



**Одиннадцатый Конгресс
Организации Объединенных
Наций по предупреждению
преступности и уголовному
правосудию**

Distr.: General
11 February 2005
Russian
Original: English

Бангкок, 18-25 апреля 2005 года

Пункт 8(с) предварительной повестки дня*

**Семинары-практикумы: стратегии и наилучшие методы
предупреждения преступности, в частности
применительно к преступности в городах и молодежи,
относящейся к группам риска**

**Семинар–практикум 3: стратегии и наилучшие методы
предупреждения преступности, в частности
применительно к преступности в городах и молодежи,
относящейся к группам риска****

Справочный документ

Резюме

Настоящий справочный документ содержит резюме ключевых тенденций и практики развития деятельности по предупреждению преступности и краткое изложение причин, по которым государствам–членам, другим группам международного сообщества и органам местного управления следует вновь и вновь и в гораздо большем объеме уделять внимание инвестированию в деятельность по предупреждению преступности в городах, делая особый акцент на молодежь, относящуюся к группам риска.

В документе кратко излагаются проблемы городских районов и доводы в пользу инвестирования в деятельность по комплексному стратегическому предупреждению преступности и в интересах молодежи, относящейся к группам риска в частности. Последующие разделы документа посвящены некоторым последним достижениям и тенденциям в области эффективной комплексной политики и практики предупреждения преступности в городских районах и среди молодежи, относящейся к группам риска. В них приводятся примеры рациональной практики ряда стран, которые демонстрируют методы применения международных стандартов.

* A/CONF.203/1.

** Генеральный секретарь хотел бы выразить признательность Международному центру по предупреждению преступности за организацию семинара.



Во исполнение соответствующих документов Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности, включая Венскую декларацию о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века, а также Декларацию тысячелетия и сформулированные в ней цели, в документе дается ряд ориентированных на конкретные действия рекомендаций, направленных на укрепление деятельности по предупреждению преступности, в частности применительно к городским районам и молодежи, относящейся к группам риска. В заключительной части документа приводятся рекомендации относительно расширения обмена информацией, опытом и взаимной технической помощи между странами и городами, на региональном и международном уровнях.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–7	4
II. Проблемы городских районов в развитых и развивающихся странах	8–24	6
A. Усиливающийся процесс урбанизации	8–9	6
B. Усиливающееся неравенство с точки зрения уровня дохода и доступа к услугам	10–11	7
C. Влияние на детей и молодежь	12–14	7
D. Рост преступности и насилия среди молодежи и ее виктимизации	15–17	8
E. Усиление давления на городские органы управления	18–24	10
III. Что дает предупреждение преступности городским районам	25–46	12
A. Выгоды и принципы	25–28	12
B. Формирование эффективных стратегий и практики предупреждения преступности в городах	29–35	14
C. Молодежь, относящаяся к группам риска, в городских районах: эффективные стратегии и рациональная практика	36–40	19
D. Трудности в обеспечении эффективной и устойчивой безопасности	41–46	22
IV. Рекомендации	47–48	25

I. Введение

1. В ходе региональных совещаний по подготовке одиннадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию было рекомендовано, чтобы на этом семинаре–практикуме о стратегиях и наилучших методах предупреждения преступности, в частности применительно к преступности в городах и молодежи, относящейся к группам риска, особое внимание было уделено защите молодежи, относящейся к группам риска, поощрению ответных действий на уровне общин, а не лишения свободы лиц, нарушающих закон, и включению самих молодых людей в разработку проектов. Участники совещаний рекомендовали, чтобы на этом семинаре–практикуме были продемонстрированы наиболее практические методы достижения этого. Было также рекомендовано поощрять участие молодежных организаций в указанном семинаре–практикуме¹.

2. За период, прошедший после 1990 года, когда на восьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в рамках его пункта повестки дня "Предупреждение преступности и уголовное правосудие в контексте развития: реальность и перспективы международного сотрудничества" была рассмотрена записка Генерального секретаря, озаглавленная "Перечень соответствующих мер по предупреждению преступности" (A/CONF.144/9), т.е. более чем за десять лет города были признаны важным фактором развития практики предупреждения преступности. Кроме того, имеет место более четкое осознание взаимосвязи между преступностью и виктимизацией.

3. За последние десять лет был также достигнут значительный прогресс в области политики, практики и формирования многосекторального опыта на международном, региональном, национальном и местном уровнях. В 1995 году девятый Конгресс в рамках своего пункта повестки дня "Стратегии в области предупреждения преступности, в частности в отношении преступлений в городских районах и преступности среди несовершеннолетних и преступлений с применением насилия, включая вопрос о потерпевших: оценка и новые перспективы" рассмотрел рабочий документ, подготовленный Секретариатом по этому вопросу (A/CONF.169), и справочные документы для двух семинаров–практикумов: о политике в области городского планирования и предупреждения преступности (A/CONF.169/10) и о предупреждении преступности с применением насилия (A/CONF.169/11). В 2000 году десятый Конгресс в рамках своего пункта повестки дня "Эффективное предупреждение преступности: в ногу с новейшими достижениями" рассмотрел подготовленный Секретариатом рабочий документ по этому вопросу (A/CONF.187/7) и подготовленный для этого семинара–практикума справочный документ об участии общин в предупреждении преступности (A/CONF.187/11). Наконец, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 56/261 от 31 января 2001 года, озаглавленной "Планы действий по осуществлению Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века", которая была принята после десятого Конгресса, перечислила ряд последующих действий в отношении предупреждения преступности, включая всеобъемлющие международные, региональные, национальные и местные стратегии предупреждения преступности, многие из которых имеют отношение к семинару–практикуму о стратегиях и наилучших методах предупреждения преступности. Эти шаги,

которые рассматриваются и/или обсуждаются в вышеупомянутых документах, подтверждают тот факт, что только усилиями правительств и систем уголовного правосудия нельзя добиться эффективного снижения или предупреждения преступности и что требуются гораздо более целенаправленное сотрудничество и планируемые ответные действия, охватывающие органы управления всех уровней, общины и гражданское общество.

4. Во многих странах приняты национальные стратегии предупреждения преступности, в которых гораздо больший акцент делается на то, что может быть сделано для предупреждения совершения преступления, прежде чем будет задействована система уголовного правосудия, и для дополнения работы этой системы. Такие подходы, делающие основной акцент на меры, которые могут быть приняты на местном уровне, ближайшем к общинам, где преступность имеет место, предусматривают проведение "сквозной", многосекторальной комплексной политики и мероприятий при поддержке национальных и субрегиональных правительств. Это связано со значительными инвестициями в сферу знаний, научных исследований и практики, опирающейся на доказательную базу. При разработке своих стратегий предупреждения преступности ряд стран и городов сосредоточили внимание на преступности и виктимизации молодежи, относящейся к группам риска, поскольку признают важность инвестирования ресурсов в их медицинское обслуживание, образование и защиту². К такой молодежи относятся лица, живущие в условиях крайней нищеты, наиболее маргинализированные, находящиеся в конфликте с законом, уличные дети и дети, которые используются для незаконной торговли наркотиками, подвергаются сексуальной эксплуатации или затронуты ВИЧ/СПИДом, войной либо стихийными бедствиями.

5. На международном уровне примером такой работы по предупреждению преступности является Программа "Более безопасные города" Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН–Хабитат) и Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), которая пользуется поддержкой международных и региональных организаций, таких, как Совет Европы, Сеть предупреждения преступности Европейского союза, Европейский форум за безопасность в городах, Международный центр по предупреждению преступности и другие институты сети Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Они были усилены путем принятия стандартов и руководящих принципов Организации Объединенных Наций, включая Руководящие принципы для сотрудничества и технической помощи в области борьбы с преступностью в городах (резолюция 1995/9 Экономического и Социального Совета, приложение), принятые после девятого Конгресса, а также Руководящие принципы для предупреждения преступности (резолюция 220/13 Экономического и Социального Совета, приложение), принятые после десятого Конгресса. В своей резолюции 2003/26 от 22 июля 2003 года Совет призвал государства–члены использовать Руководящие принципы для предупреждения преступности при разработке, осуществлении и оценке программ и проектов в области предупреждения преступности в городах, и разрабатывать политику, направленную на защиту детей, подвергающихся риску в городских агломерациях³.

6. Сегодня предупреждение преступности признается в качестве одного из основополагающих условий достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, поскольку для развивающихся стран сокращение масштабов нищеты и устойчивое развитие должны опираться на безопасность человека, охватывающую экономическую, санитарную и личную безопасность⁴. Аналогичным образом развитые страны обязаны уважать и поддерживать эти цели.

7. В контексте семинара–практикума о стратегиях и наилучших методах предупреждения преступности имеется ряд проблем. Быстрое развитие городских районов во всех регионах мира, усиливающееся неравенство в уровне дохода и условиях жизни и высокая доля детей и молодежи, живущих в условиях нищеты в этих городских районах, – все это представляет собой серьезные проблемы. Уровень преступности и насилия особенно возрос в развивающихся странах, зачастую в связи с оборотом огнестрельного оружия и наркотиков. Растет число молодых людей, которые в настоящее время относятся к группам риска с точки зрения преступности и виктимизации в связи с нищетой, неравенством в уровне дохода и разрушением традиционных механизмов социального воспитания.

