



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

Distr.: Limited
15 April 2010
Russian
Original: English

Салвадор, Бразилия, 12-19 апреля 2010 года

Проект доклада

Генеральный докладчик: Габриела Скутя (Румыния)

Добавление

**Рассмотрение пунктов повестки дня на пленарных
заседаниях и сессионными органами и решения,
принятые Конгрессом**

**В. Семинар-практикум 3. Практические подходы
к предупреждению преступности в городах**

Ход работы

1. На своих 5-м и 6-м пленарных заседаниях, состоявшихся 14 апреля 2010 года, Конгресс провел семинар-практикум по теме "Практические подходы к предупреждению преступности в городах". Семинар-практикум был организован Международным центром по предупреждению преступности в сотрудничестве с министерством юстиции Бразилии и ЮНОДК. Семинару-практикуму были представлены следующие документы:

- a) Руководство для дискуссии (A/CONF.213/PM.1);
- b) доклады региональных подготовительных совещаний к двенадцатому Конгрессу (A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 и A/CONF.213/RPM.4/1);
- c) Справочный документ для семинара-практикума по теме практических подходов к предупреждению преступности в городах (A/CONF.213/14).

2. На 5-м заседании председательствующий на нем г-н Ромеу Тума Жуниор, секретарь по вопросам юстиции Бразилии, выступил со вступительным заявлением, обратив внимание на прогресс, который был достигнут после принятия Руководящих принципов для предупреждения преступности (резолюция 2002/13 Экономического и Социального Совета, приложение) и проведения одиннадцатого Конгресса в 2005 году. Он отметил, что, несмотря на



достигнутый в последние годы прогресс, необходимо активизировать усилия для сбалансирования внимания и ресурсов, уделяемых работе по предупреждению преступности и борьбе с преступностью. Он обратил внимание на те вызовы, которые возникают с ростом числа мегаполисов и городских агломераций, большой процент населения которых составляют находящиеся в социальной и экономической изоляции лица. Женщины, дети, молодежь, мигранты и беженцы являются социальными группами, особо подверженными преступности. Он обратил внимание на то, что действия официальных властей в ответ на преступность и проблемы находящихся в изоляции лиц и маргиналов слишком часто носят реактивный характер. Он подчеркнул, что такие ответные меры, хотя и содействуют сиюминутному улучшению положения, не дают все же долгосрочных и устойчивых решений. В заключение он заявил, что стратегии и виды практики, доказавшие свою действенность в деле предупреждения и сокращения преступности, ориентированы на стратегическую работу с местным населением, вовлечение в нее уязвимых групп и меньшинств и реализуются с соблюдением прав человека и верховенства права.

3. В своем заявлении секретарь по вопросам юстиции Бразилии указал на то, что правительство Бразилии осознает те препятствия, которые насилие и преступность создают на пути социально-экономического развития индивидов, общин, городов и стран. Исходя из признания взаимосвязей, существующих между бесконтрольной урбанизацией и преступностью, он подчеркнул настоятельную необходимость воспитания культуры мира как фундаментального аспекта любой политики по предупреждению преступности в мегаполисах.

4. Работа семинара-практикума проводилась в шести группах, которые заслушали 18 выступлений. На 5-м заседании были рассмотрены стратегии и виды практики по предупреждению преступности в мегаполисах и агломерациях, высокая городская преступность и роль правительства. На 6-м заседании основное внимание участников семинара-практикума было уделено ответным мерам на социальную изоляцию и миграцию и новым инструментам и методам для оказания поддержки усилиям по предупреждению преступности; заседание завершилось обсуждением рекомендаций семинара-практикума.

5. На 5-м заседании с заявлениями выступили представители Ливийской Арабской Джамахирии, Нигерии, Марокко, Алжира и Многонационального Государства Боливия. На 6-м заседании заявления сделали представители Канады, Соединенных Штатов Америки, Нигерии, Китая, Российской Федерации, Уганды и Алжира.

