таких, как крайне низкий уровень жизни, рост безработицы и отсутствие особых надежд на будущее. Однако одним из основных источников потенциальной опасности для общества остается преступность.

17. За последние десятилетия во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой уровень преступности резко возрос. Судя по результатам исследований, 9 из 10 стран, в которых совершается максимальное число серьезных насильственных преступлений, - это страны с переходной экономикой. В некоторых городах на юге Африки и в Южной Америке число убийств в 10 или более раз превышает соответствующие показатели в развитых странах Европы. В целом максимальное число убийств (от 22 до 64 случаев на 100 000 человек) совершается, как правило, в городах развивающихся стран³.

18. Значительные социальные последствия преступности. Чаще и сильнее преступность затрагивает неимущие слои городского населения, чем другие социальные группы⁴. Преступность - это разбитая жизнь жертв и негативное воздействие на общество в целом, о чем свидетельствуют усиление мер по обеспечению личной безопасности, утрата значительной частью населения доверия к системе правосудия и усиливающийся страх в обществе.

19. Непринятие мер по пресечению преступности чревато международными последствиями, поскольку в этом случае складываются благоприятные условия для возникновения организованных преступных групп.

В. Неэффективность методов и цена преступной деятельности для общин

20. В целом цена преступной деятельности для общин (с учетом затрат на отправление уголовного правосудия, утраты собственности, разбитой жизни и затрат на личную безопасность), определенная как доля от валового внутреннего продукта, в развивающихся странах в несколько раз превышает соответствующий показатель промышленно развитых стран. Из последствий преступной деятельности для развивающихся стран следует упомянуть ограничение инвестиций в экономику, дальнейшее обнищание населения и сокращение правительственных отчислений на важнейшие программы социального развития, в частности на образование, здравоохранение, а также на программы, содействующие обеспечению гендерного и этнического равноправия. Многие из них - это именно те программы, которые будут целенаправленно рассматриваться на семинаре-практикуме по участию общин в предупреждении преступности при обсуждении путей снижения делинквентности, насилия и потенциальной опасности. Так, на предоставление неотложной помощи жертвам насильственных преступлений отвлекаются ограниченные ресурсы системы здравоохранения, предназначенные для оказания такой первичной помощи, как, например, вакцинация.

21. Затраты на систему уголовного правосудия составляют от 40 до 50 процентов всех потерь, связанных с преступной деятельностью. За последние 30 лет система уголовного правосудия выросла в среднем в развивающихся странах на 95 процентов, в странах с переходной экономикой - на 75 процентов, а в развитых странах - на 50 процентов. Во многих случаях за последние три десятилетия затраты на систему уголовного правосудия росли вместе с ростом преступности.

22. Некоторые меры, принятые в рамках системы уголовного правосудия развитых стран, не дали ожидаемых результатов. В Соединенных Штатах Америки для Конгресса был подготовлен доклад об успешном осуществлении программ сокращения преступности, финансируемых из федеральных источников, в котором делается вывод о том, что многие

из таких программ, в частности "Boot Camps" (учебные сборы), Учебно-профилактическая программа борьбы со злоупотреблением наркотиками (DARE), "Scared straight" (фактор страха) и дополнительная (нецелевая) правоохранительная деятельность не затрагивают причин и не ведут к снижению преступности⁵. Одновременно в докладе отмечается, что некоторые примеры участия общин в предупреждении преступности, которые должны быть рассмотрены на семинаре-практикуме, оказались весьма эффективными.

23. Эконометрические исследования показывают, что превентивные меры, ориентированные на известные факторы риска, в два-семь раз дешевле тюремного заключения^{1,6}. Тем не менее в 90-х годах масштабы применения мер, связанных с лишением свободы, резко возросли. В Российской Федерации и в Соединенных Штатах Америки число заключенных в настоящее время составляет около 700 человек на 100 000 человек населения; в Южной Африке - около 400 на 100 000 человек населения. Значительную долю среди заключенных составляют молодежь и люди, относящиеся к неимущим слоям населения. Затраты, связанные с тюремным заключением, и с экономической, и с социальной точек зрения являются значительными как в краткосрочном, так и долгосрочном плане⁷.

С. Успешные превентивные меры: знания в поддержку действий

24. С учетом результатов ряда важных конференций⁸ по вопросам безопасности в городах в Париже 18-20 ноября 1991 года была проведена вторая Международная конференция по безопасности, наркотикам и предупреждению городской преступности, в работе которой приняло участие свыше 1 600 человек, в том числе мэры, советники, руководители органов полиции, учреждений социального развития и представители правительств многих стран мира. Был принят рассчитанный на семь этапов план действий, в котором четко определены цели в области сокращения преступности, злоупотребления наркотиками и угрозы для общества. Ниже приведены некоторые примеры целей, которые намечалось достигнуть к 1995 году: а) удвоить число стран, в которых созданы национальные структуры предупреждения преступности; б) удвоить число городов с населением свыше 250 000 человек, в которых созданы структуры предупреждения преступности; в) определить пути привлечения общественности к участию в работе всех структур предупреждения преступности; г) использовать 10 процентов всех новых средств, выделяемых на предупреждение преступности, для выявления и оценки успешных мероприятий; д) значительно увеличить ресурсы, выделяемые для удовлетворения социально-экономических и городских потребностей, особенно потребностей таких отчужденных групп населения, как молодые люди из группы риска. Первые две цели были достигнуты лишь в период между 1995 и 1999 годами. В частности, Нидерланды и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (Англия и Уэльс) предоставили инвестиции для осуществления новых программ предупреждения преступности с условием, что 10 процентов этих средств пойдет на их оценку. Хотя точные статистические сведения получить трудно, многие специалисты утверждают, что ресурсы, выделяемые на удовлетворение социально-экономических нужд и городских потребностей, сократились.

25. В настоящее время можно с большей степенью уверенности, чем десять лет назад, определить, какие меры в области предупреждения преступности являются или могут быть успешными. Равным образом сейчас более точно можно определить, какие элементы необходимы для осуществления эффективных мер и какие механизмы поддержки должны быть созданы на национальном уровне. В последние годы, судя по различным исследованиям, во всем мире отмечается тенденция к значительному единообразию аналитических данных о мерах по эффективному предупреждению преступности⁹.

