



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

Distr.: General
14 January 2010
Russian
Original: English

Салвадор, Бразилия, 12-19 апреля 2010 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Обеспечение действенности руководящих принципов
Организации Объединенных Наций в области
предупреждения преступности**

**Семинар-практикум по практическим подходам
к предупреждению преступности в городах**

Справочный документ**

Резюме

В настоящем справочном документе содержится резюме некоторых ключевых тенденций в области урбанизации и преступности в городах, а также современной практики и инструментария в области предупреждения преступности. В нем также кратко излагаются те причины, по которым международному сообществу, государствам-членам и органам местного управления следует уделять более пристальное внимание инвестированию в деятельность по предупреждению преступности в городских районах.

В нем описываются некоторые из вызовов, возникающих в городских районах, в особенности в мегаполисах и городах, где существуют высокие уровни преступности, такие как маргинализация некоторых сегментов городского населения, включая жителей трущоб, представителей групп меньшинств и мигрантов, а также женщин. В нем обращается внимание на последние достижения и тенденции в области комплексной политики и практики предупреждения преступности в городских районах, например на подходы, предполагающие вовлечение изолированных сегментов населения в жизнь общества, а также инструменты и технологические новшества в области стратегического вмешательства, изучения возникающих проблем и

* A/CONF.213/1.

** Генеральный секретарь хотел бы выразить признательность Международному центру по предупреждению преступности за оказание помощи в организации Семинара-практикума по практическим подходам к предупреждению преступности в городах.



наращивания потенциала. Приводится пример успешных видов практики при применении международных стандартов и норм в области предупреждения преступности.

С учетом соответствующих документов Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности, Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций и Бангкокской декларации о взаимодействии и ответных мерах: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия – в настоящем справочном документе приводится ряд предложений об укреплении мер по предупреждению преступности в городских условиях, а также предложений, направленных на расширение обмена информацией и опытом и оказания технической помощи на международном, региональном и местном уровнях.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
Прогресс после проведения одиннадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию	5
II. Вызовы для городских районов: мегаполисы и города с высоким уровнем преступности	8
А. Рост мегаполисов и вызовы для развивающихся стран	8
В. Обострение социального и пространственного неравенства	9
С. Опыт городов и общин с высокими уровнями преступности	11
III. Изоляция, городские беспорядки и меньшинства	12
А. Изоляция молодежи и мигрантских общин	13
В. Безопасность женщин	14
IV. Эффективное предупреждение преступности на устойчивой основе	16
А. Применение Руководящих принципов для предупреждения преступности	16
В. Изучение уроков, извлеченных из практики мегаполисов и городов с высоким уровнем преступности	18
С. Вовлечение населения посредством взаимодействия с гражданским обществом ...	21
D. Постоянный учет социально-половых аспектов и безопасность женщин в городах	22
E. Предупреждение, ориентированное на решение конкретных проблем и принятие упредительных мер	23
V. Подготовка по практическим вопросам и инструментарий практической работы	24
VI. Заключение	26

I. Введение

1. На региональных подготовительных совещаниях к двенадцатому Конгрессу Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию (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) был сформулирован ряд рекомендаций для Семинара-практикума по практическим подходам к предупреждению преступности в городах. В них подчеркивается, что эта работа требует принятия комплексных и межсекторальных мер не только в сфере уголовного правосудия, но также в сферах городского планирования и развития, а также здравоохранения, образования, занятости и социального развития. В центр внимания поставлена необходимость изучения путей сокращения последствий городской преступности и виктимизации для населения трущоб и неблагополучных районов, а также для рабочих-мигрантов и их семей, этнических меньшинств и, в особенности, женщин, а также путей активизации инициатив в области предупреждения преступности в целях оказания поддержки детям и молодежи посредством программ занятости, образования и реинтеграции. Был обращен настоятельный призыв к активному вовлечению граждан и частного сектора в инициативы общенациональных и местных органов управления, а также к использованию подходов, предполагающих широкий круг участников.

2. В течение двух последних десятилетий отмечалось значительное расширение осознания необходимости того, чтобы предупреждение преступности стало неотъемлемой составной частью функций органов управления на субрегиональном, национальном и местном уровнях. На международном уровне это нашло свое отражение в многочисленных резолюциях и рекомендациях, принятых на заседаниях Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию и конгрессов Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию после 1990 года.

3. Предупреждение преступности стало важным компонентом проведенного в Бангкоке 18-25 апреля 2005 года одиннадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, на котором был рассмотрен справочный документ "Семинар-практикум 3: стратегии и наилучшие методы предупреждения преступности, в частности применительно к преступности в городах и молодежи, относящейся к группам риска" (A/CONF.203/11 и Corr.1). В Бангкокской декларации о взаимодействии и ответных мерах: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия (резолюция 60/177 Генеральной Ассамблеи, приложение), принятой одиннадцатым Конгрессом, государства-члены подчеркнули необходимость рассмотреть меры по предупреждению роста масштабов преступности в городах, в том числе путем совершенствования международного сотрудничества и наращивания потенциала правоохранительных и судебных органов в этой области, и подтвердили свою решимость уделять особое внимание правосудию по делам несовершеннолетних.

Прогресс после проведения одиннадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию

4. Организация Объединенных Наций приняла два свода нормоустанавливающих руководящих принципов: Руководящие принципы для сотрудничества и технической помощи в области борьбы с преступностью в городах (резолюция 1995/9 Экономического и Социального Совета, приложение), и Руководящие принципы для предупреждения преступности (резолюция 2002/13 Совета, приложение). В своей резолюции 2005/22 Совет просил Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) уделять надлежащее внимание предупреждению преступности в целях достижения сбалансированного подхода, основанного на мерах по предупреждению преступности и мероприятиях в области уголовного правосудия, и дальнейшей разработки инициатив в области предупреждения преступности. На своей шестнадцатой сессии Комиссия рассмотрела доклад Генерального секретаря (E/CN.15/2007/11), в котором содержалось резюме ответов на разосланный государствам-членам вопросник об использовании и применении стандартов и норм Организации Объединенных Наций, касающихся в первую очередь предупреждения преступности. В своей резолюции 2008/24 Совет сослался на резолюцию 62/175 Генеральной Ассамблеи, в которой она обратила внимание на преступность в городах как на новый политический вопрос. В этой же резолюции Совет призвал государства-члены включать соображения, связанные с предупреждением преступности во все соответствующие социально-экономические стратегии и программы в целях принятия эффективных мер по устранению условий, в которых могут зародиться преступность и насилие. Недавно ЮНОДК разработало инструментарий для оказания помощи в применении норм и стандартов в области предупреждения преступности.

5. Вышеупомянутые резолюции являются отражением расширения знаний и опыта правительств, международных доноров, практических и исследовательских работников, а также организаций гражданского общества в области предупреждения преступности. Они также являются отражением более активной работы в области обмена информацией и технической помощи, которую проводят институты сети Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.

6. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, свидетельствуют о некоторых существенных сдвигах в понимании данного феномена, которые произошли за последние несколько лет. В настоящее время широко признается, что без обеспечения всесторонней безопасности граждан, восемь целей в области развития достигнуты не будут, а страны не смогут добиться экономического и социального процветания. Об этом свидетельствуют и последние доклады ЮНОДК о последствиях преступности в странах различных регионов и субрегионов, такие как *Crime and Development in Africa* ("Преступность и развитие в Африке") (опубликован в 2005 году); *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*¹

¹ United Nations publication, Sales No. B.07.IV.5.

("Преступность и развитие в Центральной Америке: под перекрестным огнем"); *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean* ("Преступность, насилие и развитие: тенденции, издержки и политические варианты в Карибском регионе") (опубликованы в 2007 году); и *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries* ("Преступность и ее последствия в Балканских и затронутых странах") (опубликован в 2008 году).

7. Признание важности содействия предупреждению преступности становится все более очевидным на международном уровне. Так, Всемирный банк и Межамериканский банк развития в настоящее время включают элементы укрепления безопасности на местах в свои цели и программы². Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) после опубликования в 2002 году доклада *World Report on Violence and Health* ("Всемирный доклад по вопросам насилия и здравоохранения") проводила работу по поощрению принятия комплексного подхода к предупреждению насилия, охватывающую работу учреждений, занимающихся вопросами развития³.

8. ЮНОДК в своем докладе *World Drug Report 2009*⁴ ("Всемирный доклад о наркотиках за 2009 год") обратило самое пристальное внимание на серьезность последствий преступности, связанной с наркотиками, для городов и молодежи, а также на важность выработки ответных мер, связанных с профилактикой и лечением. Был приведен аргумент о том, что крах общественного порядка в районах, где продаются наркотики, подчеркивает необходимость в активизации усилий по снижению уязвимости общин перед лицом наркотиков и преступности посредством улучшения жилищных условий, повышения качества работы публичных служб и расширения возможностей в области занятости, образования и отдыха.

9. Таким образом, представляется очевидным, что после 1990 года в области борьбы с преступностью и насилием наблюдались значительная эволюция и прогресс в пользу применения мер предупреждения в противовес чисто карательным подходам и что в ряде стран были достигнуты существенные успехи в деле практического сокращения преступности. Тем не менее преступность также представляет собой эволюционирующее явление, которое, в том числе, тесно связано с природой развития стран и городов, и с особенностями каждого нового поколения детей и молодежи и их семей. Для борьбы с ней требуется неуклонное и последовательное применение опробованных принципов предупреждения.

10. Семинар-практикум по стратегиям и наилучшим методам предупреждения преступности, в частности применительно к преступности в городах и молодежи, относящейся к группам риска, проведенный в рамках

² См., например, Mayra Buvinić, Erik Alda and Jorge Lamas, *Emphasizing Prevention in Citizen Security: The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*, Sustainable Development Department Best Practices Series SOC-141 (Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2005).

³ Etienne G. Krug and others, eds., *World Report on Violence and Health* (Geneva, World Health Organization, 2002); and World Health Organization, *Preventing Violence and Reducing its Impact: How Development Agencies Can Help* (Geneva, 2008).

⁴ United Nations publication, Sales No. E.09.XI.12.

одиннадцатого Конгресса, и сборник перспективных стратегий и программ по предупреждению преступности в городах и молодежи, относящейся к группам риска⁵, представляют собой ценные примеры новаторской и эффективной практики, применяемой в странах всех регионов, в том числе в странах, выходящих из конфликтов. Семинар-практикум по практическим подходам к предупреждению преступности в городах, который будет проведен в рамках двенадцатого Конгресса, предоставит возможности для более пристального изучения вопроса о том, каким образом можно улучшить применение мер предупреждения в мегаполисах и городах с высоким уровнем преступности в целях противодействия социальной маргинализации, а также для определения некоторых из инструментов, которые могут быть использованы в рамках этого процесса. Тема предупреждения городской преступности является весьма актуальной, поскольку после 2007 года большинство мирового населения стало впервые проживать в городах.

11. В последнее десятилетие отмечалась широкая тенденция к стабилизации уровней преступности в некоторых регионах мира, однако это происходило весьма неединообразно и преступность, и насилие по-прежнему являются основными предметами беспокойства в городских районах, особенно в крупных городах развивающихся стран⁶. Сама по себе урбанизация не является значимым фактором: условия, способствующие росту преступности, создают скорость урбанизации, неспособность муниципалитетов обеспечить достаточную инфраструктуру и расширяющийся разрыв в доходах и доступе к услугам между различными группами населения. Эти факторы ограничивают доступ к надлежащему обеспечению жильем и услугам в области здравоохранения, образованию, профессиональной подготовке и занятости, а все это необходимо для личного, социального и экономического развития. Семинар-практикум по практическим подходам к предупреждению преступности в городах также предоставляет возможность воспользоваться успешными результатами, достигнутыми в последнее время в деле предупреждения преступности, а также некоторыми из технологических новшеств, инструментов и практических мер, которые появились за последние несколько лет.

⁵ Международный центр по предупреждению преступности, *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World* (Montreal, 2005).

⁶ См. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007* (London, Earthscan, 2007); Международный центр по предупреждению преступности, *International Report on Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives* (Montreal, 2008); и записку Секретариата "Мировые тенденции в области преступности и меры борьбы с ней: объединение и координация усилий Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и государств-членов в области предупреждения преступности и уголовного правосудия" (E/CN.15/2007/2).

II. Вызовы для городских районов: мегаполисы и города с высоким уровнем преступности

A. Рост мегаполисов и вызовы для развивающихся стран

12. Двадцать первый век – это век городов. Численность глобального городского населения в настоящее время превышает все население мира в 1960 году. В Европе, Латинской Америке и Карибском бассейне, Северной Америке и Океании – во всех этих регионах отмечаются высокие уровни урбанизации: с 2005 года общая доля населения этих регионов, проживающая в городах, составляет более 70 процентов. Ожидается, что к 2030 году в городских районах будет проживать 50 процентов населения Африки и Азии. Предполагается, что городские районы в развивающихся странах будут являться местом, в котором будет происходить в будущем все мировое увеличение численности населения. Города представляют собой узловые пункты глобальной системы связи, транспорта и экономической активности. В силу этого они становятся целью внутренней и международной миграции. Внутренняя миграция из сельских районов в городские центры – это феномен, присущий как развитым, так и, в особенности, развивающимся странам. Кроме того, также отмечается тенденция тяготения международных мигрантов, будь то легальных или нелегальных, к крупным городам.