Общая дискуссия

6. В первой группе по проблематике мегаполисов и агломераций были сделаны сообщения об инициативах в области предупреждения преступности в Сан-Паулу (Бразилия); Лагосе (Нигерия) и Каире. Участники группы обсудили вопрос о том, как скорость и темпы роста городов сказываются на стратегиях и видах практики по предупреждению преступности и осложняют решение вопросов управления. К примеру, топографирование преступности в Сан-Паулу показало, что наиболее высокая преступность присуща для бедных и периферийных районов, при этом непропорционально серьезная криминогенная обстановка наблюдается среди темнокожего населения и молодежи. Эта

информация была использована при формулировании политики управления общественными территориями, которая сочетается с принятием междисциплинарных и межсекторальных мер, в том числе по наращиванию потенциала местных общин и следственных органов полиции. Это позволило добиться значительного снижения преступности в форме убийств, несмотря на это по-прежнему сохраняется картина виктимизации, связанная с социальным неравенством среди городского населения. Для решения этой проблемы необходимы инициативы по обеспечению безопасности и порядка в общегородских масштабах.

7. В Лагосе с целью оказания поддержки федеральным агентством по обеспечению безопасности, испытывающим нехватку в ресурсах, правительством штата Лагос был создан Целевой фонд повышения безопасности. Обследование положения дел с преступностью и безопасностью показало, что политика поиска решения проблемы дефицита ресурсов, выделенных на правоохранительную деятельность, повысила потенциал правоохранительных структур штата Лагос. Что касается Каира, то характерная для него в целом низкая преступность объясняется тем, что местное население следит за поддержанием общественного порядка, а также существующими в обществе социально-культурными нормами. Тем не менее типология и уровень преступности зависят от специфика конкретных районов, поэтому органы власти выявили "горячие точки" преступности, которыми часто являются городские кварталы, которые утратили былую безопасность в силу особого сочетания характерных городских особенностей. Участники группы также сообщили о результатах проведения политики, предусматривающей тесное сотрудничество между различными заинтересованными сторонами, включая органы местного управления и негосударственных субъектов. Они особо отмечали роль надлежащего управления и участие местного населения в работе по предупреждению преступности и необходимость искоренения социальной сегрегации, маргинализации и изоляции.

8. Работа второй группы по тематике городов с высокой преступностью началась с сообщения ЮНОДК о положении дел – по сообщениям полиции – с умышленными убийствами в странах и их крупнейших городах, в котором были использованы данные, представленные государствами-членами в ходе проведенного Организацией Объединенных Наций обзора тенденций в преступности и деятельности систем уголовного правосудия. Было высказано мнение, что урбанизация ведет к росту как факторов риска, повышающих преступность, так и факторов защищенности, снижающих преступность. Было подчеркнуто, что результаты виктимизационных обследований преступности могут содействовать оптимизации факторов защищенности тем, что дают бесценные сведения для выработки политики и практики в области управления городами и формирования социального единства, а также для деятельности правоохранительных органов. Участники группы также поделились информацией о стратегиях городского развития Порт-оф-Спейн и Медельина (Колумбия). В последние годы в Порт-оф-Спейн отмечался резкий рост числа тяжких преступлений, в первую очередь убийств. В ответ на это была принята межсекторальная инициатива по предупреждению преступности, основанная на результатах оценки положения дел с безопасностью на уровне общин. Что касается Медельина, то принятые в нем действия были ориентированы в первую очередь на районы проживания неимущего населения. Совместная работа с

участием населения и местных органов власти была направлена на повышение социальной интеграции, обеспечение социальным жильем и развитие. Такие механизмы, предусматривающие участие всего населения, повысили потенциал общин в противодействии попыткам незаконных групп и криминальных структур подчинить себе местное население.

9. Третья группа по тематике роли правительств в предупреждении преступности заслушала сообщение об опыте реализации Национальной программы Бразилии по вопросам публичной безопасности и гражданства (PRONASCI), представляющей собой всеобъемлющую программу структурных мер по укреплению системы уголовного правосудия, и ориентированных на молодежь программ на местном уровне по социально-экономическому развитию и воспитанию активной гражданской позиции. Кроме того, в партнерстве с министерством юстиции, Бразильским форумом по вопросам публичной безопасности и ИЛАНУД был разработан индекс подверженности молодежи преступности. Один из выводов, которые удалось сделать с применением этого индекса, состоит в том, что группу риска в плане особой подверженности насилию со смертельным исходом составляет молодежь в возрасте 19-24 лет.