26. В процессе научного исследования различных источников (включая доклады правительственных комиссий в Австралии, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве и Франции¹⁰, опубликованные данные частных исследований^{7,11}, резолюции, принятые на конференциях, проходивших под эгидой Организации Объединенных Наций¹², и издания, выпущенные национальными организациями по предупреждению преступности)¹³ был выявлен ряд общих факторов, связанных с делинквентностью, насилием и отсутствием безопасности. Уровень делинквентности и насилия повышается там, в тех случаях, когда имеют место следующие взаимосвязанные факторы:

а) нищета и безработица, обусловленные социальной отверженностью, особенно среди молодежи;

б) дисфункциональные семьи, в которых родители не заботятся о воспитании детей и выполнении своих родительских обязанностей и в которых имеют место случаи насилия или конфликты между супругами;

с) общество, принимающее или пропагандирующее культ насилия;

д) дискриминация и неприятие по признаку пола, расы или по другим необоснованным причинам;

е) ухудшение городской среды и социальных связей;

ф) недостаточный надзор за общественными местами и за собственностью;

г) наличие товаров, которые можно легко перевезти или продать;

h) наличие способствующих факторов (таких как огнестрельное оружие, алкоголь и наркотики).

27. В программах, ориентированных на факторы риска, проводится различие между связанными с социальным развитием факторами риска в отношении правонарушений и ситуационными факторами риска в отношении виктимизации. Успешные программы содействия социальному развитию для детей, молодежи и семей предусматривают следующее:

а) для детей в возрасте до 6 лет: посещение семей с целью помочь родителям в выполнении их родительских обязанностей и способствовать развитию у детей навыков общения с другими, разработка дошкольных программ развития у детей познавательных способностей и умение общения;

б) для детей в возрасте от 7 до 12 лет: развитие навыков и социальная интеграция детей из семей с низким доходом, проживающих в квартирах государственного жилого фонда, разработка программ наставничества для детей, находящихся в неблагоприятном положении, и помощь родителям в выполнении их родительских обязанностей и развитие у детей познавательных навыков;

с) для детей в возрасте от 13 до 18 лет: разработка программ повышения ответственности и оказания помощи в трудоустройстве, стимулирование завершения школьного образования, профессиональное обучение и помощь в поисках работы, а также меры функциональной семейной терапии для молодых правонарушителей и их семей.

28. Превентивные меры, ориентированные на упоминавшиеся выше факторы риска, позволяют добиваться впечатляющего и устойчивого сокращения правонарушений. К другим

позитивным последствиям следует отнести меньшую зависимость от системы социального обеспечения, повышения успеваемости в школе и расширение возможностей трудоустройства. Кроме того, такие программы превентивных мер способствуют сокращению рецидивов преступлений.

29. Результаты исследований свидетельствуют также о том, что меры, направленные на устранение возможностей для совершения преступлений, содействуют сокращению числа преступлений в общественных местах, а также имущественных преступлений¹. Кроме того, в исследованиях дается оценка различных ситуационных мер, касающихся факторов риска виктимизации.

D. Эффективность затрат на осуществление превентивных мер

30. Исследования, проведенные в Нидерландах, Соединенном Королевстве (Англия и Уэльс) и Соединенных Штатах Америки, показывают, что превентивные меры могут в большей степени способствовать сокращению преступности и обходятся обществу дешевле, чем широкое применение мер наказания в виде лишения свободы и увеличение бюджета органов полиции для финансирования деятельности, не связанной с предупреждением преступности¹.

31. Кроме того, исследования затрат и выгод показывают, что принятие превентивных мер способствует росту заработной платы и расширению возможностей трудоустройства, а также уменьшению зависимости от системы социального обеспечения. В более широком плане правительственная политика, направленная на осуществление и поддержку программ предупреждения преступности, непосредственно содействует созданию большего числа рабочих мест, особенно для молодежи и лиц, которые длительное время находятся без работы. Такая ситуация отмечается, в частности, во Франции и в Нидерландах и находит отражение в проводимой в этих странах политике предупреждения преступности.

32. Данные об успешном осуществлении превентивных мер и их экономической эффективности имеют особо важное значение с учетом а) уровней преступности и потенциальной опасности; и б) ростом затрат на традиционную систему уголовного правосудия и издержек, связанных с преступностью в целом.

III. Примеры осуществления программ предупреждения преступности на уровне общин

A. Местные органы управления и города

33. Считается, что средоточием общественной опасности являются города. Если город чувствует себя в безопасности и жизнь в нем действительно безопасна, то люди будут стремиться поселиться в нем, в городе будет процветать экономическая деятельность и для населения он будет весьма привлекательным. Город обеспечивает уникальные возможности для объединения усилий главных партнеров для решения местных проблем, однако для этого часто необходима поддержка других уровней управления. Как правило, наиболее эффективно задачи и проблемы решаются на местном уровне. Надлежащее управление предусматривает также учет аспектов предупреждения преступности и обеспечения безопасности общин во всех секторах административного управления.

34. В странах Западной Европы и в Новой Зеландии муниципальные органы власти стремятся поддерживать процесс установления партнерских отношений, в рамках которого объединяются усилия учреждений, занимающихся самыми различными вопросами, в том числе в областях образования, здравоохранения, социальных услуг, жилищного строительства и правоохранительной деятельности, с тем чтобы совместными усилиями решать проблемы преступности на местах². В некоторых случаях этот процесс предполагает участие граждан и консультации с ними и требует принятия специальных мер для решения гендерных вопросов и проблем, с которыми сталкиваются меньшинства.

35. В Кот-д'Ивуаре, Объединенной Республике Танзания и Южной Африке муниципальные органы активно предпринимают специальные усилия по мобилизации учреждений для разработки эффективных программ обеспечения безопасности в городах на основе взаимодействия таких партнеров, как школы и социальные службы, с гражданским обществом и общинными ассоциациями, а также с органами полиции. В октябре 1998 года в Йоганнесбурге Институтом по вопросам безопасности была проведена международная конференция по обеспечению большей безопасности в общинах, в работе которой приняло участие около 60 мэров из различных стран Африки с целью рассмотреть и сопоставить различные аспекты применяемых ими подходов.