13. В городах в настоящее время проживает не только бóльшая доля населения, но и отмечается рост числа мегаполисов с населением в 10 или более миллионов человек. Также увеличивается и число мегаполисов с населением более 20 миллионов человек. Большинство из крупнейших городов мира находится в развивающихся странах. Это относится к 15 из 20 городов с 10 или более миллионами жителей, причем, как ожидается, этот показатель вырастет до 18 из 22 таких городов к 2015 году⁷. В настоящее время можно говорить о понятии "города городов" и о важности изучения вопроса о воздействии городских центров на периферию, прилегающие города и соответствующие районы. В качестве примера таких многосоставных мегаполисов можно привести Лагос, Шанхай, Сан-Паулу и Мумбаи⁸. В некоторых случаях мегаполисы также являются столицами или административными центрами государств, в результате чего – помимо выполнения функции локомотивов экономического роста и занятости – они, благодаря наличию современных телекоммуникационных систем, представляют собой места, где облегчена передача информации и перевод денежных средств, а также действуют в качестве транспортных узлов для соседних территорий.

14. Таким образом, хотя многие мегаполисы являются движущей силой экономического роста и центрами разнообразия и прогресса, они также создают огромные проблемы для правительств с точки зрения охраны здоровья

⁷ Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities* (London, Earthscan, 2008), p.x.

⁸ См. *South American Cities: Securing an Urban Future*, проект "Век городов" (Лондонская школа экономики и политологии и общество Альфреда Херрхаузена, 2008 год) размещено по адресу: www.urban-age.net; и Ricky Burdett and Deyan Sudjic, eds., *The Endless City* (London, Phaidon, 2008).

и обеспечения безопасности граждан и их качества жизни. Анонимность, создаваемая условиями городской жизни, может способствовать расцвету организованной преступности и создать возможности для коррупции в результате взаимных контактов организованной преступности и политической и экономической элиты. Наличие в городах некоторых районов, где затруднена или невозможна деятельность органов охраны правопорядка, способствует местной и организованной преступности, а население трущоб или районов дикой застройки сталкивается с высоким риском эксплуатации и виктимизации. Таким образом, задача рассмотрения на международном уровне конкретной темы мегаполисов и проблем, с которыми они сталкиваются в деле разработки и осуществления стратегических программ предупреждения преступности, является весьма актуальной. По мнению Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН), концепция благого правления предполагает наличие трех базовых условий: эффективного лидерства, эффективного финансирования и эффективного участия граждан, – причем эти условия также являются основополагающими с точки зрения успешной стратегии предупреждения преступности⁹.

В. Обострение социального и пространственного неравенства

15. Высокие уровни неравенства в городах могут привести к негативным социальным, экономическим и политическим последствиям, что оказывает дестабилизирующее воздействие на общество¹⁰. Рост неравенства в городах отмечается по ряду направлений. В городах Африки, а также Латинской Америки и Карибского бассейна наблюдаются одни из самых высоких мировых уровней неравенства в доходах, причем это неравенство обостряется и укореняется. Уровни неравенства в городах Азии и Северной Африки являются, как представляется, менее высокими, чем в других регионах и субрегионах. В то же время в Восточной Африке и Северной Африке уровни безработицы молодежи за последние десять лет выросли и теперь считаются одними из наиболее высоких в мире. Такое неравенство в доходах в сочетании с непланируемым и быстрым ростом приводит к появлению ряда сопутствующих факторов неравенства, включая неравенство в результате пространственных моделей землепользования и землевладения и доступа к публичным пространствам и транспорту, а также социальное и экономическое неравенство с точки зрения вопросов участия в принятии решений и использования гражданских прав, доступа к здравоохранению и образованию, а также безопасности.

16. Во многих мегаполисах значительная доля населения проживает в трущобах. Например, 62 процента жителей городов в регионе Африки, расположенном к югу от Сахары, живут в трущобах или, по терминологии Хабитат ООН, в "городах-трущобах". Трущобы часто перенаселены, а их жители лишены прав домовладения, имеют лишь ограниченный доступ к воде и санитарно-гигиеническим услугам, пользуются лишь убогой инфраструктурой и практически не оказывают влияния на принятие решений, затрагивающих их жизнь. В 2001 году жители трущоб Большого Мумбаи

⁹ *State of the World's Cities 2008/2009*.

¹⁰ *Ibid.*, p. xiii.

составляли более половины населения этого города и лишь менее половины земельных площадей, на которых проживало население трущоб, находилось в частной собственности¹¹. Опыт жителей трущоб, которые были насильственно выселены в периферийные районы Дели, позволяет предположить, что переселение не всегда происходит обещанным или запланированным образом¹².

17. Городская преступность, идет ли речь о насилии, связанном с незаконным оборотом наркотиков, торговлей людьми, молодежными бандами или публичными пространствами, распределяется и ощущается в городах неравномерно. Она затрагивает безопасность в жилищах, школах, коммерческих учреждениях, на публичном транспорте, а также в местах проведения спортивных и других публичных мероприятий. Страх перед преступностью оказывает существенное влияние на жизнь людей и способствует обострению неравенства. Беспокойство по поводу преступности может заставить более благополучные сегменты населения переезжать из городских центров в отдельные и закрытые частные пригороды, в результате чего создаются "укрепленные анклавы для жизни, отдыха и работы"¹³.

18. Как это часто можно судить исходя из результатов публичных сообщений и дискуссий, во всех городах, независимо от их размера, преступность рассматривается как затрагивающая в первую очередь более состоятельных жителей. В действительности же она намного более остро воздействует на жизнь наиболее неблагополучного населения, особенно проживающего в трущобах и районах дикой застройки. Население трущоб относится к наиболее уязвимой группе: у него наиболее слабые возможности по обеспечению безопасности своего жилья и имущества, а возможности обращения к помощи полиции или доступа к соответствующим услугам часто являются весьма незначительными; кроме того, по причине практического отсутствия средств любые утраты или ущерб обходятся такому населению более дорого. Например, в Сан-Паулу показатель убийств в плотно населенных периферийных районах составлял в конце 90-х годов более 110 жертв на 100 000 жителей по сравнению с 15 на 100 000 населения в центральных районах города¹⁴.

19. Кроме того, в городах также часто неравномерно распределяется доступ к службам безопасности и юстиции. Борьба с городской преступностью, как правило, носит ответный и карательный характер, о чем свидетельствует политика "твердой руки" по отношению к молодежной преступности в некоторых районах мира. В странах некоторых регионов также отмечается расширение тенденции к криминализации тех видов поведения, которые рассматриваются как антигражданские или антисоциальные, и к использованию "изолирующего" законодательства и правил, а также других мер, направленных на изоляцию некоторых сегментов населения и приватизацию публичного пространства. Использование "стратегии защиты"

¹¹ Перепись населения в Индии 2001 года, размещено по адресу: www.censusindia.in/Census_Data_2001.

¹² Kalyani Menon-Sen and Gautam Bhan, *Swept off the Map: Surviving Eviction and Resettlement in Delhi* (New Delhi, Yoda Press, 2008).

¹³ Teresa Caldeira, "Worlds set apart", in *South American Cities*, pp. 54-55.

¹⁴ Ibid.