II. Проблемы городских районов в развитых и развивающихся странах

A. Усиливающийся процесс урбанизации

8. Мир все более приобретает черты города. Ожидается, что численность городского населения возрастет с 2,86 миллиарда человек в 2000 году до 4,68 миллиарда человек в 2030 году, когда 60 процентов населения мира будут жить в городах. Этот рост характерен скорее для развивающихся, чем для промышленно развитых стран с их высоким уровнем дохода; а когда он сочетается с нищетой и разрушением структур, то это приводит к колоссальным проблемам⁵. В 2003 году насчитывалось 39 городов с населением свыше 5 миллионов человек и 16 мегагородов с населением более 10 миллионов человек. В Латинской Америке и Карибском бассейне 75 процентов населения проживает в городах. В Азиатско–тихоокеанском регионе в настоящее время находятся три крупнейших в мире мегагорода – Дака, Дели и Мумбаи. Среди всех регионов мира самые быстрые темпы урбанизации отмечаются в странах Африки к югу от Сахары, которая сопровождается высоким коэффициентом младенческой смертности, низкой средней продолжительностью жизни, низким уровнем грамотности и высоким коэффициентом заражения ВИЧ/СПИДом.

9. Рост городов в значительной степени связан с усиливающейся миграцией сельского населения в городские районы, а также законной и незаконной миграцией между странами и регионами. В таких странах, как Филиппины, исход сельского населения в городские районы усугубляется стихийными бедствиями и антропогенными катастрофами. Формы миграции в странах Северной Африки и Ближнего Востока свидетельствуют о том, что порядка 50 процентов населения, а в некоторых странах 80–90 процентов рабочей силы составляют международные мигранты. В странах с переходной экономикой на

протяжении последних 10 лет со времени распада прежней политической системы в 1989 году усиливается процесс движения населения и миграции в городские районы. В промышленно развитых странах, таких как Австралия, Канада и Соединенные Штаты Америки, наряду с усиливающейся иммиграцией, численность коренного населения, проживающего в городских районах, причем нередко в условиях нищеты, растет быстрыми темпами, что влияет на сельские районы, из которых они прибыли. Темпы таких изменений, а также их социальные, экономические и политические последствия создают серьезные проблемы для городов и стран во многих регионах, включая Европу⁶.

В. Усиливающееся неравенство с точки зрения уровня дохода и доступа к услугам

10. Города имеют жизненно важное значение для экономического и социального развития стран, однако быстрое расширение многих городов, особенно в развивающихся странах, не сопровождается инвестициями в инфраструктуру и окружающую среду, а также в обеспечение услуг и помощи в интересах городской бедноты, численность которой растет. Большинство наиболее бедных жителей городов, в том числе большая доля мигрантов и представителей меньшинств, живут в неформальных и неорганизованных районах трущоб и подолгу не работают. Население городских трущоб в Центральной Америке, например, в 2001 году составляло треть общей численности населения региона – порядка 128 миллионов человек. В Карачи до 2,5 миллионов незаконных иммигрантов живут в трущобах. В странах Азии и Тихого океана, несмотря на существенный экономический рост, в городах по-прежнему проживает около половины всех имеющихся в мире жителей трущоб и городской бедноты. В странах Африки к югу от Сахары около 49 процентов населения живут менее чем на один доллар в день, а 70 процентов – в городских трущобах, и, как ожидается, их численность будет удваиваться в среднем каждые 15 лет⁷.

11. Хотя темпы урбанизации в развитых странах и территориях, включая такие, как Северная Америка, Северо-Западная Европа и Япония, значительно ниже, чем в других частях мира, там наблюдаются явные различия в плотности населения, культурное и этническое неравенство и усиливающееся неравенство в уровне дохода.

С. Влияние на детей и молодежь

12. Дети и молодежь составляют весьма большую долю этой растущей численности населения, особенно в развивающихся странах, и почти половину городской бедноты. В развивающихся странах более 50 процентов городского населения составляют лица моложе 19 лет, и, по всей видимости, эта тенденция сохранится на протяжении последующих двух десятилетий⁸. Высокие темпы роста городов в сочетании с усиливающимся неравенством в уровне дохода серьезно сказывается на структуре и функциях социальных институтов, включая систему образования и семью. На семью как социальную единицу сильное влияние оказывает также смерть от ВИЧ/СПИДа.

13. В наиболее бедных районах дети часто растут в семьях без отцов, редко или недостаточно регулярно учатся в школе, зачастую не имеют специальности или перспектив ее получения и из поколения в поколение не имеют возможности работать. В странах Карибского бассейна, например, безработица среди молодежи 25 лет составляет от 37 процентов в Барбадосе и Тринидаде и Тобаго до 50 процентов на Ямайке. Одним из следствий растущего неравенства в уровне дохода является наличие бездомных детей и рост числа уличных детей. Более двух третей городского населения в странах Африки к югу от Сахары составляют лица в возрасте от 12 до 25 лет, и за последние десять лет резко возросло количество уличных детей⁹. В Найроби, например, согласно оценкам, численность уличных детей за период с 1991 по 1994 годы возросла с 4 500 до 30 000 человек. Аналогичное явление наблюдается в Западной Европе, где количество бездомных достигло наивысшего за 50 лет уровня, и в Северной Америке¹⁰. В Австралии, Канаде и Новой Зеландии растет численность молодежи, представляющей коренное население, которая живет в условиях нищеты в городских районах.

14. Молодежь, относящаяся к группам риска, как в развитых, так и в развивающихся странах, как правило, изолирована от общества. Лица, живущие в условиях крайней нищеты, в том числе многие одинокие матери, представители этнических и культурных меньшинств и недавние мигранты или иммигранты из числа молодежи, особенно уязвима в отношении такой изоляции¹¹. Молодежь, относящаяся к группам риска, уязвима также с точки зрения эксплуатации со стороны участников транснациональной организованной преступности и незаконного оборота наркотиков, оружия и торговли людьми. Молодежь представляет, с одной стороны, большой потенциальный рынок для эксплуатации, а с другой – важный ресурс экономического развития городов и стран, однако она в основном изолирована от процесса принятия решений по затрагивающим их вопросам.

D. Рост преступности и насилия среди молодежи и ее виктимизации

15. Одним из основных следствий роста нищеты и неравенства в городских районах является повышение уровня преступности, особенно с применением насилия¹². Рост насилия включает такие понятия, как общее насилие и насилие со стороны организованной преступности, а также насилие в семье. Только в Северной Америке за последние восемь лет наблюдается стабильное снижение показателей преступности. Во многих промышленно развитых странах уровень преступности по-прежнему значительно выше, чем в прошлом. Сюда относятся квартирные кражи со взломом, кражи имущества и уличная преступность, недостойное поведение, злоупотребление алкоголем или наркотиками, а также насилие в отношении женщин, и все чаще отмечается готовность к совершению преступлений. В целом насилие в городах тесно связано с социальным, политическим и экономическим неравенством, хотя с точки зрения таких проявлений, как насилие со стороны молодежи и насилие по признаку пола, ситуация в разных городах и разных районах городов складывается по-разному. Сильнее всего насилие влияет на беднейшие слои населения¹³. Стихийные бедствия также увеличивают риск насилия и мародерства в городских районах.

16. Что касается уровня преступности и насилия, то страны Карибского бассейна занимают третье в мире место по количеству убийств (44 на 100 000 жителей). В Тринидаде и Тобаго за период 1998–2002 годов резко возросло число серьезных преступлений, в том числе таких сравнительно редких, как похищение детей¹⁴. В странах Азии и Тихого океана, где общий уровень преступности и виктимизации в целом ниже, чем в других районах мира, в течение последних десяти лет отмечается рост имущественных преступлений, организованных преступлений с применением насилия и оборота наркотиков, а также рост детского секс-туризма¹⁵. В странах Африки к югу от Сахары за последние десять лет уровень преступности и виктимизации возрос, особенно это касается преступлений с применением насилия, чему в значительной степени способствовали колоссальные масштабы оборота стрелкового оружия, используемого в многочисленных гражданских или региональных войнах¹⁶. В Южной Африке рост числа преступлений с применением насилия был особенно заметным в период 1994–2001 годов; в стране отмечается самый высокий в мире уровень насилия в отношении женщин: ежегодно регистрируется порядка 52 000 случаев изнасилования в основном молодых женщин в возрасте 12–17 лет¹⁷. В Российской Федерации количество убийств за период 1990–2000 годов увеличилось с 9 до 22 на 100 000 жителей. В Венгрии и Российской Федерации в отношении большого количества молодых людей выносятся обвинительные приговоры. Бывшие советские республики являются сегодня новым важным источником торговли людьми, в основном молодыми женщинами¹⁸, а также незаконного оборота наркотиков. Социальное, экономическое и политическое неравенство связано с ростом организованной и транснациональной преступности, как, например, в Южной Африке, где имеет место самый высокий в мире уровень организованной преступности¹⁹.