10. В четвертой группе по тематике охвата женщин и молодежи были рассмотрены вопросы социальной интеграции женщин и молодежи в стратегии и программы по предупреждению преступности. Было продемонстрировано, что города могут быть теми местами, где возникают специфические формы угрозы безопасности и насилия в отношении женщин, и поэтому работе по гендерной интеграции следует придать характер одного из ключевых компонентов планирования городов. Группа также обсудила опыт стран в предупреждении насилия в отношении женщин и детей в постконфликтный период. Было подчеркнуто, что повышение процента женщин среди сотрудников полиции имеет большое значение в деле оказания странам, пережившим конфликт, помощи в обеспечении более эффективной защиты женщин и детей от насилия и жестокости. Участники группы также рассказали о программе социальной интеграции молодежи, основанной на пяти направлениях работы в поддержку подрастающего поколения: получение образования, воспитания активной гражданской позиции, занятие спортом, создание рабочих мест и возможности для получения профессиональной подготовки. Участники группы поделились информацией о еще одном проекте, именуемом "Скверы мира", реализуемом институтом "Су-да-Пас", цель которого – решить проблему отсутствия общественных территорий для культурного роста, проведения досуга и социального общения. В рамках этого проекта местное население берет на себя восстановление заброшенных общественных территорий, в них "вдыхается новая жизнь", благодаря чему эти возрожденные скверы становятся безопасными общественными территориями, которыми пользуется и управляет местное население.

11. В пятой группе по проблематике интеграции мигрантов было рассказано об опыте проводимой в Монреале работы по интеграции молодежи и общин из числа мигрантов. В кварталах Монреала, страдающих от целого круга социальных проблем, связанных с полиэтничностью населения и незаконным оборотом наркотиков, был взят на вооружение и реализован новый подход в работе полиции с населением. Этот новый подход, удачно сочетающий в себе репрессивные и превентивные меры по борьбе с преступностью, содействовал

тому, что полиция стала ближе к повседневной жизни местных общин, что не могло не дать положительных результатов. Один из участников группы поделился сведениями о проведении воспитательной работы и применении видов практики, ориентированных в первую очередь на территории, а не определенные группы населения, в целях предупреждения городской преступности в Италии. Этот проект позволил добиться изменений в жизни общественных территорий через работу с уязвимыми группами населения, включая мигрантов, работников секс-индустрии и потенциальных жертв торговли людьми. Ведется также работа по социальному примирению с целью предупреждения проявлений дискриминации, расизма и ксенофобии.

12. В шестой группе по тематике новых инструментов в деле оказания помощи в работе по предупреждению преступности дискуссия была сосредоточена на обсуждении деятельности информационных центров по предупреждению преступности и насилия, роли методических пособий и руководств по оценке, онлайн-ресурсов и аудитов безопасности. Было сделано сообщение о методических руководствах, разработанных с целью оказания странам помощи в сборе данных и обмене информацией, необходимой для принятия основанной на фактах политики предупреждения преступности и мер по ее реализации. В ходе работы группы было сделано сообщение о подготовленном ЮНОДК методическом руководстве по оценке мер по предупреждению преступности, с помощью которого можно получить рекомендации о потребностях в технической помощи с целью предупреждения преступности. В заключение участники группы обсудили вопросы подготовки кадров и наращивания потенциала, в том числе прилагаемые в настоящее время в Бразилии усилия по повышению уровня квалификации и профессионализма сотрудников полиции путем обучения техническим навыкам и овладения вопросами защиты и продвижения прав человека в контексте деятельности правоохранительных органов. Благодаря такой подготовке сотрудники правоохранительных служб получают, в частности, знания и навыки, необходимые для работы с уязвимыми группами населения, такими, как дети и старики.

13. Несколько ораторов остановились на последствиях миграции населения из сельских районов в города, в том числе в контексте мирового экономического кризиса и его влияния на преступность. Они указывали на то, что инвестирование средств в развитие сельских районов, а также городов имеет большое значение для обеспечения справедливого распределения ресурсов и создания возможностей для нормальной жизни как в сельской, так и городской среде. Еще один оратор подчеркнул необходимость того, чтобы правительства тщательно подходили к планированию городского развития, в полной мере учитывая принципы предупреждения преступности и правоохранительной работы. Правительствам не под силу в одиночку успешно бороться с преступностью; деловому миру также необходимо инвестировать средства в работу по предупреждению преступности. Он также поставил вопрос о том, как службы полиции могут адаптироваться к растущей приватизации функций по обеспечению безопасности и правопорядка.