для обеспечения безопасности в отдельных районах, приватизация пространства и изоляция тех, кто считается "посторонними", стали весьма обычными чертами жизни в некоторых городских районах. Это вступает в противоречие со стратегиями предупреждения преступности, которые направлены не на изоляцию людей, а на укрепление безопасности посредством политики вовлечения населения и мобилизации общин, повышения качества транспортных и других услуг, а также создания зеленых и других публичных пространств.

20. Применительно к мегаполисам изучение распределения неравенства в центральной части города и прилегающем к ней районе может привести к некоторым интересным выводам, выходящим за рамки стереотипов богатства и нищеты. Не все трущобы являются в равной степени опасными, и не все жители трущоб и бедных районов в равной мере подвергнуты виктимизации. Определить возможные ответные меры поможет изучение некоторых различий с точки зрения потенциала общин и социального капитала, предоставления услуг и доступа к транспорту, а также уровней преступности в подобных районах.

С. Опыт городов и общин с высокими уровнями преступности

21. Уровни преступности в некоторых развивающихся странах создают весьма серьезные проблемы для муниципальных органов управления. Тяжелый характер совершаемых преступлений и скорость распространения преступности ставят перед органами управления особые требования, с которыми большинство развивающихся стран справиться не могут. В развитых странах показатели убийств в целом составляют от 0,5 до 2-3 на 100 000 жителей, а в некоторых развивающихся странах – от 20 и до более 50 на 100 000 человек¹⁵. Высокие уровни убийств, причинения телесных повреждений, изнасилований, грабежей, угона автотранспортных средств и похищения людей, а также насилия, чинимого вооруженными бандами, и уровень вызываемого этими преступлениями страха населения и их воздействие на принятие инвестиционных или экономических решений могут обусловить постоянный общественный спрос на принятие безотлагательных и решительных мер. В результате этого органам управления трудно принимать решения о вложении средств в стратегические программы предупреждения преступности и об осуществлении таких программ, что в свою очередь может привести к циничному отношению к органам власти и юстиции, а также фатализму, поскольку люди начинают терять веру в то, что здесь вообще что-нибудь можно сделать. Средства массовой информации часто играют важную роль в обострении ощущения отсутствия безопасности, постоянно сообщая о случаях насилия, подкрепляя стереотипные взгляды о том, что существуют жертвы и преступники и бедные и богатые районы, и практически не уделяя внимания любым успехам, достигнутым в осуществлении соответствующих программ или любым удачным результатам реализуемых проектов.

¹⁵ *International Report on Crime Prevention and Community Safety* (см. сноску 6); и *Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions* (United Nations publication, Sales No. E.09.IV.1).

22. Как и в случае мегаполисов в целом, для обществ, где наблюдаются высокие уровни преступности, часто характерны также и высокие уровни неравенства в сочетании с ускоренной приватизацией как публичного пространства, так и обеспечения безопасности. "Ограждение" общин и квазипубличных мест, расширение использования технологических средств обеспечения безопасности, таких как внутреннее телевизионное наблюдение, широкое распространение использования услуг частных охранных предприятий – все это представляет собой обычную реакцию и обычные характерные черты жизни городов с высокими уровнями преступности¹⁶.

23. В странах Центральной Америки рост показателей убийств увязывался с географической уязвимостью этих стран, поскольку они использовались в качестве путей транзита для наркотрафика. В других случаях такое увеличение объяснялось или увязывалось с высокими уровнями безработицы (особенно в том, что касается возрастных групп населения, наиболее склонных к вовлечению в преступность), историей насильственного разрешения конфликтов и неэффективными возможностями систем уголовного правосудия¹⁷. В обстоятельствах, когда, например, в Гватемале обвинительные приговоры выносятся, по оценкам, лишь в двух процентах случаев убийств и когда вместимость тюрем уже исчерпана, важной проблемой становится вопрос безнаказанности. Имеются оценки, согласно которым система уголовного правосудия Южной Африки – страны, обладающей значительными ресурсами и потенциалом в области уголовной юстиции, – просто рухнет, если будет завершено производство по всем совершенным тяжким преступлениям. Полиция, прокуратура и суды не могут справиться с нагрузкой, и уже отмечается практическое отсутствие свободных мест в тюрьмах¹⁸. С финансовой и практической точек зрения бороться с преступностью лишь с помощью сдерживающих и судебных мер невозможно.

III. Изоляция, городские беспорядки и меньшинства

24. Общим предметом беспокойности для органов управления во всех городских районах является вопрос о путях реагирования на городские беспорядки. Протесты и демонстрации, которые приняли насильственный характер, или волнения в результате предполагаемых нарушений со стороны властей могут, например, привести к жестким и авторитарным ответным мерам со стороны органов управления. Неравенство и ощущение бездействия в сфере предоставления таких жизненно необходимых услуг, как жилье, вода и санитария или транспорт, жестокость полиции и расизм – все это относится к числу основных факторов, вызывающих городские беспорядки. Представляется, что традиционные меры являются карательными и носят

¹⁶ Patricia Arias, *Seguridad Privada en América Latina: el Lucro y los Dilemas de una Regulación Deficitaria* (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009).

¹⁷ *Crime and Development in Central America*.

¹⁸ Barbara Holtmann, "Breaking the cycle of violence: essential steps to a safe South Africa", 22 October 2008. Размещено по адресу www.safesouthafrica.org.za; и Robyn Pharoah, *The Dynamics of Crime: Comparing the Results from the 1998, 2003 and 2007 National Crime and Victimization Surveys*, Occasional Paper 177 (Pretoria, Institute of Security Studies, December 2008). Размещено по адресу: www.issafrica.org.

характер ответной реакции. Это обычно отмечалось в случае протестов жителей трущоб, столкнувшихся с угрозой выселения в интересах планов развития города¹⁹. Так, многие протесты в быстро развивающихся городских районах и мегаполисах явились результатом отсутствия сколь-либо значимых консультаций и исключений населения из процесса принятия решений. Другими факторами, способствующими усилению чувства изоляции в более бедных слоях населения, являются коррупция и злоупотребление властью, а также безнаказанность полиции.

А. Изоляция молодежи и мигрантских общин

25. Молодежь, которая по-прежнему составляет большинство населения во многих развивающихся странах и городах, по-прежнему сталкивается с изоляцией и дискриминацией. Отношения с полицией и силами безопасности часто находятся в весьма плохом состоянии, а население трущоб и районов дикой застройки испытывает мало доверия к сотрудникам полиции. Молодежь в неблагоприятных городских районах, беспризорные дети и лица, уже являющиеся членами преступных группировок, имеют весьма ограниченный доступ к школам, законной занятости и альтернативным источникам зарабатывания средств на жизнь. Суровые приговоры и направление в тюремное заключение лишь усиливают их изоляцию и сокращают шансы на реинтеграцию в жизнь общества в качестве его продуктивных членов.