17. В развивающихся странах рост преступности и виктимизации связан в основном с молодежью. Существует тесная взаимосвязь между виктимизацией молодежи и совершением ею преступлений. Большинство лиц, пострадавших от насилия со стороны молодежи, – это другие молодые люди, и почти все они знают тех, кто на них напал²⁰. Уровень виктимизации в результате преступлений и насилия выше среди молодежи, чем среди представителей других возрастных групп, и особенно высок среди молодежи, относящейся к группам риска. По оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в 2000 году произошло 199 000 убийств с участием молодежи²¹. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна молодежь внесла свой вклад в рост масштабов насилия в регионе, участвуя в нем и в качестве преступников, и в качестве их жертв, этот процесс затронул в основном беднейшие *favelas* и районы трущоб, будучи в значительной степени вызван действиями организованной преступности и неформальных групп. Около 29 процентов убийств в регионе совершает молодежь в возрасте 10–19 лет, и этот показатель в три раза превышает национальные. В Бразилии за последние 10 лет количество убийств среди молодежи возросло на 77 процентов, что связано в основном с распространением огнестрельного оружия и ростом оборота наркотиков; согласно оценкам, 20 000 детей и молодых людей в возрасте 10–16 лет действуют в качестве наркокурьеров. Дети, которые растут в таких условиях бедности и насилия, в значительной степени являются продуктом этих условий; проблема заключается не в детях²².

Е. Усиление давления на городские органы управления

1. Разрушение традиционных культурных ценностей, социальных связей и систем благого управления

18. Во многих городских районах происходит разрушение или утрата традиционных социальных связей и систем неформального контроля. Семьи, многие из которых возглавляют матери-одиночки, ослаблены нищетой, плохим состоянием здоровья и высоким уровнем преступности и насилия. В других случаях в результате смерти от ВИЧ/СПИДа, войн, конфликтов и стихийных бедствий появляются сироты и семьи, возглавляемые детьми и молодежью. Мигранты и иммигранты оказываются в ситуациях, когда их культурные и этнические ценности не совпадают со сложившимися городскими традициями. Сочетание таких факторов, как отсутствие школ, проблемы со школьным отсевом и экономическое давление на местные районы проживания, подрывает общинные связи и социальную инфраструктуру и угрожают разрушить традиционный социальный контроль в районах и городах. Молодежь, относящаяся к группам риска, утрачивает связь с обществом и базовые ценности. Необходимо изыскать новые пути совместной работы с семьями, структура которых становится все более разнообразной, и жителями городских кварталов, которые отличаются значительным культурным разнообразием и раздробленностью. Прежние понятия "правильных" семейных структур или ценностей, по-видимому, нуждаются в пересмотре.

2. Рост изоляции молодежи, относящейся к группам риска, и представителей меньшинств

19. Молодежь, относящаяся к группам риска, охватывает различные группы – это люди, живущие в наиболее бедных и маргинальных городских районах, уличные дети, члены неформальных групп, лица, злоупотребляющие и торгующие психоактивными веществами, подвергающиеся сексуальной эксплуатации, а также молодые люди, уже вступившие в конфликт с законом или возвращающиеся в общину из мест содержания под стражей. В некоторых странах, особенно в странах Африки к югу от Сахары, к таким категориям относятся дети, осиротевшие в результате ВИЧ/СПИДа и войны, а также дети, каким-либо образом затронутые войной. В ряде регионов молодежь систематически вербуются лицами, причастными к организованной преступности, особенно торговцами наркотиками. Вследствие повышенного внимания средств массовой информации к молодежной преступности, в частности, молодежь предстает в облике злодеев, а роль организованной преступности в ее эксплуатации оказывается в тени.

20. Дети и молодежь особенно уязвимы в отношении произвольного правосудия со стороны полиции. Изолированность молодежи, относящейся к группам риска, растет в результате криминализации и изоляции в городских условиях в более широком смысле, наряду с отсутствием доступа к услугам, а также социально-экономическим льготам в рамках обществ, в которых они живут²³. В городских районах молодежь, как правило, изолирована от участия в процессе принятия решений по затрагивающим их вопросам. Такая изоляция имеет место в развивающихся и промышленно развитых странах, где растет озабоченность по поводу "недостойного поведения" молодежи²⁴. Это говорит о

том, что городам необходимо предпринимать усилия по включению молодежи и маргинализированных слоев населения в жизнь общества, обеспечивать подготовку лиц, работающих с молодежью, видеть в молодежи фактор преобразований, а не источник проблем, а также содействовать их участию в процессе принятия решений.

21. Представители меньшинств и иммигранты также чаще подвергаются социальной и экономической изоляции. Хотя в странах Северной Америки и Западной Европы в последнее время наблюдается общий спад уровня молодежного насилия и виктимизации, зачастую акты насилия приписываются иностранцам или "чужакам" и, как и во всех странах, молодежь из числа коренного населения, этнических меньшинств и иммигрантов с большей вероятностью, чем представители других групп молодежи, попадают в группу наибольшего риска и оказываются перепредставленными в рамках системы уголовного правосудия²⁵. Это свидетельствует о необходимости уделения особого внимания содействию включению проблем меньшинств в стратегии предупреждения преступности.

3. Страх, незащищенность и давление общественности в вопросах принятия мер в связи с преступностью

22. Высокий уровень городского насилия и виктимизации вызывают все большее чувство страха и незащищенности со стороны городского населения. Даже в Европе и Северной Америке, где уровень преступности за последние годы снизился, чувство страха по-прежнему велико. Восприятие общественностью городской преступности и насилия со стороны молодежи, а также ее реакция на них, как правило, требуют оперативных и карательных ответных действий. Работники системы уголовного правосудия все чаще прибегают к более жестким мерам, что приводит к криминализации молодежи, в частности относящейся к группам риска, и увеличению численности молодежи среди лиц, лишенных свободы²⁶. Утрачивается доверие к способности полиции и системы уголовного правосудия принимать ответные меры в связи с преступностью. Однако использование системы уголовного правосудия для борьбы с преступностью является дорогостоящим и неэффективным с точки зрения затрат ответом по сравнению с разумными стратегическими программами профилактики²⁷. Лишение свободы и связанное с этим ограничение право- и дееспособности может на короткое время улучшить ситуацию, но такая практика имеет дорогостоящие долгосрочные последствия для молодежи, членов их семей и общин, да и сама по себе является весьма дорогостоящей²⁸. Это подчеркивает важность инвестирования в профилактику. Основная задача, стоящая перед органами управления всех уровней, заключается в том, чтобы настроить общественное мнение на профилактику с помощью тщательно спланированных стратегий, разумно сочетающих кратко- и более долгосрочные ответные меры в связи с преступностью и чувством незащищенности, и на поиск альтернатив практике лишения свободы молодежи.

4. Расширение масштабов приватизации общественных мест, использования частных охранных структур, сил самообороны населения и практики самосуда

23. Одной из форм реагирования на рост городской преступности в развивающихся странах стало, в частности, усиление давления в целях приватизации и создания обособленных общественных мест. Это сопровождается расширением масштабов использования вооруженных частных охранных структур. Частные охранные структуры и возведение заборов вокруг определенных общин служит интересам более состоятельных слоев городского населения, но польза от такой практики может быть только кратковременной. Кроме того, такие действия усиливают социальную изоляцию более бедных слоев населения и углубляют неравенство между общинами. С другой стороны, многие жители более бедных районов могут счесть необходимым прибегнуть к практике ношения оружия, неформального патрулирования и совершения правосудия с помощью толпы или сил самообороны населения, с тем чтобы защитить себя от насилия. Это говорит о том, что местным властям следует активизировать свои партнерские отношения с местными общинами и добиваться учета их озабоченностей в рамках стратегий, отражающих интересы более широких слоев населения, а также регулирующих приватизацию общественных мест.

5. Коррупция, отсутствие доверия со стороны общественности и культура беззакония

24. Такие факторы, как коррупция, отсутствие доверия со стороны общественности к полиции, случаи использования полицией силы, а не общинных служб, а также уязвимость городских органов управления перед лицом организованной преступности, препятствуют формированию атмосферы безопасности в общинах. Это также ущемляет права человека и служит питательной средой для расширения транснациональной организованной преступности и незаконной торговли. Реформа полиции – это длительный процесс, учитывая проблемы, связанные с попыткой изменить культуру охраны порядка. Это еще раз подтверждает тот факт, что благое управление является одной из основных предпосылок эффективного предупреждения городской преступности и возрождения городов.

III. Что дает предупреждение преступности городским районам

A. Выгоды и принципы

25. Как подчеркивается в Руководящих принципах для предупреждения преступности (резолюция 2002/13 Экономического и Социального Совета, приложение, пункт 1), "имеются неопровержимые доказательства того, что хорошо спланированные стратегии в области предупреждения преступности не только препятствуют преступности и виктимизации, но также укрепляют безопасность общин и способствуют устойчивому развитию стран". Они повышают качество жизни и приносят долгосрочные благотворные результаты,

сокращая затраты, связанные с функционированием системы уголовного правосудия, а также другие общественные издержки, возникающие в результате преступности.