14. Один оратор подчеркнул необходимость соблюдения в полной мере прав человека в деятельности по предупреждению преступности. Он обратил особое внимание на большое значение работы по ликвидации коренных причин преступности и необходимость достижения эффекта синергизма в деятельности

судебной системы, муниципалитетов, правоохранительных структур и участников социального развития в сфере предупреждения преступности. В определенном контексте движущими причинами преступлений в отношении женщин и детей являются потребление и незаконный оборот наркотиков. В этой связи необходимо добиваться полного вовлечения женщин в разработку планов социального развития и мероприятия по их реализации.

15. Один из выступавших упомянул о необходимости рассмотрения различных стратегий, направленных на борьбу с проявлениями торговли людьми на внутригосударственном и транснациональном уровнях, в том числе путем сотрудничества и обмена информацией между странами. Другой оратор сообщил, что в его стране участились случаи насилия, связанные с наркотиками, и была разработана программа по предотвращению формирования преступных банд. Он добавил, что его страна разработала ряд комплексных стратегий, направленных на решение проблем меньшинств и женщин. Он также подчеркнул необходимость принятия научно обоснованных мер и отметил, что для содействия решению этой задачи национальным центром предупреждения преступности в его стране был разработан ряд методических пособий и учебных материалов по вопросам предупреждения преступности.

16. Несколько ораторов отметили, что важную роль в выявлении и решении местных проблем играют народные дружины. Один из выступавших отметил, что этнический состав полицейских служб должен отражать состав местного населения. Другой оратор отметил, что в его стране местные общины содействуют примирению между семьями потерпевших и преступников, препятствуют вовлечению детей школьного возраста в преступную деятельность и способствуют социальной реинтеграции бывших преступников. Он добавил, что одним из основных факторов, способствующих преступности, является нищета и что важным средством объединения людей, повышения уровня экономического достатка, а, следовательно, и предупреждения преступности являются системы микрокредитования.

17. Один из ораторов отметил, что правительствам не следует допускать формирования "общин внутри общин", не поддающихся никакому контролю со стороны правоохранительных органов. Он призвал государства-члены бороться с социальной изоляцией и отметил необходимость обмениваться информацией и заниматься решением сразу нескольких проблем, включая коррупцию, насильственные преступления и торговлю людьми. Другой оратор подчеркнул, что предупреждение преступности должно быть одной из составляющих планирования городов и что для предупреждения преступности необходимо, в частности, предусмотреть ускоренный порядок регистрации недвижимого имущества. Другим важным аспектом работы является учет, трудоустройство и медицинское обслуживание мигрантов, а также содействие социальной реинтеграции бывших преступников для предотвращения рецидивизма.

18. Одна из выступавших отметила важность взаимодействия между полицейскими подразделениями и необходимость постоянного наблюдения за тенденциями в области преступности. В ее стране уровень преступности удалось сократить примерно на 30 процентов благодаря принятию мер по предупреждению преступности, проведению социально-экономической политики, направленной на смягчение последствий финансового кризиса, расширению взаимодействия с гражданским обществом и совершенствованию

материально-технической базы для поддержания общественного порядка. Большое внимание в ее стране уделяется также укреплению потенциала в области предупреждения преступности. Выступавшая также отметила необходимость укрепления аналитического потенциала правоохранительных органов.

19. Несколько выступавших говорили о необходимости обмениваться информацией об успешном опыте, накопленном странами в области предупреждения преступности, а один оратор предложил ЮНОДК содействовать такому обмену между государствами-членами. Отвечая на заданный вопрос, один из ораторов пояснил, что в странах, в которых насильственная преступность достигает крайне высокого уровня, насилие целесообразно рассматривать как проблему здравоохранения, а не как проблему уголовного правосудия.

Заключения и рекомендации

20. Семинар-практикум по теме практических подходов к предупреждению преступности в городах продемонстрировал, что города и городская среда сами по себе не являются причиной преступности. Хотя городская среда, безусловно, может создавать факторы риска, способствующие росту преступности, она в то же время обеспечивает благоприятные условия для ее сокращения благодаря возможностям трудоустройства и образования. Важную роль в этом вопросе играет грамотное городское планирование: многие государства сообщили о проведении подробных исследований для выявления особенностей городского ландшафта, способствующих росту преступности или ее предупреждению.