26. С учетом того, что значительная доля прироста городского населения происходит в результате миграции, многие люди, проживающие в наиболее уязвимых условиях, вполне могут стать объектом изоляции и виктимизации как в качестве людей, вновь прибывших в город, так и в качестве представителей этнических и культурных меньшинств. Это относится ко многим легальным и нелегальным мигрантам, беженцам и лицам, ищущим убежища, а также тем, кто стал жертвой торговли людьми. Рост численности групп населения, относящегося к меньшинствам, представляет собой значимое явление в городах развитых стран, таких как Австралия, Канада и Соединенные Штаты Америки, а также в Западной Европе. Представляющие меньшинства жители-мигранты образуют значительную долю населения трущоб в городах Южной Африки и других африканских стран. Здесь, однако, следует отметить, что в странах южной части Африки иностранные мигранты в целом рассматриваются в качестве временных резидентов и какая-либо комплексная политика, направленная на содействие интеграции, отсутствует²⁰.

27. Даже в тех случаях, когда политика недопущения дискриминации развивается и используются некоторые принципы интеграции и вовлечения, статус принадлежности к меньшинству может привести к дискриминации, расизму и эксплуатации. В недавно проведенном Европейским союзом исследовании дискриминации в 27 странах отмечены высокие уровни

¹⁹ David Satterthwaite, "The social and political basis for citizen action on urban poverty reduction", *Environment and Urbanization*, vol. 20, No. 2 (2008), pp. 307-318.

²⁰ Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, *The State of African Cities 2008: A Framework for Addressing Urban Challenges in Africa* (Nairobi, 2008), p. 16.

преступности и виктимизации по расовому признаку, о которых сообщают группы этнических меньшинств. Наиболее высокие показатели отмечены по цыганам и выходцам из стран Африки, расположенных к югу от Сахары (о виктимизации сообщили, соответственно, 20 и 19 процентов опрошенных) и по мусульманам из различных стран (10 процентов)²¹. Число зарегистрированных случаев виктимизации по расовому признаку (применительно к насильственным действиям, угрозам или серьезным случаям преследования) существенно занижено по причине отсутствия веры в то, что полиция может предпринять какие-либо меры в ответ на эти действия, убеждения в том, что такое положение вещей является нормальным, или отсутствия информации о порядке сообщения о подобных инцидентах.

28. Другим явлением, ставшим предметом обеспокоенности в городах в последние годы, является расовое "профилирование": речь идет о наблюдающейся, в частности в действиях полиции, тенденции останавливать и задерживать представителей меньшинств намного более часто, чем это делается в случае другого населения²².

В. Безопасность женщин

29. В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин²³ на государства возлагается обязательство принять меры к прекращению дискриминации в отношении женщин во всех ее формах. Насилие в отношении женщин – это проблема равенства полов и публичного здравоохранения, имеющая значительные социально-экономические последствия для женщин и их семей, а также для городов. Это понятие охватывает физическое и половое насилие или угрозы им как в домашней жизни, так и в публичных местах в качестве последствия торговли людьми в целях сексуальной или трудовой эксплуатации или по причине миграционного статуса и принадлежности к меньшинствам. В последнее время все более пристальное внимание обращается на феномен "женоубийства", в том числе на убийство женщин-мигрантов и женщин, принадлежащих к коренному населению, а также на неспособность городских властей принимать надлежащие меры в ответ на исчезновение или гибель женщин, принадлежащих к маргинализированным группам населения (A/61/122/Add.1 и Corr.1).

30. Хотя в последние годы торговле женщинами и девочками уделяется все более пристальное внимание, это явление по-прежнему расширяется, причем такая торговля хорошо приспособлена к урбанистическим и анонимным городским условиям. По оценкам, 50 процентов трудящихся-мигрантов в городах составляют в настоящее время женщины; насилие в отношении трудящихся женщин-мигрантов превратилось в вопрос, вызывающий международную обеспокоенность (A/64/152). В африканских городах многие

²¹ European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey: Main Results Report* (Vienna, 2009).

²² Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (New York, 2006); and Open Society Institute, *Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris* (New York, 2009).

²³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378.

женщины-мигранты возглавляют домашние хозяйства и подвергаются дискриминации по культурным причинам, причем высока вероятность того, что они будут проживать в нищете в трущобах без каких-либо прав владения жильем. Такие женщины особенно уязвимы перед лицом виктимизации²⁴.

31. Согласно данным обследований бытового насилия в отношении женщин в 10 странах показатели насилия составляют от 15 до 71 процента, причем в некоторых странах уровень в 50-90 процентов считается приемлемым уровнем насилия в семьях. В Латинской Америке большинство потерпевших женщин не обращаются за помощью²⁵. Так, по-прежнему серьезные трудности вызывают культурные подходы к обращению с женщинами как со стороны мужчин, так и других женщин. Данные других обследований показывают, что от 4 до 31 процента женщин сталкивались с половым насилием со стороны лиц, не являвшихся их интимными партнерами²⁶. Уровни безопасности в городах для женщин являются более низкими, чем для мужчин, что ограничивает мобильность женщин и их доступ к публичным местам.

32. Хотя международные конвенции о борьбе с насилием в отношении женщин ратифицированы многими странами, положение в области осуществления является менее радужным²⁷. Кроме того, большинство этих документов касаются вопросов ответных мер систем уголовного правосудия на насилие в семьях, а не насилия в частной и публичной сферах, причем вопросам предупреждения такого насилия внимания практически не уделяется²⁸.

33. Все вышеупомянутые тенденции и вызывающие обеспокоенность моменты требуют от городов следующего: уделять намного более пристальное внимание широкому социальному, экономическому и экологическому контексту, воздействующему на различные области муниципальной компетенции и на различные группы населения; проводить работу в целях повышения безопасности женщин и сокращения изолированности молодежи; и рассматривать интеграцию мигрантов и этнических групп в качестве области должной обеспокоенности городских властей. Один из важных выводов исследования *"State of the World's Cities 2008/2009"* ("Положение в городах мира в 2008-2009 годах") заключается в том, что "неравенство не является естественным следствием экономического роста и ... над ним может быть установлен контроль или оно может быть сокращено с помощью ориентированных на перспективу усилий органов управления, направленных на смягчение последствий неравенства".

²⁴ *State of the World's Cities 2008/2009* (см. сноску 7).

²⁵ Claudia García-Moreno and others, *Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses* (Geneva, World Health Organization, 2005).

²⁶ "An international overview of violence against women: trends, perspectives and lessons for Latin America and the Caribbean", проект документа, подготовленный Межамериканским банком развития, 2009 год.

²⁷ Holly Johnson, Natalia Ollus and Sami Nevala, *Violence against Women: An International Perspective* (New York, Springer, 2008).

²⁸ Yvon Dandurand, "Women's safety: international technical assistance and the use of best practices", заявление на восьмом Ежегодном colloквиуме МЦПП по предупреждению преступности, Керетаро, Мексика, ноябрь 2008 года. Размещено по адресу: www.crime-prevention-intl.org.