26. В Руководящих принципах признается множественный характер причин преступности, а также тот факт, что ее предупреждение требует разработки хорошо спланированного стратегического подхода к устранению этих причин с помощью различного рода мероприятий. На международном уровне факторы, под воздействием которых дети и молодежь подвергаются риску в плане преступности и виктимизации или которые могут защитить их, получили весьма широкое признание; эти факторы следует учитывать при разработке эффективных стратегий действий. К ним относятся семейные факторы, индивидуальные факторы и особенности места проживания и местных условий, включая нищету, неблагоприятные жилищные условия, низкое качество школ и отсутствие мест отдыха и социальных объектов. Кроме того, наличие наркотиков или оружия в значительной степени содействует преступности²⁹. Предупреждение означает разработку программ, направленных на поддержку семей и детей, укрепление школ, развитие образовательных и производственных навыков, обеспечение условий для отдыха молодежи и обучение навыкам посредничества и разрешения конфликтов, например, в целях развития чувства сопричастности и принадлежности. Нередко многое из того, что в настоящее время охватывает понятие предупреждения преступности, называется по-другому – возрождение городов, поддержка в области образования, развитие детей раннего возраста, лечение наркомании³⁰. Имеется также богатый опыт в отношении методов предупреждения преступности путем обустройства среды проживания и городского планирования. Важно работать с местными общинами и привлекать их к разработке инициатив по предупреждению преступности. Хорошо спланированная стратегия предупреждения преступности включает следующее:

a) социальные меры предупреждения преступности, связанные с решением социальных и экономических вопросов, а также вопросов образования и охраны здоровья, и предназначенные для районов проживания, семей и детей и молодежи, относящихся к группам риска;

b) совершенствование сетей в рамках районов проживания и общин и улучшение условий жизни в них, а также укрепление потенциала общин;

c) сокращение возможностей совершения преступлений с помощью ситуационного подхода и улучшения среды обитания;

d) предупреждение рецидивизма путем содействия реинтеграции правонарушителей.

27. Такой подход к предупреждению преступности представляет собой эволюцию в понимании методов предупреждения насилия в городах. То, что когда-то рассматривалось как вопрос, относящийся к правоохранительной сфере, сегодня признается в качестве вопроса, охватывающего социальную сферу, здравоохранение и благое управление, который может решаться в порядке предупреждения³¹. Главным для эффективного предупреждения преступности является ключевая роль, принадлежащая городам и местным органам управления, которые в своей деятельности руководствуются твердой приверженностью национальных правительств и опираются на их лидерство.

28. Ключевые принципы эффективного предупреждения преступности заключаются в следующем³²:

- a) органы управления всех уровней должны играть лидирующую роль;
- b) вопросы предупреждения преступности должны быть включены во все соответствующие социально–экономические программы и политику, в том числе в области занятости, образования, здравоохранения, обеспечения жильем и городского планирования, правосудия и социального обеспечения;
- c) стратегии должны опираться на сотрудничество и партнерство на уровне государственных учреждений и министерств, общинных и неправительственных организаций, деловых кругов и гражданского общества;
- d) должны быть обеспечены надлежащие финансовые и иные ресурсы и создана четкая система отчетности для обеспечения осуществления и устойчивости стратегий;
- e) стратегии и действия должны опираться на надежную базу знаний о причинах преступности и эффективные виды практики;
- f) все инициативы по предупреждению преступности должны строиться на соблюдении прав человека и принципа верховенства закона;
- g) необходимо учитывать взаимосвязь между местной и транснациональной организованной преступностью;
- h) стратегии предупреждения преступности должны особо учитывать различные потребности мужчин и женщин, а также наиболее уязвимых членов общества.

В. Формирование эффективных стратегий и практики предупреждения преступности в городах

1. Роль правительств в предупреждение преступности в городах

29. На национальном и субрегиональном уровнях во многих странах существуют комплексные стратегии и механизмы, содействующие разработке стратегии и политики на местном уровне³³. Они были разработаны в странах с весьма различными историческими, политическими и экономическими условиями. Они охватывают инициативы законодательного и политического характера, зачастую подкрепляемые крупными инвестициями в виде ресурсов.

Партнерства по снижению уровня преступности и сокращению масштабов беспорядков в Соединенном Королевстве

В Англии и Уэльсе законодательство, принятое в 1998 году (с внесенными впоследствии поправками), требует, чтобы местные органы власти и руководство полиции в каждом районе взаимодействовали друг с другом, а также со службой здравоохранения и пожарной службой в целях реализации стратегии снижения уровня преступности, сокращения масштабов беспорядков и решения проблем, связанных с наркотиками. Было создано более 370 партнерств по снижению преступности и уменьшению беспорядков. Раз в три года каждое партнерство

должно проводить проверку в связи с указанными проблемами, консультации с представителями общин относительно их озабоченностей, устанавливать приоритеты, принимать новую трехлетнюю стратегию, согласовывать конкретные цели и осуществлять планы действий. Цели на период 2005–2008 годов должны быть также согласованы с правительством, с тем чтобы все местные цели в целом соответствовали общенациональной цели снижения к 2008 году уровня преступности на 15 процентов (по сравнению с базовым периодом 2002–2003 годов).

30. Аргентина, Бельгия, Нидерланды, Перу, Франция, Чили и Южная Африка с помощью национальных инициатив и механизмов заключения контрактов на обеспечение охраны общественного порядка в городах поощряют действия на уровне городов и осуществляют руководство ими. В Филиппинах политика предупреждения преступности возлагает на все городские органы управления задачу разработки комплексных планов обеспечения общественной безопасности районов/общин совместно с общинными органами, органами полиции и другими ведомствами. В Австралии, Дании и Новой Зеландии давно действуют совместные механизмы предупреждения преступности на уровне местных органов власти. Австралия и Канада вкладывают средства в научные исследования и проектные разработки, особенно в области предупреждения преступности в социальной сфере и на уровне общин. Венгрия недавно разработала свою национальную стратегию предупреждения преступности в социальной области на базе Руководящих принципов для предупреждения преступности. Многие промышленно развитые страны уделяют особое внимание научным исследованиям и практике, опирающимся на доказательную базу, и создали региональные вспомогательные сети для оказания помощи в осуществлении местных стратегий.

*Comuna Segura: программа укрепления безопасности общин в Чили*³⁴

Осуществление Comuna Segura как экспериментальной программы началось в 2000 году силами министерства внутренних дел Чили, а к 2005 году по всей стране такие программы будут созданы в 70 общинах. Эта программа обеспечивает рамки и структуру финансирования общинных проектов, имеющих целью снижение уровня преступности в конкретных общинах. Основными партнерами признаны граждане наряду с их муниципалитетами и полицией. Участие общин поощряется с помощью "общинных советов гражданской безопасности", и на основе тщательного анализа составляются и осуществляются соответствующие планы.

К числу других национальных инициатив относится программа безопасных районов проживания, осуществление которой началось в 2001 году и которая охватывает наиболее уязвимые районы, сталкивающиеся с проблемами наркотиков, а также план обеспечения охраны общественного порядка "Квадрант", имеющий целью обеспечение охраны порядка на уровне общин, осуществление которого началось в 1999 году.

*Предупреждение преступности на уровне общин в Перу*³⁵

Перу преодолевает последствия двадцатилетнего внутреннего конфликта, в результате которого погибло порядка 70 000 человек. Она приступила к реформе своей полиции и решению проблем, вызванных повышением уровня незащищенности общественности, с помощью Национальной системы обеспечения безопасности граждан. Будучи создана в 2003 году, эта система возлагает определенные функции на комитеты обеспечения безопасности граждан на национальном, региональном, провинциальном и местном уровнях. Местные комитеты носят многосекторальный характер: они работают под руководством мэров и их членами являются представители полиции, систем правосудия, здравоохранения и образования, а также организации гражданского общества. Комитеты проводят оценку состояния безопасности на местном уровне, осуществляют свои стратегические планы обеспечения безопасности и анализируют их. Шесть отобранных в экспериментальном порядке городов получили финансовые средства и техническую помощь для анализа состояния безопасности на местах. Стратегические планы обеспечения безопасности предусматривают улучшение состояния общественных мест и парков, разработку программ в интересах молодежи и по вопросам борьбы со злоупотреблением наркотиками и алкоголем, а также обеспечение выполнения муниципальных нормативных правил. Работа местных комитетов поощряется с помощью конкурсной программы предоставления субсидий и наборов материалов, а ее результаты оцениваются.

2. Роль местных органов власти в разработке комплексных стратегий

31. Создание надежных и безопасных условий для своих граждан является одной из главных функций местных органов управления. Поскольку преступность и виктимизация происходят на местном уровне, местным органам управления надлежит играть ключевую роль в укреплении безопасности, и такие органы управления занимают стратегическое положение в плане эффективных действий. Местные органы власти контролируют землепользование, инфраструктуру, базовые службы, местную социально-экономическую политику и доступ к правосудию, но прежде всего они определяют и формируют процесс принятия решений на местном уровне³⁶. Растет число городов, которые берут на себя такую лидирующую роль, разрабатывая комплексные механизмы по вопросам управления городами и работая в сотрудничестве с местными учреждениями и другими партнерами над разработкой общинных профилактических стратегий³⁷. Они действуют на всех уровнях или как "единое правительство", используя надежные системы знаний и информации в целях содействия их работе по стратегическому планированию и осуществлению.