21. Участники семинара-практикума отмечали, что для того, чтобы факторы риска не перевешивали позитивных факторов, основное внимание в рамках борьбы с преступностью в городах необходимо уделять не репрессивным и карательным мерам, а профилактической работе. Эффективные стратегии предупреждения преступности в городах должны учитывать потребности всего населения, включая мигрантов, женщин, молодежь, детей и неимущих, и не допускать появления в целом небезопасных городов с отдельными безопасными районами. Программы предупреждения преступности в городах должны быть направлены на искоренение таких глубинных причин преступности, как неравенство в доходах, безработица и социальная изоляция. Участники семинара-практикума пришли к мнению, что программы предупреждения преступности должны предусматривать развитие не только городских, но и сельских районов для замедления стремительных темпов урбанизации, являющихся одним из основных факторов роста преступности.

22. Все программы предупреждения преступности в городах должны предусматривать участие различных секторов общества и учитывать нужды и проблемы населения, страдающего от преступности. Для получения базовой и текущей информации о характере и масштабах преступности и проблемах, волнующих местное население, необходимо пользоваться такими методами диагностики, как аудит безопасности на местном уровне, индексы уязвимости и виктимизационные обследования жертв преступлений. Сотрудники правоохранительных органов, находящиеся на переднем крае борьбы с

преступностью, должны проходить всестороннюю подготовку по вопросам работы с населением, прав человека, посредничества, просветительской и информационно-разъяснительной деятельности.

23. Участники семинара-практикума приняли следующие рекомендации:

а) государствам следует уделять первоочередное внимание профилактике преступности в городах, поскольку, согласно многочисленным данным, одних уголовно-правовых мер недостаточно для предупреждения преступности и насилия;

б) политика, стратегии и программы предупреждения преступности должны быть основаны на научных данных, носить междисциплинарный характер и предусматривать участие не только органов охраны правопорядка и правосудия, но и других государственных ведомств, занимающихся вопросами социально-экономического развития, а также гражданского общества;

в) политика и программы предупреждения преступности должны учитывать социально-экономические и политические факторы, связанные с ростом незащищенности населения от преступности и увеличением числа потерпевших;

г) городам-мегаполисам следует рекомендовать развивать городские и региональные структуры на комплексной основе для решения инфраструктурных, жилищных, транспортных и других социально-экономических проблем, которые могут способствовать росту преступности и насилия, и в частности развивать систему городских правоохранительных органов и обеспечивать надлежащую подготовку их сотрудников, ведущих работу с местным населением;

д) правительствам всех уровней следует уделять больше внимания вопросам обеспечения безопасности женщин в личной и общественной жизни. Для этого необходимо, чтобы все государственные учреждения учитывали гендерную проблематику во всех областях своей деятельности, а также при сборе и анализе информации об оказываемых услугах. Городам рекомендуется разрабатывать стратегические планы, направленные на изменение отношения к насилию в отношении женщин в любых жизненных ситуациях, поощрение участия женщин в процессе принятия решений, а также на оказание помощи жертвам такого насилия;

е) городам следует уделять больше внимания модернизации общественных территорий с целью создания более безопасных и доступных мест для социального общения, организации досуга и поощрению законопослушного поведения;

ж) для борьбы с отчуждением маргинализированных групп, включая меньшинства и мигрантов, городам рекомендуется разрабатывать и проводить новаторскую политику и программы, охватывающие все слои населения. Необходимо оказывать поддержку общественным организациям, занимающимся вовлечением представителей маргинализированных групп в жизнь общества;

з) правительствам всех уровней рекомендуется разрабатывать и осуществлять эффективные стратегии предупреждения преступности с учетом гендерной проблематики и, в частности, использовать городские и региональные

наблюдательные центры для сбора и анализа данных, топографирование, виктимизационные обследования, аудит безопасности и руководства по безопасности;

i) правительствам всех уровней настоятельно рекомендуется поощрять применение передовых и нетрадиционных методов обучения и подготовки кадров по вопросам предупреждения преступности, которые отвечают потребностям сотрудников полиции и других специалистов, занимающихся вопросами профилактики преступности. Такие методы включают электронное обучение и проведение курсов профессиональной и технической подготовки;

j) международному сообществу, включая доноров, следует поощрять и поддерживать укрепление потенциала местных органов власти путем подготовки кадров, оказания технической помощи и организации межгородских обменов с учетом конкретных потребностей стран.