IV. Эффективное предупреждение преступности на устойчивой основе

A. Применение Руководящих принципов для предупреждения преступности

34. Руководящие принципы для предупреждения преступности содержат свод принципов разработки комплексных и эффективных стратегий предупреждения преступности в городских условиях. В них подчеркивается важность следующих элементов: ведущая роль органов управления; проведение работы на интегрированной и межсекторальной основе в таких областях, как жилищные условия, экология, занятость и образование, юстиция и социальные службы; создание основывающихся на сотрудничестве партнерств между органами власти, частным сектором и гражданским обществом, включая неправительственные организации; обеспечение устойчивости стратегий предупреждения путем предоставления надлежащего финансирования и ресурсов и обеспечения ясной отчетности; использование основывающейся на фактах базы знаний по связанным с преступностью проблемам и ответным мерам; уважение прав человека и принципа верховенства права; учет связей между местной и транснациональной преступностью; и учет различных потребностей мужчин и женщин и наиболее уязвимых членов общества.

35. Национальная программа по вопросам публичной безопасности и гражданства (PRONASCI), осуществление которой было начато в Бразилии в 2007 году, представляет собой пример воплощения многих из этих принципов. Одной из ее целей является, в частности, положение в городах. Эта программа, на финансирование которой на период 2007-2011 годов было выделено 6,7 млрд. реалов, осуществляется Министерством юстиции в партнерстве с другими министерствами. В ее рамках масштабная реформа действующей системы уголовного правосудия сочетается с финансированием ряда целевых местных программ. Общие цели этой программы состоят в оказании непосредственной поддержки примерно 3,5 млн. человек, занятым в сфере обеспечения публичной безопасности, а также молодежи и ее семьям и в сокращении показателей убийств на всей территории страны с 29 на 100 000 жителей до 12 на 100 000 человек за четырехлетний период.

36. В структуру программы входят 94 раздела по мероприятиям, направленным на модернизацию полицейских сил и пенитенциарной системы и на профессиональную подготовку лиц, занятых в сфере обеспечения публичной безопасности. Для активизации действий на местном уровне и целенаправленного направления средств в те области, где в них ощущается наиболее острая нужда, были выделены 11 высокоприоритетных муниципальных районов. Штаты и муниципалитеты, удовлетворяющие предусмотренным условиям, могут обращаться за финансированием местных программ (см. вставку 1). Одно из требований состоит в том, что должны быть созданы отделы комплексного муниципального управления и установлены партнерские связи между местными службами, органами полиции и гражданским обществом. В настоящее время после проведения всеобъемлющей серии обсуждений с участием ключевых заинтересованных

лиц в поддержку намеченной задачи в Бразилии разрабатывается национальная стратегия обеспечения публичной безопасности. Первая национальная конференция по публичной безопасности была проведена с участием представителей органов управления и гражданского общества в августе 2009 года (www.mj.gov.br/pronasci).

Вставка 1

Бразильская национальная программа по вопросам публичной безопасности и гражданства: местные программы

В Бразилии местные программы, осуществляемые в рамках Национальной программы по вопросам публичной безопасности и гражданства (PRONASCI), включают следующее:

а) проекты "Территории мира" по созданию совещательных советов по вопросам публичной безопасности в целях повышения осведомленности общества о роли и правах граждан; культурные проекты, предназначенные для молодежи, входящей в группы риска; службы для женщин, ставших жертвами насилия; профессиональная подготовка судей, прокуроров и публичных защитников по вопросам прав человека; и проекты по созданию 10 центров доступа к правосудию и урегулированию конфликтов;

б) предназначенные для интеграции семей и молодежи проекты в области прав и обязанностей граждан, лидерства, урегулирования конфликтов, спорта и культуры в интересах молодежи, сталкивающейся с городским и бытовым насилием; проект "Гражданин-резервист" для прошедшей обязательную военную службу молодежи с целью не допустить ее втягивания в преступность; проект "Женщины мира", преследующий цель подготовить женщин, проживающих в районах, где существуют высокие риски (торговля людьми и насилия), по таким вопросам, как права и обязанности граждан, права человека и лидерские навыки; серия проектов, направленных на повышение уровня образования лиц, работающих в системе юстиции и тюрьмах; и проект "Рисуй свободу, рисуй гражданство" с целью предоставления лицам, отбывающим тюремное заключение, возможности изготавливать спортивное оборудование для школ и получить необходимую трудовую квалификацию;

с) проекты в области безопасности и навыков жизни в обществе, направленные на восстановление публичных городских пространств в бедных общинах и осуществляемые в партнерстве с Министерством по вопросам развития городов; проекты интенсивного обучения в целевых общинах, осуществляемые в партнерстве с Министерством образования; и серия культурных проектов в библиотеках, музеях и местах встреч молодежи в целевых неблагополучных районах.

37. Поддержка местным общинам в деле реформирования публичных пространств оказывается также и в Мексике в рамках национальной программы под названием "Возвращение к жизни публичных пространств" (www.sedesol.gob.mx).

В. Изучение уроков, извлеченных из практики мегаполисов и городов с высоким уровнем преступности

38. К числу последних примеров успешного сокращения преступности в мегаполисах и городах с высоким уровнем преступности можно отнести такие входящие в муниципальный округ Сан-Паулу, Бразилия, города, как Диадема и Куритиба, а также колумбийские города Медельин и Богота. Эти примеры свидетельствуют о важности решительного лидерства, эффективного финансирования и действенного участия гражданского общества, которые лежат в основе моделей благого правления, а также о важности использования технологических инноваций.

39. С населением порядка 20 миллионов человек Сан-Паулу и его муниципальный округ образуют крупнейший город Бразилии. Этот мегаполис возник чрезвычайно быстрыми темпами в течение прошлого столетия. Будучи весьма успешным с экономической точки зрения, Сан-Паулу также переживает все проблемы, связанные с неравенством в распределении доходов и услуг, богатыми анклавами и неблагополучными пригородами и (в последнее время) высокими уровнями насильственной преступности. В период 80-х и 90-х годов показатели убийств в Сан-Паулу резко увеличились, так же как и в других городах Бразилии: в 1999 году этот показатель составлял 43,2 на 100 000 жителей²⁹. Это увеличение в первую очередь относилось на счет числа смертей молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет. Показатели убийств применительно к остальной части населения оставались относительно стабильными. Однако после 2000 года в штате и муниципальном округе Сан-Паулу отмечалось резкое сокращение числа убийств до 22 на 100 000 жителей в 2007 году, что соответствует сокращению почти на 70 процентов. Муниципалитет вложил средства не только в инфраструктуру и реконструкцию городских районов, но также и в мероприятия по мобилизации общин и проведение политики обеспечения доступа и мобильности (см. вставку 2).