32. Работа по осуществлению Программы "Более безопасные города" ООН-Хабитат служит примером такого подхода. Созданная в 1996 году по просьбе ряда африканских городов для решения вопросов, связанных с насилием и обеспечением безопасности в городах, эта программа в настоящее время включает 15 проектов, осуществляемых на уровне городов в различных странах мира. Она помогает в создании потенциала местных органов управления в деле разработки комплексных планов и инициатив в области предупреждения преступности на основе благого управления, совершенствования деятельности

органов уголовного правосудия и выработки социальных и ситуационных подходов. Она охватывает две целевые группы: молодежь; и женщин и детей.

Программа "Более безопасные города" в Дар-эс-Саламе

Программа "Более безопасные города" в Дар-эс-Саламе была создана в 1997 году для координации и укрепления местного потенциала в области предупреждения преступности в партнерстве с местными участниками и общинами. Благодаря ей был назначен местный координатор и создано постоянное бюро в рамках муниципального совета, а также сеть квартальных координаторов. Были проведены проверки положения женщин с точки зрения безопасности и обследования уровня виктимизации в связи с преступностью и незащищенностью, с тем чтобы создать основу для разработки городской стратегии обеспечения безопасности. Основное внимание в рамках программы уделялось изменению отношения к преступности, пропаганде культуры законопослушания. В связи с высоким уровнем безработицы среди молодежи в рамках программы было организовано профессиональное обучение и проводятся культурные мероприятия, в том числе набор и обучение безработной местной молодежи навыкам работы ночными охранниками, а также была осуществлена серия проектов по обучению приносящим доходы видам деятельности и профессиональному обучению с целью оказания поддержки этой категории молодежи.

3. Укрепление охраны общественного порядка силами общин и общинных партнерств

33. Проводится работа по вовлечению гражданского общества и укреплению общин и районов проживания с помощью различных общинных форумов и целевых программ. В странах все активнее создаются ориентированные на общины системы охраны правопорядка, подобно тому, как это недавно сделали Филиппины. Однако не всегда легко создать эффективную систему охраны общественного порядка силами общин или преобразовать службы местной полиции, с тем чтобы они в большей степени занимались профилактической деятельностью и работали в партнерстве с местными органами управления и общинами. В Кейптауне, Южная Африка, процесс планирования действий на уровне общин используется для объединения усилий местных общин и полиции с целью определения районов и изучения ситуаций, связанных с преступностью, и выработки решений, а Западный Мыс использовал опирающуюся на широкое участие населения на общинном уровне стратегию (Бамбанани) для совершенствования методологии оказания услуг³⁸. Развитие или распространение системы охраны общественного порядка силами общин на города или кварталы трущоб служат еще одним примером партнерских союзов, которые помогают улучшать отношения между полицией и жителями трущоб, укрепляя при этом охрану и безопасность. В Мумбаи, Индия, были установлены партнерские отношения между изолированными в социальном отношении общинами, в которых проживают жители трущоб, и местной полицией. В штате Энигу, Нигерия, создаются общинные форумы безопасности с целью содействовать укреплению неформальной системы обеспечения общественной безопасности, которая появилась в бедных общинах.

Общинные полицейские участки в районах трущоб в Мумбаи, Индия³⁹

Признавая необходимость улучшения отношений между жителями трущоб и полицией, полиция Мумбаи приступила к созданию партнерств с общинными организациями с целью предоставления услуг по обеспечению общественного порядка в районах трущоб. В этих районах проживает более половины населения города численностью 15 миллионов человек. Полицейские участки, *панчаяты*, были созданы в 65 районах трущоб, каждый из которых состоит из 10 местных представителей и одного офицера полиции.

Неформальная система охраны общественного порядка и развитие местных общинных форумов в штате Энигу, Нигерия⁴⁰

В Нигерии остро стоит вопрос обеспечения безопасности, и широкое распространение получила неформальная система охраны общественного порядка, в том числе с помощью населения. Участники обследования, проводившегося в четырех штатах, отмечали, что наибольшую озабоченность у них в плане безопасности вызывает защита от преступников, особенно вооруженных грабителей; защита от ущерба, связанного с политическими убийствами; предупреждение конфликтов с применением насилия; искоренение коррупции и жестокости со стороны полиции; и защита имущества от кражи и разрушения. Серия общинных форумов по вопросам охраны и безопасности организуется в партнерстве с представителями местных органов управления, полиции, а также неформальными структурами охраны общественного порядка и местными заинтересованными лицами, включая женщин и представителей некоренного населения, в интересах укрепления представительства, прав человека и отчетности на уровне общин.

4. Включение в городские стратегии вопросов обеспечения безопасности женщин и девочек

34. В настоящее время на глобальном уровне ширятся действия по предупреждению преступности и насилия в отношении женщин и девочек, в том числе насилия в семье и в общественных местах, и торговли ими. В ряде стран национальные и муниципальные органы управления стали принимать во внимание гендерный фактор и учитывать озабоченности и потребности женщин при планировании деятельности по обеспечению безопасности в городах и осуществлении профилактических стратегий⁴¹. Они создали проекты партнерства с общинными организациями, работниками полиции и системы правосудия, а также с другими службами, и в настоящее время в развитых и развивающихся странах растет число проектов и инструментов, позволяющих говорить о полезной практике в этом отношении. Эта деятельность включает в себя работу с женщинами из числа меньшинств и недавних иммигрантов. При поддержке национальных и региональных властей местные власти также стали играть более активную роль в предупреждении торговли женщинами и детьми.

35. Растет число информационных систем и механизмов, занимающихся оказанием помощи в разработке местных стратегий предупреждения

преступности. Наряду с полицейскими данными они включают результаты обследования жертв и участия широких слоев населения, проверок состояния безопасности, социального картирования, использования данных о несчастных случаях и состоянии здоровья населения при планировании деятельности по предупреждению насилия, данные региональных центров наблюдения и мониторинга проблем преступности и социальных проблем, руководства по разработке, осуществлению и оценке стратегий и проектов, а также результатов опирающихся на доказательную базу научных исследований и рациональной практики. В отсутствие достоверных полицейских данных, например, местным органам управления Боготы и Диадемы, Бразилия, удалось уменьшить количество убийств, используя социальные и медицинские данные для выявления районов с высокой степенью риска. Программа "Более безопасные города" ООН–Хабитат разработала пакет программного обеспечения по вопросам предупреждения преступности на местном уровне. В нем использованы Руководящие принципы для предупреждения преступности, опыт работы с городами в развивающихся странах и сформулированы подробные практические указания по разработке местной стратегии; технические руководства, касающиеся роли партнеров, обустройства среды обитания, обеспечения охраны общественного порядка силами общин, обследования потерпевших и методов картирования; примеры рациональной практики; и учебные модули.

С. Молодежь, относящаяся к группам риска, в городских районах: эффективные стратегии и рациональная практика

1. Вовлечение и участие

36. Местные органы управления уделяют все больше внимания потребностям молодежи, особенно относящейся к группам риска, при разработке своих стратегий предупреждения преступности в городах. Часто это делается в рамках общего плана работы с молодежью, а не в связи с разрозненными инициативами. Как показывает опыт, наиболее эффективными являются подходы, которые: а) направлены на привлечение, а не изоляцию молодежи; б) основаны на взаимодействии с различными местными службами и партнерами, включая общинные организации; в) разумно сочетают инвестирование в мероприятия по принятию шагов на ранних этапах, социальному просвещению и гражданскому воспитанию с укреплением "сопричастности" с подходами к борьбе с преступностью; д) ориентируют и адаптируют программы к задачам укрепления факторов, способных обеспечить защиту конкретных районов или групп, относящихся к районам или группам риска, с помощью тщательно продуманных и эффективно осуществляемых программ, включая опирающиеся на участие общин альтернативы лишению свободы. Ниже приводятся примеры некоторых программ и подходов, доказавших свою эффективность в укреплении факторов защиты в целях снижения уровня преступности среди молодежи и ее виктимизации.

37. Содействие участию молодежи, относящейся к группам риска, в стратегиях предупреждения преступности в городах все больше рассматривается как важное направление решения проблемы ее социальной изоляции и наращивания эффективных действий. Молодежь является важным источником сведений о ее

потребностях и о том, что может быть сделано, она может общаться со своими сверстниками и влиять на них, а также активно участвовать в научных исследованиях, заниматься обучением, защитой и разработкой программ и проектов⁴². Это может быть анализ, разработка и осуществление проектов в публичной сфере с участием молодежи⁴³, а также проекты с участием неформальных молодежных групп в Аргентине, Бразилии или Гватемале, уличной молодежи в Южной Африке либо проекты по налаживанию отношений между молодежью из числа коренного населения и полицией в Австралии. Профилактические программы по работе с членами неформальных молодежных групп, как правило, направлены на предупреждение присоединения молодежи к таким группам или оказание помощи в уходе из них. Они включают образовательные программы на базе школ и программы для районов с высокой степенью риска, направленные на работу с действующими или потенциальными членами неформальных групп, предложение услуг альтернативных социальных сетей, привитие жизненных навыков, образование и профессиональную подготовку, а также поддержку со стороны общин. Содействие включению уличных детей в жизнь общества путем разработки проектов городского партнерства может стать эффективным средством учета их потребностей и сведения к минимуму использования мер, предусмотренных системой уголовного правосудия.