36. В последние десять лет число насильственных и имущественных преступлений неуклонно сокращалось, причем в городах эта тенденция проявлялась значительно в большей степени, чем в общенациональных масштабах. На поддержание этой тенденции направлены усилия муниципальных властей и полиции, которые в рамках партнерских отношений сотрудничают с общинами. Так, по сведениям Международного центра по предупреждению преступности, в Бостоне за период с 1986 по 1996 год преступность сократилась в общегородских масштабах на 29 процентов. Это стало возможным отчасти благодаря установлению партнерских отношений для решения проблем и осуществления мер по укреплению сотрудничества между правоохранительными органами (особенно органами, деятельность которых связана с борьбой с бандитизмом и контролем над огнестрельным оружием) и общинными организациями, участвующими в осуществлении, в частности, программ для молодежи в области образования, консультирования и создания рабочих мест.

B. Школы и образовательные программы

37. Общеизвестно, что наиболее эффективным способом решения проблемы насилия в школах является профилактика. Озабоченность общественности в связи с этим вопросом

возрастает в результате широкого освещения в средствах массовой информации экстремальных случаев насилия в ряде школ Соединенных Штатов Америки. Кроме того, именно школы могут ограничить масштабы насилия среди учащихся вне школы. Нижеследующие примеры показывают, как разные страны реагируют на обеспокоенность общин проблемой насилия в школах:

а) в Норвегии в рамках национальной кампании по борьбе с хулиганством для выявления и пресечения случаев хулиганства привлекаются школьные работники, родители, общественность и сами учащиеся;

б) в Соединенных Штатах Америки в рамках "Программы многих возможностей" подросткам из неблагополучных семей оказывается помощь, с тем чтобы они могли закончить школу. Для этого на основе продленного дня проводятся курсы компьютерной подготовки, профессионального обучения и домоводства. Учащимся выплачиваются почасовые (номинальные) стипендии, начисляемые на их счет для оплаты обучения в колледже;

с) в Южной Африке министры образования и безопасности разрабатывают совместную программу для учета факторов, предрасполагающих детей к насилию вне школы, в частности таких, как отсутствие родительского контроля и культ насилия, а также факторов, действующих в школьной среде, например, применение дисциплинарных мер наказания, которые, как считается, поощряют молодежь к насилию. Круг возможных мер охватывает усилия, направленные на мирное разрешение споров в целях сокращения масштабов насилия в школе и в семье.

д) в Чили в связи с многочисленными случаями насилия в четырех начальных школах и в окружающем их неблагополучном районе, в котором проживает много матерей-одиночек, была разработана программа, предусматривающая i) создание комитетов с участием учащихся, родителей, преподавателей, администраторов и сотрудников местной полиции для координации усилий по снижению уровня насилия и решению проблем, возникающих во взаимоотношениях с полицией; ii) оказание поддержки преподавателям, работающим в неблагоприятных условиях, в целях предоставления им ресурсов в большем объеме для решения сложных проблем; и iii) содействие более глубокому осознанию принципов солидарности, гражданских ценностей и позитивного руководства, а также принятию мер предупреждающего характера.

38. Национальный информационно-стратегический центр в Вашингтоне, О.К., оказал помощь в координации и пропаганде школьных программ, направленных на укоренение культуры обеспечения правопорядка в Особом административном районе Гонконг, Китай, Западной Сицилии, Италия, и на границе между Соединенными Штатами Америки и Мексикой. В рамках учебной программы основное внимание уделяется принятию решений экономического, социального и этического характера, основам правопорядка, преодолению соблазнов преступной жизни и меркантилизма и приемам противодействия преступности, коррупции и вовлечению в организованные преступные группы.

С. Родители и граждане

39. Многие проблемы преступности среди молодежи объясняются недостаточным родительским надзором. Многие имущественные преступления объясняются недостаточным контролем за собственностью. Поэтому деятельность по предупреждению преступности часто ориентирована на родителей и граждан. Ниже приводятся два примера эффективных программ предупреждения преступности:

а) в Соединенных Штатах Америки разработана программа посещения семей, относящихся к группе риска (например, по причине нищеты или слабой успеваемости в школе), с тем чтобы определить степень воздействия таких факторов на преступность. Например, на Гавайских островах программа посещения семей осуществляется в масштабах всего штата с 1985 года. Гавайская программа "Здоровое начало" направлена на выявление семей из группы риска и оказание им помощи в целях улучшения климата в семье, лучшего выполнения родительских обязанностей, отказа от жестокого обращения с детьми, проявления большей родительской заботы о детях и их здоровом развитии. В отличие от других программ, в рамках которых услуги оказываются только грудным детям, гавайская программа "Здоровое начало" охватывает детей в возрасте до пяти лет;

б) в Соединенном Королевстве (Англия и Уэльс) благодаря проекту Киркхольта по предупреждению краж со взломом уменьшилось число семей, пострадавших от краж со взломом и повторной виктимизации. В основу этого проекта было положено сотрудничество между службой пробации, полицией и социальными службами. Было проведено аналитическое исследование для определения причин столь высокого уровня преступности, на основании результатов которого были разработаны целевые меры, предусматривавшие модернизацию систем обеспечения безопасности жилья, осуществление программы создания районной сторожевой службы "кокон" и программы групповой работы для правонарушителей. В период с 1986-1987 по 1989-1990 годы число краж со взломом сократилось на 75 процентов.

D. Полиция и правосудие

40. В рамках многих программ местных органов управления в странах Южной и Восточной Африки, Западной Европы и Северной Америки полиция является ключевым компонентом партнерских отношений, созданных для осуществления программ предупреждения преступности. Органы полиции располагают информацией о том, где совершаются такие преступления, как кражи и нападения, и обязаны вести борьбу с преступностью. В развитых странах полиция применяет картирование и другие современные методы анализа данных с использованием компьютеров. Получаемые на этой основе аналитические данные могут быть полезными для установления партнерских отношений между полицией, школами и социальными службами, поскольку они помогают уточнить, где именно происходят преступления и как они могут быть связаны с другими факторами, например, с жилищными условиями.