Вставка 2

Форум муниципалитета Сан-Паулу по вопросам публичной безопасности^а

Форум муниципалитета Сан-Паулу по вопросам публичной безопасности был создан в 2001 году в качестве совместной площадки для 39 мэров: собственно Сан-Паулу и 38 окрестных городов, входящих в муниципальный округ. Цель Форума – интеграция и координация проводимой деятельности, а также разработка планов по сокращению преступности и насилия в округе. Мэры работают в партнерстве с правительством штата и федеральным правительством, которое обеспечивает услуги секретариата, а также неправительственными организациями, поддерживающими этот процесс. Правительство штата предоставляет информацию об осуществляемых программах, а также обеспечивает доступ к географическим данным и картам с помощью системы "Инфопреступность". Совещания проводятся на регулярной основе; многие из городов учредили свои собственные местные отделения по

²⁹ Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия, "Eliminating Violence against Women: Forms, Strategies and Tools" (Turin, Italy, 2008).

комплексному обеспечению городской безопасности, создали муниципальные полицейские силы и приняли законодательство о закрытии баров в целях обеспечения контроля за потреблением алкоголя.

^a Международный центр по предупреждению преступности, *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World* (Montreal, 2005).

40. В результате демократических реформ и проведения политики децентрализации во многих странах Латинской Америки было осуществлено делегирование значительных полномочий муниципалитетам³⁰. Для этого региона также типичным стало инвестирование в социальные, культурные и гуманитарные аспекты жизни городов³¹. Все это способствовало появлению таких примеров предупреждения преступности и насилия, которые являются одними из наиболее успешных за последние годы и носят устойчивый характер. Ключевую роль в этой связи играют главы муниципалитетов, которые используют новаторские подходы к управлению городами, включающие комплексный набор профилактических программ, в том числе в области реформы органов полиции, разрешения конфликтов, восстановления городских районов и социального развития. В таких городах, как Богота и Медельин в Колумбии (см. вставку 3), отмечено поразительное сокращение показателей убийств в результате осуществления ряда муниципальных программ, способствовавших устранению географических и социальных барьеров между отдельными районами городов и их жителями.

Вставка 3

Сокращение преступности и насилия в Медельине, Колумбия

В 1991 году в городе Медельин, Колумбия, был отмечен самый высокий в мире уровень убийств: 381 на 100 000 жителей. Основная проблема, с которой столкнулись местные власти, заключалась в контроле, который осуществляли над многими городскими районами вооруженные группировки наркоторговцев, полувоенные и повстанческие группировки, а также организованная ими защита территорий. По словам одного из мэров, "в эти годы государство в Медельине отсутствовало, ... и различные криминальные группировки имели возможность осуществлять территориальный контроль и чинить насилие в большинстве районов"^a. За период между 2002 и 2007 годами показатель убийств в городе сократился со 174 до 29 на 100 000 жителей в результате того, что мэры приступили к структурному внедрению концепции коллективной ответственности и сосредоточили внимание на тех районах, в которых отмечались наиболее высокие показатели насилия и которые находились под контролем вооруженных группировок.

Переговоры с районными лидерами в рамках программы мира и примирения, а также осуществление комплексных городских проектов, предусматривавших широкомасштабное инвестирование в публичные службы

³⁰ Paula Miraglia, "Safe spaces in São Paulo", in *South American Cities*, pp. 56-58.

³¹ David Satterthwaite, "What role for mayors in good city governance?", *Environment and Urbanization*, vol. 21, No. 1 (2009), pp. 3-17.

для стихийно возникших вокруг города поселений (транспорт, образование, жилищные условия и зеленое пространство), позволили сократить неравенство и содействовали созданию общедоступных возможностей^b. В числе прочего были построены крупная библиотека для жителей одного из стихийных поселений и канатная дорога, облегчившая для них доступ в город. Ключевую роль сыграло взаимодействие с местными организациями гражданского общества, поскольку они пользовались авторитетом в своих районах^c.

^a David Satterthwaite, "What role for mayors in good city governance?", *Environment and Urbanization*, vol. 21, No. 1 (2009), pp. 3-17.

^b United Nations Human Settlements Programme and Universidad Alberto Hurtado, Chile, *Guía para la Prevención Local: Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana* (2009).

^c Julio Dávila, "Being a mayor: the view from four Colombian cities", *Environment and Urbanization*, vol. 21, No. 1 (2009), pp. 37-56.

41. В Боготе показатели убийств неуклонно сокращались с пикового уровня в 80 на 100 000 жителей в 1993 году до 19 на 100 000 населения в 2007 году. Несколько мэров, последовательно занимавших эту должность, осуществили комплекс инициатив в таких областях, как мобилизация гражданского общества (в целях формирования культуры гражданственности), профессиональная подготовка полицейских сил и создание полицейских служб по вопросам семьи, развитие транспортных услуг, восстановление публичных пространств, строительство библиотек и установление ограничений на потребление алкоголя и оборот огнестрельного оружия. Все эти инициативы преследовали цель привлечь граждан к деятельному участию, а не изолировать их. Устойчивый характер деятельности в этой области был обеспечен в результате учреждения наблюдательного центра (см. вставку 4), обеспечения долгосрочного финансирования и долгосрочного планирования, а также создания местных контактных служб по вопросам безопасности.

Вставка 4

Наблюдательные центры по преступности и социальным проблемам

Во многих странах, регионах и городах были созданы службы наблюдения за тенденциями в области преступности в целях повышения информированности о преступности и связанных с ней социально-экономических проблемах и более глубокого понимания положения в этой области. В качестве примера можно привести наблюдательный центр по вопросам безопасности в Мадриде, наблюдательный центр в Боготе, муниципальные наблюдательные центры в Сальвадоре, Гватемале и Панаме, региональный наблюдательный центр по политике в области безопасности в Италии, центральноамериканский наблюдательный центр по вопросам насилия и национальный наблюдательный центр по вопросам преступности во Франции. Многие наблюдательные центры (такие как наблюдательный центр по вопросам преступности в Тринидаде и Тобаго) концентрируют свое внимание на общих вопросах безопасности, другие (такие как канадский наблюдательный центр по вопросам предупреждения насилия в школах и французский наблюдательный центр по вопросам наркотиков и токсикомании) – на конкретных тематических направлениях.

42. В Тринидаде и Тобаго в 2007 году по инициативе Министерства национальной безопасности было начато осуществление программы обеспечения безопасности граждан в целях принятия безотлагательных ответных мер в связи с проблемами роста насилия и увеличения числа убийств в городах. Важной чертой этой программы является тот факт, что в ней признается необходимость в привлечении населения к проектам оказания технической помощи уже с начала их разработки, в учете в этих проектах местного опыта и в постановке цели содействия созданию местного потенциала. В центре внимания этой рассчитанной на шесть лет программы стоят 22 района с высокими уровнями риска. Она состоит из пяти основных компонентов: институциональное укрепление министерства; институциональное укрепление полицейских служб; координация и осуществление профилактических стратегий на базе общин; социальный маркетинг, публичное образование и привлечение средств массовой информации; и управление программой, контроль за ее осуществлением и оценка результатов.