Проект Отандвени, Йоханнесбург, Южная Африка

Проект Отандвени, осуществляемый в Йоханнесбурге, преследует следующие цели: забота об уличных детях и предоставление им альтернатив жизни на улице; защита их прав человека; помощь детям в том, чтобы они уходили с улицы и воссоединялись со своими семьями; расширение прав и возможностей молодежи, относящейся к группам риска; и сведение к минимуму помещения таких детей в специализированные учреждения. Проект начинался как программа обеспечения питанием уличных детей, которая затем расширилась и теперь предусматривает оказание базовых услуг, защиту в судебном разбирательстве, привитие спортивных и жизненных навыков, а также умения проводить свободное время, санитарное просвещение и поддержку, особенно в связи с ВИЧ/СПИДом, обеспечение кровом брошенных малолетних детей и учебный проект привития деловых и практических навыков. Все это имеет целью оказание помощи таким детям в поиске альтернатив улице. Осуществление проекта ведется в тесном взаимодействии с различными местными властями и партнерами на уровне общин.

38. В настоящее время растет число программ (например, в Австралии, Канаде, Коста-Рике и Таиланде), которые учитывают особый опыт и потребности молодых людей и молодых женщин, в том числе уязвимость молодых женщин в отношении сексуальной эксплуатации, детей и молодежи – в отношении секс-туризма, происходящего на их глазах насилия в семье, а также предусматривают гендерное воспитание молодых людей и женщин.

2. Комплексные и всеобъемлющие стратегии

39. Школы помогают формировать социальные ценности и "сопричастность", а также обеспечивают образование и привитие жизненных навыков. Они являются

весьма эффективной базой для предупреждения преступности среди молодежи и ее виктимизации, особенно если программы тесно и на комплексной основе взаимодействуют с родителями, полицией и другими местными службами, их районными и общинными организациями⁴⁴. Эффективные и всеобъемлющие подходы направлены на предупреждение хулиганства в школе, оказание поддержки детям, относящимся к группам риска, содействие развитию образовательных способностей и навыков, а также привлечение родителей, представителей местных деловых кругов и общины. Другие программы на базе школы стимулируют молодежь оставаться в школе, что является важным фактором защиты молодежи от совершения правонарушений. В ряде стран оказались эффективными также посреднические и реституционные подходы, направленные на предупреждение насилия и эскалации проблем, на формирование навыков и использование альтернативных методов разрешения конфликтов. Такие подходы предусматривают усилия по разрешению конфликтов на базе школы, посредничество социальных работников в урегулировании споров в общественных местах или в общественном транспорте, а также организацию форумов по урегулированию конфликтов на базе районов проживания (например, в Австралии, Канаде, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах и Франции).

Проект "Вместе мы осветим свой путь", Канада и Тринидад: содействие формированию безопасных и учитывающих потребности своих членов общин с помощью школ

Проект "Вместе мы осветим свой путь", предусматривающий принятие мер на раннем этапе на базе школ, направлен на привитие жизнестойкости и чувства ответственности детям в возрасте 4–14 лет. В нем участвуют партнеры из сферы бизнеса, общинных служб, работники полиции, учащиеся и родители, которые ставят перед собой задачу повышения успеваемости и востребованности на рынке труда, выработки у учащихся ненасильственных ответных мер, позиций, ценностей и поведения. Этот проект был разработан, успешно прошел оценку и был повторен в ряде провинций Канады при поддержке Национальной стратегии предупреждения преступности, а в настоящее время осуществляется также в Тринидаде.

3. Сбалансированные и целенаправленные подходы

40. Благодаря объединению стратегий предупреждения со стратегиями развития детей и повышению уровня осведомленности молодежи о системе правосудия вырабатываются более сбалансированные ответные меры в связи с совершением молодежью правонарушений и ее виктимизацией. В Англии и Уэльсе, например, с 2003 года все местные власти обязаны принимать стратегии профилактической работы с молодежью до 19 лет и осуществлять целевые инициативы для оказания помощи тем, кто может оказаться в трудной ситуации. Многие из этих программ опираются на партнерство между местными властями и службами и общинными организациями на местном уровне, на техническую поддержку в рамках осуществления проектов на местах и консультативную помощь со стороны некоммерческих организаций⁴⁵. Общинная организация Хулиса в Южной Африке работает с местными властями и молодежью, а также с работниками исправительных учреждений в осуществлении программ

формирования молодежных лидеров, получения доходов и использования методов, не связанных с содержанием под стражей, программ образования и обучения в условиях содержания под стражей и оказания поддержки молодежи после ее освобождения, а также ее обучения, с тем чтобы она могла reintegrироваться в общину. В Аргентине действует программа помощи уязвимым общинам, задача которой заключается в оказании поддержки молодежи из наиболее уязвимых районов Буэнос-Айреса, привитии различных жизненных и профессиональных навыков, организации культурно-просветительных мероприятий и поддержки микропредприятий. Разработанные в таких странах, как Нидерланды, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Франция, программы наставничества молодежи, относящейся к группам риска, и молодежи, уже находящейся в конфликте с законом, оказались эффективными с точки зрения сокращения числа правонарушений. Они предусматривают установление тесных индивидуальных отношений с наставниками из числа взрослых, что нередко сочетается с программами образования и профессиональной подготовки.

D. Трудности в обеспечении эффективной и устойчивой безопасности

41. Несмотря на многочисленные достижения, имеются, тем не менее, препятствия на пути развития эффективной и комплексной работы по предупреждению преступности в городских районах. Объединение работы по предупреждению преступности с усилиями других служб на всех уровнях управления – задача непростая. Серьезными проблемами для многих развивающихся стран, а также стран и городов, находящихся в постконфликтных ситуациях, являются борьба с коррупцией на уровне местных властей и реформа полиции; больших сил, времени и ресурсов требуют переподготовка имеющихся кадров и разработка жизнеспособных альтернатив, призванных содействовать укреплению безопасности и защищенности. Однако накоплен значительный объем опыта и знаний о путях решения этих проблем, который можно использовать. Большую пользу может принести обмен опытом как между городами, так и между странами.

1. Создание потенциала

42. Осуществление и поддержание на определенном уровне стратегий и программ требует как надлежащих инвестиций в программы и ресурсы помимо экспериментальных инициатив, так и внедрения стратегий в повседневную практику местных органов управления. Могут потребоваться структурные преобразования практики принятия решений и управления. Местные органы управления требуют постоянной поддержки со стороны правительств как на субрегиональном, так и на национальном уровне. Многие развивающиеся страны и города принимают международные руководящие принципы и соглашения по предупреждению преступности, но при этом не обладают ресурсами, знаниями и возможностями для их осуществления или поддержания. Требуются техническая помощь и поддержка более целенаправленного характера. Сюда относится поддержка в разработке стратегий, систем управления и сбора данных, в осуществлении проектов, контроле и оценке, и в

обеспечении средствами коммуникации. Достижению этого могут способствовать страны-доноры, а также взаимодействие и обмены на региональном уровне и между городами. Проекты и инициативы должны предусматривать работу по подготовке кадров, оказанию поддержки и созданию потенциала, необходимо также уделять больше внимания потребностям специалистов-практиков на местах, включая руководителей городов и координаторов по вопросам обеспечения безопасности, например в рамках обменов между городами. На базе Программы "Более безопасные города" ООН-Хабитат в 1998, 2002 и 2003 годах были организованы встречи мэров африканских городов для обмена опытом и укрепления потенциала. При поддержке программы прошли также две конференции на тему молодежи, относящейся к группам риска: одна – для стран Африки в 2002 году, а другая – для стран Латинской Америки и Карибского бассейна в 2004 году. Международный центр по предупреждению преступности работает над созданием международного учебного института, а его программа обменов между городами уже более двух лет связывает между собой города Монреаль, Бордо и Льеж в вопросах выработки мер в условиях незащищенности населения.

2. Расширение прав и возможностей общин и гражданского общества

43. Развитие партнерских отношений в области предупреждения преступности и взаимодействия с общинами может оказаться трудной задачей. Зачастую легче направить усилия на непосредственные действия, например на работу с отдельными представителями молодежи, уже находящимися в конфликте с законом. Города должны уделять больше внимания оказанию поддержки и помощи в развитии партнерских отношений с гражданским обществом, включая частный сектор. Это предусматривает задачу включения во все городские стратегии гендерных вопросов, вопросов предупреждения насилия в личной жизни, а также вопросов обеспечения безопасности женщин в общественной сфере. Нужны новые подходы, признающие все возрастающую сложность семейных структур и разнообразие этнических и культурных общин. Для того чтобы мобилизовать и обеспечить репрезентативное и серьезное участие общин в этой деятельности, местные органы управления должны активно развивать поистине всеобъемлющие партнерские отношения, которые не ограничиваются формальными консультациями. Это означает, например, что нужно приложить усилия к тому, чтобы узнать взгляды представителей этнических меньшинств или молодежи, относящейся к группам риска, и привлечь их к сбору данных и информации, анализу проблем и поиску решений, а также к разработке и осуществлению инициатив. Это означает, что такое участие должно находить отражение в повседневном процессе принятия решений в городе или районе.