41. В ряде стран осуществляются программы, призванные стимулировать сотрудничество между органами управления, общинными группами и другими заинтересованными сторонами. Ниже приведен ряд примеров:

а) в Нидерландах программа "HALT" (Стоять) предполагает взаимодействие между полицией, прокуратурой, муниципальными властями, потерпевшими и общиной с целью заставить хулиганов-подростков возместить причиненный ими ущерб и оказать помощь в решении проблем, связанных с трудоустройством, жильем и образованием, с которыми могут сталкиваться некоторые молодые правонарушители;

б) в Бразилии в связи с тем, что о фактах насилия в отношении женщин в полицию сообщается далеко не всегда, а сама полиция, как правило, по этим сообщениям ничего не предпринимает, Совет по положению женщин убедил власти в качестве контрмеры организовать полицейские участки, персонал которых будет состоять только из женщин. Женщины -сотрудники полиции занимаются потерпевшими, стремятся ограничить насилие со стороны мужчин, направляют потерпевших женщин в службы социальной и

психологической поддержки и рекомендуют мужчинам, проявляющим жестокость по отношению к своим женщинам-партнерам, прослушать цикл лекций;

с) в Новой Зеландии была введена рассчитанная на 10-16-летних правонарушителей программа "семейно-групповых обсуждений", с тем чтобы уменьшить нагрузку на систему уголовного правосудия, возложить ответственность на семьи и общину, расширить права потерпевших и обеспечить возможности для возмещения правонарушителями нанесенного вреда;

d) во Франции программа "maison de justice et du droit" (центры правосудия и права) расширяет возможности обращения к юристам и в специализированные учреждения для лиц, проживающих в неблагополучных районах с криминогенной обстановкой, и содействует урегулированию мелких правонарушений на основе примирения и посредничества.

IV. Национальные стратегии обеспечения устойчивости эффективной деятельности

A. Примеры национальных стратегий

42. Поддержка превентивных мер, принимаемых на местном уровне, может оказываться в рамках государственных стратегий и политики, однако эффективно использовать с этой целью знания и опыт, приобретенные в других странах, нелегко; а осуществление этих мер на устойчивой основе может обеспечиваться лишь в отдельных случаях, что может в конечном счете приводить к разработке изолированных и не связанных между собой проектов. Кроме того, успешные стратегии отнюдь не всегда распространяются и воспроизводятся; в рамках отдельных проектов на местах могут воспроизводиться и менее успешные меры и вполне вероятно, что может возникать необходимость разработки собственных механизмов для оценки сложившихся ситуаций или их последствий. Как явствует из нижеследующих примеров, национальные стратегии снижения и предупреждения преступности могут быть весьма различными:

а) в 1998 году в рамках широко разрекламированной программы снижения уровня преступности правительство Соединенного Королевства выделило на три года сумму, эквивалентную 450 млн. долл. США (или около 6,5 долл. США на человека), для осуществления в Соединенном Королевстве доказавших свою эффективность стратегий предупреждения преступности. Кроме того, был принят закон, в соответствии с которым местным органам власти вменялось в обязанность сотрудничать с полицией и другими учреждениями в целях неукоснительного осуществления этой программы. Для определения эффективности расходов были тщательно проанализированы все международные данные. Программа охватывает пять областей: i) устранение социальных факторов, порождающих преступность на основе долгосрочного инвестирования деятельности в интересах детей, семей и школ; ii) ограничение возможностей для совершения краж со взломом и угона автомобилей; iii) оказание помощи органам полиции в целенаправленном ограничении возможностей повторной виктимизации; iv) целевое применение превентивных мер в криминогенных местах; и v) использование более эффективных мер наказания путем лишения свободы в целях снижения числа повторных правонарушений, особенно в отношении наркоманов. Около 10 процентов выделенных средств, или 42 млн. долл. США, будет использовано для систематической оценки результатов осуществления программы;

б) во Франции в течение последних 15 лет осуществляется программа, призванная обеспечить мобилизацию в городах усилий партнеров для борьбы с преступностью среди

несовершеннолетних, по привлечению населения к осуществлению мер в области предупреждения преступности и обеспечению доступа к правосудию и оказания помощи жертвам. В 1997 году советом по внутренней безопасности под председательством премьер-министра была введена договорная система организации охраны на местах в качестве нового механизма для налаживания партнерских отношений на местах в целях решения различных проблем, с помощью которого были созданы новые рабочие места для молодежи: до 2000 года предстояло работой обеспечить 20 000 охранников и 15 000 агентов по вопросам социального посредничества;

с) в Нидерландах в рамках стратегии обучения по вопросам предупреждения преступности около 10 процентов средств отводится на оценку результатов осуществления программ. В стране успешно осуществляются многие правительственные программы. Создана общенациональная платформа, объединяющая усилия частного сектора, правительства и экспертов; на этой основе разработаны типовые программы. В последнее время в рамках широкой программы осуществляется стратегия улучшения качества жизни в крупных городах. Политика предупреждения насилия среди молодежи осуществляется в трех направлениях: i) структурированная программа национальных мер по борьбе с правонарушениями среди молодых людей, относящихся к группам национальных меньшинств; ii) разработка структурированной программы предупреждения отсева из школы молодых людей из групп риска и содействия их трудоустройству; и iii) разработка структурированной программы обеспечения здорового начала для детей и молодежи;

d) в 1998 году в Канаде был создан Национальный центр по предупреждению преступности в целях повышения безопасности в общинах путем выявления факторов, способствующих вовлечению детей, молодежи и взрослых в сферу преступной деятельности. Стратегия Центра предусматривает создание общинного мобилизационного фонда, инвестиционного фонда и разработку программы установления партнерских отношений в целях предупреждения преступности с участием частного сектора, а также проведение кампании по просвещению общественности;

e) в 1996 году правительство Южной Африки была в общих чертах разработало национальную стратегию предупреждения преступности и создало национальный центр по предупреждению преступности. На центр были возложены следующие обязанности: координация и интеграция деятельности в области уголовного правосудия и руководство работой по решению приоритетных проблем преступности; оказание консультативных услуг в области научных исследований и содействие в разработке программ предупреждения преступности. После недавних выборов правительство приступило к новому этапу деятельности, предусматривающему целенаправленное претворение в жизнь положений Белой книги по вопросам безопасности. Предполагается выделить около 8 млн. долл. США на социальные аспекты деятельности по предупреждению преступности на местном уровне и на совместные действия, связанные с обеспечением правопорядка и принятием превентивных мер социального характера в девяти бедных районах с высоким уровнем преступности. Эта стратегия предусматривает также осуществление специальных инициатив по мобилизации усилий местных органов власти в целях сокращения преступности и создание целевых групп по борьбе с угоном автомобилей с применением насилия, насилием в школах и в семье;

f) в Аргентине министр юстиции объявил в 1998 году о планах создания межведомственного совета, призванного возглавить работу по мобилизации усилий ряда министерств, в частности министерства образования, министерства культуры, министерства внутренних дел, министерства здравоохранения и по социальным вопросам и министерства труда и социального обеспечения. Программа для министерств должна предусматривать меры по устранению факторов риска;

g) в Новой Зеландии создано подразделение по предупреждению преступности при канцелярии премьер-министра и кабинете, бюджет которого составляет 4 млн. долл. США в год (или приблизительно 1 долл. США на человека). Задачи этого подразделения заключаются в том, чтобы координировать ресурсы и деятельность правительственных министерств и развивать партнерские отношения с органами местного управления на основе создания советов по обеспечению безопасности в общинах. С 1994 года подразделение содействовало созданию свыше 60 советов по обеспечению безопасности в общинах и финансировало осуществление проектов по предупреждению преступности на сумму свыше 5 млн. долларов США.

В. Тенденции в области национальных стратегий

43. Рассмотрение правительственных стратегий, разработанных с середины 70-х годов, позволяет сделать ряд важных выводов. Эти стратегии часто основывались на результатах работы правительственных комиссий по расследованию проблем преступности и на мерах, принимаемых в этой связи, как это было во Франции, Нидерландах, Соединенном Королевстве (Англия и Уэльс) и Швеции. По мнению таких комиссий, разработкой стратегий предупреждения преступности и их осуществлением должен заниматься центральный государственный орган. Эти стратегии, как правило, предусматривают обеспечение:

a) постоянного центра с четко определенными функциями, мандат которого включает разработку и осуществление политики предупреждения преступности на основе координации деятельности с другими правительственными ведомствами. Такая политика призвана способствовать лучшему пониманию задач в области предупреждения преступности, разработке плана действий с указанием целей и приоритетов, оказывать воздействие на разработку политики в других областях, затрагивающих вопросы делинквентности, насилия и отсутствия безопасности, а также содействовать налаживанию партнерских отношений;

b) механизмов стратегического анализа для оценки принимаемых мер, выявления тенденций в области преступности, включая соответствующие социальные проблемы, и учета факторов риска;

c) ресурсов, необходимых для принятия мер на устойчивой основе, осуществления экспериментальных проектов и пропаганды успешной практики;

d) финансовых ресурсов, выделяемых на предупреждение преступности. В разных странах, а также в пределах одной страны эти ресурсы могут быть весьма различными как в рамках конкретных бюджетов на предупреждение преступности, так и с точки зрения общих ассигнований на борьбу с преступностью;

e) потенциала в области мобилизации и стандартизации. Механизмы финансирования, такие как договоры с городами о принятии практических мер и стратегии в целях изменения отношения и практики, способствуют укреплению чувства совместной ответственности.

44. В настоящее время в рамках национальных стратегий, при всем их существенном различии, задачи сокращения преступности и укрепления социальной солидарности не считаются несовместимыми. Как представляется, для этих стратегий характерна определенная тенденция, которая заключается в том, что упор делается на взаимодополняемость превентивных мер и мер контроля, учет показателей качества жизни и укрепление социальной солидарности на основе совместной ответственности.

45. Разрабатываемые правительствами стратегии поддержки превентивных мер призваны обеспечить решение аналогичных задач:

- a) создание компетентного органа, способного обеспечить мобилизацию усилий государственных ведомств, политика которых влияет на состояние преступности и на отсутствие безопасности;
- b) достижение большей сбалансированности между различными видами превентивных мер в целях более эффективного учета факторов риска;
- c) укрепление местных общин и передача им определенных полномочий на основе партнерских отношений, в рамках которых могут приниматься решительные меры по результатам серьезных диагностических исследований различных аспектов обеспечения безопасности в общинах;
- d) учет опыта работы других национальных учреждений и приспособление этого опыта к местным условиям;
- e) развитие компонентов научных исследований и оценки в целях получения более точной и полезной информации о факторах риска и успешных мерах;
- f) сопоставление экономической эффективности принятия различных мер по борьбе с преступностью и обеспечению потенциальной безопасности, а также перераспределение ресурсов для проведения более эффективных мероприятий.

Трудности, с которыми приходится сталкиваться в процессе осуществления большинства национальных стратегий, связаны с созданием соответствующих механизмов обмена информацией и подготовки координаторов по вопросам предупреждения преступности на местах и других лиц, занимающихся вопросами предупреждения преступности.

V. Примеры обеспечения успешной деятельности

A. Элементы успешного процесса

46. Помимо оценки эффективности превентивных мер в ходе исследований и анализов, проводимых национальными и международными организациями, выявлены ключевые элементы, способствующие успешной деятельности. Эти элементы часто включаются в правительственные контракты или законодательство в целях предупреждения преступности на уровне общин на основе модели, нередко именуемой оценкой результатов анализа ответных мер (SARA) и предусматривающей действия по следующим четырем направлениям:

- a) диагностика ситуации (проблем, факторов риска и имеющихся в распоряжении общины ресурсов);
- b) подготовка плана действий (выявление типовой практики и приоритетов, надлежащий учет факторов риска);
- c) осуществление плана действий (подготовка кадров, установление партнерских отношений между различными секторами, координация деятельности);
- d) проведение оценки и обеспечение обратной связи (оценка всего процесса и последствий).