3. Обеспечение разумного сочетания кратко- и долгосрочных целей

44. Принятие мер по удовлетворению неотложных потребностей и в связи с озабоченностью общественности по поводу безопасности требует неоднозначных действий. Давление со стороны общественности или на политическом уровне в отношении принятия жестких мер уголовного правосудия может не принести пользы в долгосрочной перспективе. Например, введение комендантского часа для молодежи, принятие полицией жестких мер и борьба с "недостойным поведением", которое ассоциируется с нищими, злоупотреблением наркотиками или проституцией, может лишь усилить

социальную изоляцию молодежи и других маргинальных групп. Аналогичным образом, слишком сильный акцент на профилактические действия в отношении конкретной ситуации или среды обитания могут принести пользу более состоятельным жителям и деловому сообществу, но преступность переместится в другие районы, а факторы, вызвавшие совершение преступлений, не будут устранены. Срочные меры реагирования в вопросах обеспечения общественной безопасности требуются после стихийных бедствий или внезапных вспышек насилия, но такие ответные меры должны разумно сочетаться с долгосрочными инициативами. Органы управления всех уровней должны направлять общественное мнение в отношении преступности, ее причин и выгод от ее предупреждения, работая, в частности, со средствами массовой информации.

4. Учет реальных условий

45. Один из наиболее важных уроков, которые были извлечены из деятельности по предупреждению преступности в последнее время, является важность разработки или адаптации стратегий и программ к условиям, в которых они осуществляются. Проводились многочисленные исследования эффективной практики в этой области в промышленно развитых странах, которые обладают гораздо большим объемом ресурсов и знаний, чем развивающиеся страны или страны с переходной экономикой, а их политический, экономический и социальный опыт отличается весьма большим разнообразием. Стихийные бедствия, конфликты или последствия ВИЧ/СПИДа неизменно создают сложные условия и риски для городских районов, что требует конкретных решений. За последние десять лет стало очевидно, что переносить решения, выработанные в городах и странах Севера на Юг, непросто и не всегда целесообразно⁴⁶. Одно из решений заключается в укреплении регионального сотрудничества между странами с сопоставимыми условиями. Осуществляемый ЮНОДК проект по линии сотрудничества Юг–Юг (проект GLOR78), например, связывает два таких развивающихся региона, как Южная Африка и Карибский бассейн, имеющие аналогичные проблемы: высокий уровень насилия и оборота оружия среди молодежи, высокий уровень безработицы и неравенства дохода, а также реформирование систем обеспечения общественной безопасности. Еще одно решение предусматривает акцент на наиболее показательные примеры предупреждения преступности, например, в Рио-де-Жанейро, Бразилия, где ЮНОДК помогает городским властям сократить масштабы оборота наркотиков и связанные с этим проблемы преступности в фавелах (общинах с низким уровнем дохода) (проект BRAR75). Наконец, на международном уровне одно из решений, разработанных ЮНОДК, заключается в использовании электронной Глобальной молодежной сети, позволяющей обмениваться рациональными видами практики между неправительственными организациями, занимающимися профилактикой наркомании.

5. Развитие знаний и обмен ими

46. Необходимо уделять больше внимания оценке мероприятий по предупреждению преступности в конкретных условиях. В стратегиях предупреждения преступности необходимо использовать достоверную информацию, а также знания об эффективной практике, но не все подходы можно оценить. Оценка издержек и выгод отдельных мероприятий требует времени, и часто ее бывает легче осуществить в отношении ситуационных

подходов к предупреждению или подходов с точки зрения развития либо отдельных мероприятий, чем комплексные общинные стратегии, связанные с осуществлением различных мероприятий. Аналогичным образом, о последствиях многих мероприятий, проводимых на раннем этапе или на уровне общин, можно узнать в долгосрочной перспективе⁴⁷. Города должны ставить четкие задачи и цели, а также разрабатывать системы рационального мониторинга, для того чтобы иметь возможность определить, приближаются ли они к достижению своих целей. Это даст им возможность разработать опирающийся на доказательную базу подход к предупреждению. Это позволит им в случае необходимости применять новаторские методы, а не использовать лишь те, которые уже были где-то опробованы. Не все программы можно повторять в других местах, и города не должны рассчитывать на исчерпывающую оценку каждой стратегии и каждого проекта. Задача международных учреждений и доноров заключается в том, чтобы не допускать навязывания жестких условий и подходов на основе моделей развитых стран, но нужно сделать так, чтобы они могли осуществлять сбор и оценку доказательств с учетом реальных условий. Разработка таких инструментов, как показатели предупреждения преступности, помогла бы местным властям в оценке различных инициатив.

IV. Рекомендации

47. Быстрый рост городских районов во многих странах в сочетании с нищетой, усиливающимися диспропорциями в уровне доходов, а также разрушение традиционных семейных, социальных и культурных связей, создает для этих городских районов и значительной части детей и молодежи, живущих в нестабильных и бедных городских условиях, высокую степень риска, связанного с преступностью и виктимизацией. Городская молодежь во многих странах живет в условиях высокого уровня насилия и преступности, связанных с оборотом наркотиков, наличием стрелкового оружия и сексуальной эксплуатацией. Это содействует росту транснациональной организованной преступности, поскольку городские районы представляют собой доступный источник для вербовки участников и клиентов и поддержки такой деятельности. Данная ситуация создает серьезную проблему, которую должны решать органы управления на международном, национальном, субрегиональном и местном уровнях.

48. В соответствии с целями развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и Руководящими принципами для предупреждения преступности, а также соответствующими международными конвенциями и протоколами участники семинара–практикума, возможно, пожелают рассмотреть следующие рекомендации:

а) все государства–члены следует настоятельно призвать принять и осуществлять Руководящие принципы для предупреждения преступности, а также международные стандарты и нормы, касающиеся прав молодежи;

б) правительствам следует принять всеобъемлющие стратегии и политику, которые делают возможным и обеспечивают развитие политики, касающейся предупреждения преступности в городах и молодежи, относящейся

к группам риска, на уровне местного управления. Делегирование полномочий субрегиональным органам, занимающимся борьбой с коррупцией, и создание механизмов финансирования и отчетности – вот те важные направления, используя которые, правительства могут оказать содействие в решении проблем преступности на местном уровне в городских районах;

с) местным властям следует разработать комплексные стратегические подходы к предупреждению преступности, уделяя особое внимание молодежи, относящейся к группам риска. Для этого местным властям необходимо взять на себя лидерство и работать на многосекторальной основе с участием всех секторов местных служб и администрации, а также с местными общинными группами, неправительственными организациями, средствами массовой информации, частным сектором и гражданским обществом;

d) в таких стратегиях следует уделять внимание вовлечению, а не изоляции молодежи, относящейся к группам риска, включая представителей этнических и культурных меньшинств, молодых женщин и молодых мужчин, они также должны быть направлены на содействие их участию в процессе принятия решений по затрагивающим их вопросам. Участие молодежи в разработке и осуществлении стратегий и политики должно активно поощряться;

e) такие стратегии должны учитывать гендерные аспекты и содержать конкретные положения, касающиеся конкретных групп молодежи, относящейся к группам риска, и нацеленные на такие группы, включая молодежь, живущую в наиболее бедных городских районах, уличных детей, членов молодежных неформальных групп, представителей молодежи, подвергающихся сексуальной эксплуатации и затронутых злоупотреблением наркотиками и алкоголем, войной, стихийными бедствиями и ВИЧ/СПИДом. Стратегии должны пропагандировать альтернативы принятия мер на уровне общин заключению под стражу и оказывать поддержку лицам, освободившимся из мест лишения свободы, а также использовать реституционные подходы, в которых акцент делается на формирование индивидуальных способностей и способностей на уровне общины разрешать конфликты, прежде чем они примут широкие масштабы;

f) мероприятия должны быть направлены на группы и районы, подвергающиеся наибольшему риску, и по возможности использовать рациональные виды практики и подходы, опирающиеся на доказательную базу, которые адаптированы или разработаны с учетом местных условий, потребностей и реалий. При этом субрегиональные, национальные и местные органы управления должны содействовать укреплению факторов, защищающих наиболее уязвимые слои населения, включая женщин и детей, и ограничивать создание условий, благоприятствующих транснациональной преступности;

g) осуществление стратегий и действий должно по возможности предусматривать контроль и оценку с точки зрения их результатов, с тем чтобы содействовать адаптации и более широкому применению рациональных видов практики и знаний, опирающихся на доказательную базу. Следует уделять большее внимание разработке таких инструментов, как показатель оценки, и оказывать помощь в анализе и стратегическом планировании;

h) международное сообщество, включая доноров, должно предпринимать усилия для содействия и поддержки развития деятельности по созданию потенциала на уровне местных органов управления, например путем

обменов между городами, оказанию технической помощи и подготовке кадров, как между странами Юга, так и между Югом и Севером.