В. Некоторые соображения

47. В целом предупреждение преступности предполагает принятие мер на уровне общин. В данном контексте под общиной понимается емкое и сложное понятие. Этот термин может означать географическое место, например район острой криминогенной обстановки или городской район; равным образом она может означать более или менее структурированную общность лиц, образующих отдельную группу, как, например, компактно проживающие лица определенного этнического и культурного происхождения. Под общиной можно также понимать международное сообщество (например, заинтересованные правительства), если речь идет о таких международных проблемах, как трансграничная преступность. Меры на уровне общины означают деятельность определенных структур, иногда специализированных, созданных в общинах для организации работы по предупреждению преступности.

48. В контексте семинара-практикума участие общин в предупреждении преступности означает привлечение к этой деятельности учреждений и организаций в общинах, которые традиционно не занимаются предупреждением преступности, например, школ, социальных служб и органов здравоохранения, а также транспортных агентств и организаций рекреационного характера.

49. Для пропаганды мер на международном уровне Международный центр по предупреждению преступности считает необходимым отбирать программы исходя из следующих соображений:

а) совместные действия, в результате которых сократилась преступность. Кратко-средне- и долгосрочные меры, принятые странами, городами или отдельными секторами (например, школами, социальными службами или жилым сектором), которые обеспечивают сокращение числа преступлений одного или нескольких конкретных видов благодаря их направленности на лиц, относящихся к группам риска (потенциальных преступников или жертв), местность (места общественного пользования, криминогенные кварталы) или на механизмы (ремонт, проверка технического состояния улиц). Результаты проведенных оценок свидетельствуют о том, что воспроизведение таких инициатив в аналогичных условиях позволит снизить уровень преступности или виктимизации в сопоставимых масштабах. Кроме того, снижение уровня преступности является лишь одним из преимуществ принятия мер превентивного характера. Важное значение также имеют и другие соображения, например, повышение гражданской активности, укрепление социальной солидарности и чувства общественной безопасности, однако в рамках эмпирических исследований, проводимых в целях оценки, эти преимущества учитываются лишь в редких случаях. Одних знаний о том, каким образом можно снизить факторы риска, недостаточно. Необходимо также, чтобы практические работники, занимающиеся предупреждением преступности в других областях, имели доступ к информации обо всем процессе;

б) стратегии поддержки практических мер. Еще одним соображением при отборе программ является анализ факторов, которые необходимо учитывать в целях обеспечения устойчивого развития общества, включая оказание поддержки семьям, детям и подросткам; меры, которые необходимо принять в целях прекращения насилия между представителями различных поколений и между мужчинами и женщинами; и возможные шаги, которые могли бы способствовать повышению ответственности отдельных лиц и общины в целом;

с) инициативы, которые могут стать основой для действий. Национальная политика предупреждения преступности, региональные инновации и совместные мероприятия, осуществляемые городами, относятся к тому арсеналу средств, который позволяет обеспечить

безопасность в различных общинах с учетом основных особенностей культуры и жизни общин и на основе распределения ответственности и обязанностей различных участников.

С. Критерии отбора тематических исследований для семинара-практикума

50. Тематические исследования, которые будут представлены на семинаре-практикуме, должны отвечать следующим критериям:

а) выбранные исследования должны отражать проблемы в области преступности, общие для многих государств-членов. К таким проблемам относятся, например, насилие в отношении женщин, молодые люди как правонарушители или жертвы преступности, районы с высоким уровнем насильственных и имущественных преступлений, отсутствие безопасности в районах крайней нищеты и обособленности, часто совершаемые преступления, такие как кражи со взломом в жилых кварталах и угон автомобилей, а также преступления, связанные с наркотиками;

б) эти исследования должны отражать различные аспекты участия общин в предупреждении преступности, в том числе мобилизацию граждан, общинных ассоциаций и государственных учреждений (таких, как школы и социальные службы) в целях устранения факторов риска, способствующих возникновению проблем в области преступности. Такие меры на уровне общин должны приниматься с должным учетом прав человека и принципов демократического участия и содействовать устойчивому развитию гражданского общества. В некоторых исследованиях будут затронуты вопросы реституционного правосудия и посредничества;

с) в идеальном случае с помощью этих исследований можно будет продемонстрировать на основе подробной документации весь комплекс соответствующих мероприятий, включая партнерские отношения с главной организацией, сотрудничающей с другими общинными партнерами по всем аспектам диагностических исследований; план действий и оценку (см. выше пункт 96);

д) подобные исследования должны содействовать принятию превентивных мер с уделением особого внимания программам, которые можно адаптировать и воспроизводить в других ситуациях и условиях. Будут представлены описания таких программ;;

е) в исследуемых материалах учитываются культурные и региональные особенности.

Д. Тематические исследования на семинаре-практикуме

51. По мере представления тематических исследований участникам семинара-практикума будет предложено обратить основное внимание на обсуждение следующих вопросов: а) к каким новым решениям и выводам можно прийти; б) как можно создать новые возможности в области мобилизации и руководства; с) какие элементы являются определяющими для изменения характера деятельности.

52. Будет представлено приблизительно 12 тематических исследований, каждая презентация будет продолжаться 20 минут. Исследования будут представляться группами по три исследования в каждой, посвященные определенной теме, с тем чтобы проиллюстрировать различные подходы. Затем 20 минут отводятся на комментарии. Такая форма презентации призвана обеспечить более четкое представление о ключевых элементах, включая рассмотрение отдельных вопросов, в частности, таких, как возможные пути для начала

диалога по определенной теме, новые выводы, пересмотренные мероприятия, вопросы руководства и устойчивый характер деятельности.

VI. Техническая помощь, содействующая эффективному предупреждению преступности

A. Ведущие организации

53. Ведущие организации оказывают помощь странам и общинам в эффективном осуществлении мер по предупреждению преступности на уровне общин путем обеспечения технических консультаций, информации и руководств по надлежащей практике, подготовке кадров и обмену специальным опытом и знаниями, материалам для привлечения общественности и повышения ее информированности, а также по механизмам проведения диагностических исследований.