Примечания

- ¹ См. доклады региональных совещаний стран Азиатско-тихоокеанского региона, регионов Латинской Америки и Карибского бассейна, Африки и Западной Азии по подготовке одиннадцатого конгресса (A/CONF.203/RPM.1/1, A/CONF.203/RPM.2/1, A/CONF.203/RPM.3/1 и Согр.1 и A/CONF.203/RPM.4/1 соответственно).
- ² В мире используется несколько определений молодежи, а в настоящем документе речь идет преимущественно о молодых людях в возрасте от 10 до 25 лет.
- ³ К числу других обязательных для исполнения многосторонних договоров о предупреждении преступности относятся Конвенция о правах ребенка (резолюция 44/25 Генеральной Ассамблеи, приложение) и Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (резолюция Ассамблеи 55/25, приложение I) и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (резолюция Ассамблеи 55/25, приложение II).
- ⁴ См. также “Security system reform and governance”, OECD Policy Brief, May 2004; and *Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* (2005), p. 31.
- ⁵ *The State of the World's Cities, 2004/2005* (United Nations Human Settlements Programme and Earthscan Publications, 2004).
- ⁶ F. Vanderschueren and others, *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europe y America Latina* (Santiago, Ministerio del Interior de Chile, 2004).
- ⁷ *The State of the World's Cities...*
- ⁸ Gloria La Cava and Paula Lytle, “Youth: strategic directions for the World Bank”, draft report, May 2003.
- ⁹ Sabine Ravestijn, “Young people at risk in an urbanizing world”, *Habitat Debate*, vol. 9, No. 2 (June 2003), p. 11.
- ¹⁰ *The State of the World's Cities ...*
- ¹¹ Dorte Verner and Erik Alda, *Youth at Risk, Social Exclusion and Intergenerational Poverty Dynamics: a New Survey Instrument with Application to Brazil*, Policy Research Working Paper series, No. 3296 (Washington, D.C., World Bank, 2004).
- ¹² Mark Shaw, Jan van Dijk and Wolfgang Rhomberg, “Determining global trends in crime and justice: an overview of results from the United Nations surveys of crime trends and operations of criminal justice systems”, *Forum on Crime and Society*, vol. 3, Nos. 1 and 2 (December 2003) (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.5); and J. van Kesteren and others, *International Crime Victims Survey* (The Hague, Ministry of Justice of the Netherlands, 2000).
- ¹³ A. Winton, “Urban violence: a guide to the literature”, *Environment and Urbanization*, vol. 16, No. 2 (2004).

- ¹⁴ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Social Panorama of Latin America, 2004* (Santiago, 2004). Up to 28 per cent of the prison population in Trinidad and Tobago are persons 17-26 years old.
- ¹⁵ Anna Alvazzi del Frate, "The voice of victims of crime: estimating the true level of conventional crime", *Forum on Crime and Society*, vol. 3, Nos. 1 and 2 (December 2000) (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.5); and *The State of the World's Cities ...*
- ¹⁶ *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk* (Oxford, Oxford University Press, 2004).
- ¹⁷ Institute for Security Studies, *Crime and Crime Prevention in South Africa* (2004); *Scared at School: Sexual Violence against Girls in South African Schools* (New York, Human Rights Watch, 2001); and *Deadly Delay: South Africa's Efforts to Prevent HIV in Survivors of Sexual Violence* (Human Rights Watch, 2004).
- ¹⁸ Kristina Kangaspunta, "Mapping the inhuman trade: preliminary findings of the database on trafficking in human beings", *Forum on Crime and Society*, vol. 3, Nos. 1 and 2 (December 2003) (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.5).
- ¹⁹ Rob Boone, Gary Lewis and Ugljesa Zvekic, "Measuring and taking action against crime in Southern Africa", *Forum on Crime and Society*, vol. 3, Nos. 1 and 2 (December 2003) (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.5).
- ²⁰ Carl McCurley and Howard N. Snyder, "Victims of violent juvenile crime", *OJJDP Juvenile Justice Bulletin* (Washington, D.C.), July 2004.
- ²¹ Etienne G. Krug and others, eds., *World Report on Violence and Health* (Geneva, World Health Organization, 2002).
- ²² Verner and Alda, op. cit.
- ²³ *Policy Dialogue Series: Children, Youth and Urban Governance* (April 2004); and L. Chawla, *Growing Up in an Urbanized World* (Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2002).
- ²⁴ Это приводит, например, к тому, что уличным детям и молодежи запрещается посещать общественные места и для них ограничен доступ к жилью или возможностям трудоустройства.
- ²⁵ Michel Marcus, *Security and Democracy under Pressure from Violence* (Strasbourg, France, Council of Europe Publishing, 2003).
- ²⁶ *Kids Behind Bars* (Amsterdam, Defence for Children International, 2003).
- ²⁷ Daniel Sansfaçon, "Handle with care: cost-benefit studies and crime prevention", paper presented at the European Seminar on Costs and the Distribution of Costs of Crime and Disorder and Crime, Helsinki, 1-2 April 2003.
- ²⁸ В Соединенных Штатах только 25 процентов снижения уровня преступности связывается с ограничением право- и дееспособности; 75 процентов вызваны такими факторами, как обеспечение охраны общественного порядка силами общин и профилактика преступности, а также изменения в возрастной структуре и системе занятости. (Marc Mauer, "Comparative international rates of incarceration: an examination of causes and trends", paper presented to the United States Commission on Civil Rights, Washington, D. C., 20 June 2003).
- ²⁹ *Crime Prevention Digest II: Comparative Analysis of Successful Community Safety* (Montreal, Canada, International Centre for the Prevention of Crime, 1999); and R. Homel, *Pathways to Prevention: Developmental and Early Intervention Approaches to Crime in Australia*, National Crime Prevention Report No. 6 (Canberra, Attorney-General's Department of Australia, 1999).
- ³⁰ S. Lab, *Unresolved Issues for Crime Prevention Research* (Washington, D. C., 2004).
- ³¹ Krug and others, op. cit.

- ³² См. "Руководящие принципы для предупреждения преступности" (резолюция 2002/13 Экономического и Социального Совета, приложение).
- ³³ *Crime Prevention Digest II ...*; and Lily-Ann Gauthier and others, *100 Crime Prevention Programs to Inspire Action across the World* (Montreal, Canada, International Centre for the Prevention of Crime, 1999).
- ³⁴ L. Dammert and A. Lunecke, *La Prevencion del Delito en Chile*, CESC (Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2004).
- ³⁵ Partnership initiative between the Ministry of the Interior of Peru, the Centro para la Promoción de la Seguridad Ciudadana (Instituto de Defensa Legal), the Centro para la Promoción de la Seguridad Ciudadana (CENPROSS) and the Open Society Justice Initiative.
- ³⁶ United Nations Human Settlements Programme, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements* (London, Earthscan Publications, 2003).
- ³⁷ Margaret Shaw, *The Role of Local Government in Community Safety*, Crime Prevention Series No. 2 (Montreal, Canada, International Centre for the Prevention of Crime, April 2001); and Délégation interministerielle à la ville, *Politique de la ville et prévention de la délinquance* (Paris, Collection Repères, 2004).
- ³⁸ Susan Liebermann and Justine Coulson, "Participatory mapping for crime prevention in South Africa: local solutions to local problems", *Environment and Urbanization*, vol. 16, No. 2, pp. 125-134; and Bambanani "Unite against Crime" (Cape Town, Department of Community Safety (Western Cape), 2004).
- ³⁹ A. N. Roy, A. Jockin and A. Javed, "Community police stations in Mumbai's slums", *Environment and Urbanization*, vol. 16, No. 2, pp. 135-138.
- ⁴⁰ Etannibi E.O. Alemika and Innocent C. Chukwuma, *The Poor and Informal Policing in Nigeria* (2003).
- ⁴¹ *Policy Dialogue Series: Number 1; Women and Urban Governance* (United Nations Human Settlements Programme, May 2001); see also the Declaration of Bogota: Safe Cities for Women and Girls, adopted by the Second International Conference on Safe Cities for Women and Girls, held in Bogota from 22 to 25 November 2004; see also the Women's Safety Awards 2004 (www.femmesetvilles.org).
- ⁴² *Policy Dialogue Series: Children, Youth and Urban Governance ...*
- ⁴³ Rob White, *Public Spaces for Young People* (Canberra, Commonwealth Attorney-General's Department, 2002).
- ⁴⁴ Margaret Shaw, "Comprehensive approaches to school safety and security", paper presented at a seminar on school safety and security, Paris, 12-14 December 2003.
- ⁴⁵ Организация "Озабоченность в связи с преступностью" оказывает техническую поддержку более 700 инициативам Молодежного совета по вопросам правосудия (www.crimeconcern.org.uk).
- ⁴⁶ E. Pelsler, *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice* (Pretoria, Institute of Security Studies, 2002); and R. Griggs, *Lessons from Local Crime Prevention* (Newlands, South Africa, Open Society Foundation for South Africa, 2003).
- ⁴⁷ Daniel Sansfaçon, "Handel with care: cost-benefit studies and crime prevention", paper presented at the European Seminar on Costs and the Distribution of Costs of Crime and Disorder and Crime Prevention, Helsinki, 1-2 April 2003.