54. Деятельность в целях укрепления усилий по предупреждению преступности на международном уровне осуществляют следующие учреждения:

a) Международный центр по предупреждению преступности в Монреале действующий в качестве центра информационных и других ресурсов для предупреждения преступности на уровне общин. В его совет входят представители ряда ведущих организаций, перечисленных ниже. Основная программа Центра разрабатывается с учетом политики, проводимой государственными ведомствами Канады, Кот-д'Ивуара, Нидерландов, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки, Франции и Южной Африки;

b) Европейский форум за безопасность в городах в Париже объединяет опыт более чем 50 европейских городов в предупреждении преступности;

c) Всемирная ассоциация крупных городов в Париже содействует развитию сотрудничества, предоставляет техническую помощь и организует подготовку кадров, в частности в своем институте по вопросам управления;

d) Азиатский фонд по предупреждению преступности в Токио содействует подготовке кадров, проведению научных исследований и обмену информацией;

e) Арабская академия наук о безопасности имени принца Наифа в Эр-Рияде обеспечивает повышение квалификации сотрудников органов безопасности арабских стран на основе подготовки кадров, общеобразовательной подготовки, технического сотрудничества и предоставления консультационных услуг.

В настоящее время форумы за безопасность в городах создаются на региональном уровне для охвата Африки, Индийского океана и Латинской Америки.

55. Круг других учреждений, действующих в рамках отдельных стран, но способных оказывать помощь на международном уровне, включает в себя:

a) Организацию "Крайм консерн" в Соединенном Королевстве, которая оказывает помощь национальным и местным учреждениям в управлении проектами, развитии партнерских отношений и поддержки учреждений, а также в организации обучения практических работников;

b) Национальный совет по предупреждению преступности в Соединенных Штатах Америки способствует привлечению общественности к работе по предупреждению преступности и оказывает помощь в разработке всесторонних стратегий в рамках демонстрационных программ, подготовки кадров и консультирования;

c) Институт по вопросам безопасности в Южной Африке оказывает помощь в разработке стратегий, предоставляя с этой целью информацию об успешной практической деятельности, справочники по руководящим принципам и методику диагностических исследований, например, для проведения обследований по вопросам виктимизации.

Существуют также национальные сети руководителей муниципальных органов, например Федерация канадских муниципалитетов, Конференция мэров Соединенных Штатов Америки и Французский форум за безопасность в городах, которые могут оказывать более широкую помощь.

56. Правительства различных стран располагают значительным опытом и знаниями, которые можно широко использовать несмотря на различия административных и культурных особенностей.

В. Информация о надлежащей практике и соответствующие пособия

57. Для расширения деятельности по предупреждению преступности на уровне общин весьма полезными могут быть описания успешных программ с указанием таких элементов, как проблемы преступности, мероприятия, степень воздействия, затраты и партнерские отношения, поскольку такие описания позволяют определять типовые программы и укреплять уверенность в успехе.

58. У многих национальных учреждений имеются свои сайты в сети Интернет, а также информационно-координационные центры, в которых предлагается описание оптимальной практики. Такого рода транснациональное сотрудничество стимулирует разработку нетрадиционных подходов к предупреждению преступности и позволяет использовать имеющиеся в мировых масштабах аналитические данные, специальные знания и опыт на комплексной основе в рамках сектора, ресурсы и экспертная база которых ранее ограничивались национальными границами. Коалиция за повышение безопасности в общинах в Ванкувере, Британская Колумбия, положило начало созданию международной сети по предупреждению преступности в качестве форума, позволяющего практическим работникам на местах обмениваться идеями в международном масштабе. Всемирное общество виктимологии в сотрудничестве с Соединенными Штатами Америки и правительством Нидерландов открыло сайт в сети Интернет (www.victimology.nl), предоставив тем самым специалистам и ученым доступ к информации о жертвах и о смежных вопросах. Международный центр по предупреждению преступности имеет свой сайт в сети Интернет (www.crime-prevention-int.org) с описанием программ, призванных стимулировать осуществление ряда мер, включая пособия в отношении деятельности на местах. Кроме того, такой сайт позволяет проводить сравнительный анализ и знакомиться с результатами семинаров по обмену специальными знаниями и опытом.

С. Программа подготовки кадров и обмен специальными знаниями и опытом

59. Для успешного осуществления мер в области предупреждения преступности необходимо, чтобы сотрудники директивных органов, координаторы и практические работники располагали знаниями, опытом и навыками, требуемыми для реализации программ.

Соответствующие учебные курсы разработаны лишь в некоторых странах. Опыт осуществления учебных программ для ведущих специалистов в области предупреждения преступности имеют Европейский форум за безопасность городов, организация "Крайм консери" в Соединенном Королевстве и Национальный совет по предупреждению преступности в Соединенных Штатах Америки. С инициативой организации курсов дистанционного обучения выступил Западно-Бристольский университет в Соединенном Королевстве. Международный центр по предупреждению преступности приступил к осуществлению двух программ, одной - по обмену специальными знаниями и опытом между Европой и Северной Америкой, другой - во франкоязычных странах Западной Африки для руководителей муниципальных органов и полиции.

D. Установление партнерских отношений и проведение диагностических исследований

60. В значительной степени успех работы по предупреждению преступности на уровне общин зависит от помощи, оказываемой учреждениям, которые обычно действуют самостоятельно, в организации совместной работы по решению общих проблем преступности и урегулированию смежных городских, семейных и культурных ситуаций. Так, в 1998 году в соответствии с законом о борьбе с преступностью и поддержании правопорядка в Соединенном Королевстве муниципальным учреждениям и органам полиции было предложено совместными усилиями провести обследование аспектов безопасности, в ходе которого лица, ответственные за принятие решений в отношении муниципалитетов, школ, социальных служб, полиции и т.д., совместно изучили информацию о положении дел в области обеспечения безопасности и соответствующие факторы на местах.

E. Стратегии обучения

61. За последние два десятилетия собран большой объем информации об успешной деятельности по предупреждению преступности в ряде развитых стран, особенно в странах, где проводилась систематическая оценка результатов. В настоящее время к осуществлению аналогичных программ приступили и другие развитые страны, некоторые развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. На этой основе осуществляются значительные инвестиции в стратегии предупреждения преступности, о чем свидетельствует программа борьбы с преступностью в Соединенном Королевстве, в рамках которой один из компонентов финансирования конкретно предназначен для оценки результатов. Однако, поскольку ресурсы для борьбы с преступностью и обеспечения безопасности в общинах выделяются в комплексе, в том числе и на другие правительственные программы, важно, чтобы оценка проводилась сразу же после успешного завершения программ и чтобы они сравнивались с аналогичными программами, т.е. с программами, которые, как считается, обеспечивают устойчивое снижение уровня преступности и безопасность в общинах.

62. Как и в любой другой сфере человеческой деятельности (таких, как здравоохранение, образование или исследование космического пространства) залогом успешного предупреждения преступности служат сведения о том, какие направления деятельности эффективны¹⁴ и почему. В настоящее время все шире изучается вопрос о применении стратегии транснационального обучения, с тем чтобы в будущем усилия по предупреждению преступности были менее дорогостоящими, более ответственными и устойчивыми.

VII. Удовлетворение особых потребностей развивающихся стран и стран

с переходной экономикой

63. Многое из того, о чем говорилось в настоящем документе, применяется в равной степени как к развитым странам, так и развивающимся странам или странам с переходной экономикой. Последние часто сталкиваются с проблемой иного порядка. В частности, в таких странах может наблюдаться более высокий уровень насилия на улице и менее заметный уровень насилия в семье, значительную часть населения составляет молодежь, находящаяся в весьма неблагоприятном положении (т.е. лица, относящиеся к тем возрастным группам, в которые входят правонарушители и жертвы преступности), происходит быстрая миграция в города, отсутствует доверие к правоохранительным органам, системы правосудия неэффективны, существует коррупция, надлежащее управление осуществляется ограниченно, а за скудные ресурсы ведется жесткая конкурентная борьба. Безопасность и уверенность в завтрашнем дне являются основными правами человека и играют важную роль в экономическом развитии, поэтому необходимо, чтобы имеющиеся ограниченные ресурсы инвестировались в программы, позволяющие на ответственной и устойчивой основе отстаивать такие права. Например, в Центральной Азии в районах, которые в настоящее время находятся под совместной юрисдикцией, возникают проблемы, связанные с трансграничной преступностью. Для местных должностных лиц и для международного сообщества осуществление требуемых превентивных мер сопряжено с необходимостью координации помощи и содействия мобилизации ресурсов.

64. В целом в рамках помощи в целях развития деятельность по предупреждению преступности на уровне общин должна стать одной из приоритетных задач. Учреждения-доноры, в индивидуальном порядке или на совместной основе, могут оказывать финансовую или иную поддержку для разработки стратегий предупреждения преступности на уровне общин.

Примечания

¹ Daniel Stansfaçon and B. Welsh, Crime Prevention Digest II. Comparative Analysis of Successful Community Safety (Montreal, International Centre for the Prevention of Crime, 1999).

² Lily-Ann Gauthier, 100 Crime Prevention Programs to Inspire Action across the World (Montreal, International Centre for the Prevention of Crime, 1999).

³ Graeme Newman, ed., Global Report on Crime and Justice (New York, Oxford University Press, 1999); K. Kangaspunta and others, Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America (Helsinki, HEUNI, 1998).

⁴ [incomplete] A. Louw and others, Crime in Johannesburg: Results of a City Victim Survey (South Africa, Halfway House, 1998).

⁵ W. Sherman and others, Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising (Washington, D.C., National Institute of Justice of the United States Department of Justice, 1997).

⁶ Peter Greenwood and others, Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits (Santa Monica, RAND Corporation, 1996).

⁷ S.R. Donziger, ed., The Real War on Crime: The Report of the National Criminal Justice Commission (New York, Harper, 1996).

- ⁸ В том числе Конференция по снижению уровня потенциальной опасности в городах, проведенная в 1987 году; Программа укрепления безопасности в городах конференции европейских и североамериканских государств о безопасности в городах и предупреждении преступности, проведенной в 1989 году; Европейский форум за безопасность в городах, Федерация канадских муниципалитетов и Конференция мэров Соединенных Штатов Америки, проведенные в 1989 и 1991 годах.
- ⁹ Во многих странах проведены обширные обследования. Из публикаций следует, в частности, отметить: W. Sherman and others (см. примечание 5) в Соединенных Штатах Америки; P. Goldblatt and C. Lewis, Reducing Offending. An Assessment of Research Evidence on Ways of Dealing with Offending Behaviour (London, Home Office, Research and Statistics Directorate, 1998) в Соединенном Королевстве (Англия и Уэльс); под международным углом зрения см. D. Sansfaçon and B. Welsh, Crime Prevention Digest II: Comparative Analysis of Successful Community Safety (Montreal, International Centre for the Prevention of Crime, 1999).
- ¹⁰ См., например, Национальный комитет по вопросам насилия (1990 год) в Австралии; Комиссии Пейрефит (1978 год) и Бонмезон (Commission des maires pour la sécurité, 1982) во Франции; доклады Ропера (Министерство юстиции, 1987 год) в Новой Зеландии; и Моргана в Соединенном Королевстве (Англия) (Министерство внутренних дел, 1991 год).
- ¹¹ R. Loeber and D.P. Farrington, "Never too early, never too late: risk factors and successful interventions for serious and violent juvenile offenders", Studies on Crime and Crime Prevention, vol. 7, No. 1 (1998), pp. 7-30; и A.J. Reiss and J. A. Roth, eds., Understanding and Preventing Violence (Washington, National Academy Press, 1993).
- ¹² См. восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа - 7 сентября 1990 года, доклад, подготовленный Секретариатом (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.91.IV.2), глава I, раздел C, резолюция I.
- ¹³ См., в частности, A Practical Guide to Crime Prevention for Local Partnerships, Crime Concern, 1993. R. Linden and Swindon, A Safer Canada: Guide for Community Crime Prevention (Ottawa, National Crime Prevention Council of Canada 1996); European Forum for Urban Security, Urban Security Practices (Paris, 1996).
- ¹⁴ Jan Van Dijk, "Towards a research-based crime reduction policy: crime prevention an effective policy option", European Journal on Criminal Policy and Research, vol. 5, No. 3 (1997), pp. 13-27.