С. Вовлечение населения посредством взаимодействия с гражданским обществом

43. Как об этом свидетельствуют приведенные выше примеры, были отмечены успехи в разработке такой городской политики, которая содействует вовлечению групп населения, относящихся к меньшинствам, или жителей наиболее неблагополучных районов. Здесь можно указать на такую разработанную правительствами политику, как программы в интересах беднейших слоев населения и инициативы, направленные на вовлечение жителей, например осуществляемое на этой основе бюджетное финансирование.

44. В ряде регионов была начата совместная работа сетей национальных и международных групп, представляющих беднейшее городское население, и муниципальных органов управления на так называемой "совместной продуктивной основе". Это в корне отличается от автономных действий групп гражданского общества, практически не поддерживающих связей с органами управления, или других групп, основной подход которой состоит в организации протестных мероприятий и выдвижении требований³². Например, в Индии объединения граждан все более широко прибегают к "совместным продуктивным" подходам для работы с муниципальными органами управления в целях изменения положения населения трущоб. Объединения жителей трущоб в настоящее время созданы на национальном и международном уровнях и оказывают поддержку совместной продуктивной работе с муниципальными органами³³.

³² David Satterthwaite, "The social and political basis" (см. сноску 19).

³³ Jockin Arputham, "Developing new approaches for people-centred development", *Environment and Urbanization*, vol. 20, No. 2 (2008), pp. 319-337.

D. Постоянный учет социально-половых аспектов и безопасность женщин в городах

45. На международном уровне существует консенсус в вопросе о том, что насилие по признаку пола должно быть поставлено в центр внимания инициатив, направленных на повышение безопасности женщин в условиях частной и публичной жизни. Более широкий подход к предупреждению насилия на основе социально-половых факторов вместо концентрации внимания в основном на женщинах как жертвах охватывает концепции права женщин на жизнь без насилия и обязательств городских властей обеспечить безопасность для всех граждан. Стратегические планы и программы на общенациональном, провинциальном и местном уровнях должны основываться на достоверных данных и результатах анализа и охватывать широкий набор услуг и инициатив, направленных на предупреждение частного и публичного насилия, а также на создание соответствующих служб для его жертв. В некоторых странах созданы специальные полицейские службы по вопросам женщин и семьи, что способствовало увеличению числа обращений со стороны женщин с сообщениями о имевших место инцидентах. Органам управления необходимо постоянно учитывать социально-половой аспект на всех уровнях деятельности по сбору данных, планированию и разработке программ.

46. Круг возможных подходов включает меры по расширению участия женщин в процессе принятия решений, кампании по профессиональной ориентации и привлечению общественного внимания к важности соответствующих вопросов, работу по изменению социальных норм в вопросе о приемлемости насилия, школьные учебные планы по вопросам отношений между полами, программы на рабочих местах, формирование альтернативных моделей поведения для мужчин и юношей и инновационные подходы в области транспорта и городского обустройства с целью сделать города более безопасными для женщин³⁴. Законодательство о праве женщин на жизнь, свободную от насилия, было недавно принято в Испании, Мексике и Норвегии. Были усовершенствованы международные показатели по вопросу насилия в отношении женщин и методики проведения обследований. Примеры инновационных инициатив могут быть найдены в Типовых стратегиях и практических мерах по искоренению насилия в отношении женщин в области предупреждения преступности и уголовного правосудия (резолюция 52/86 Генеральной Ассамблеи, приложение), которые были приняты в 1997 году и пересмотрены на Совещании межправительственной группы экспертов по вопросам насилия в отношении женщин, проведенном в Бангкоке 23-26 марта 2009 года. В пересмотренных и обновленных типовых стратегиях, которые будут представлены Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию на ее девятнадцатой сессии в 2010 году, рассматриваются новые проблемы и учитываются новые задачи и моменты, возникшие после 1997 года. Особенно пристальное внимание было уделено таким областям, как предупреждение насилия, вопросы осуществления стратегий, насилие в отношении женщин в конфликтных и постконфликтных ситуациях, оказание помощи жертвам и их защита.

³⁴ "An international overview of violence" (см. сноску 26).

47. Средства обеспечения широкого участия населения в деятельности по наделянию женщин надлежащими возможностями включают проведение аудиторских проверок по вопросам безопасности женщин, что способствует взаимодействию с местными органами управления в целях повышения безопасности женщин в городских районах. В рамках региональной программы Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин под названием "Города без насилия в отношении женщин, безопасные города для всех" используются предусматривающие широкое вовлечение населения подходы в целях повышения безопасности женщин в городах в Аргентине, Колумбии, Перу и Чили. Муниципалитеты и организации гражданского общества в Австралии, Аргентине, Индии, Канаде, Объединенной Республике Танзания и Российской Федерации также использовали, в том числе, аудиторские проверки по вопросам безопасности женщин в целях изменения существующего положения и привлечения внимания городских органов управления к потребностям женщин в области безопасности³⁵. В странах многих регионов в настоящее время осуществляются такие программы, как "Мужчина-партнер" и "От товарища – товарищу", в рамках которых мужчины и мальчики обучаются альтернативным ролевым моделям и подходам к насилию³⁶.

Е. Предупреждение, ориентированное на решение конкретных проблем и принятие упреждающих мер

48. Повышение безопасности городов и работа по предупреждению возникновения городских беспорядков – все это требует упреждающих подходов, которые охватывают широкий круг партнеров и содействуют участию в этих усилиях всех секторов городского населения. Например, создание хороших отношений между полицией и местными общинами и их лидерами было, как представляется, одним из важных факторов предотвращения вспышки беспорядков в Бадфорде в Соединенном Королевстве. Проведенное муниципалитетом после беспорядков на пляжах Сиднея, Австралия, тщательное изучение всех вызвавших их факторов, привело к выработке и осуществлению эффективной стратегии управления проводимыми на пляжах мероприятиями на ближайшее десятилетие.

49. Комплексные взаимоувязанные программы в целях сокращения числа юношей и девушек, вовлекаемых в деятельность молодежных преступных группировок, привели к заметному сокращению уровней насилия и убийств. В осуществляемых на базе общин программах, в рамках которых проводится работа с членами таких группировок и лицами, входящими в группу риска, часто задействован широкий круг партнеров, таких как местные органы управления, школы, работники системы здравоохранения, религиозные учреждения и бывшие члены банд, а ответные меры тщательно увязываются с

³⁵ См., например, Women in Cities International, *Women's Safety Audits: What Works When and Where?* (Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, Safer Cities Programme, 2008).

³⁶ Gary Barker, Christine Ricardo and Marcos Nascimento, *Engaging Men and Boys in Changing Gender-Based Inequity in Health: Evidence from Programme Interventions* (Geneva, World Health Organization, 2007).

условиями конкретных общин. Эти программы включают не только усилия органов полиции по обеспечению правопорядка, направленные на группу высокого риска, но также и осуществляемые на уровне улиц эффективные пропагандистские программы, в рамках которых проводится работа с участниками молодежных преступных группировок³⁷. В рамках других подходов к решению проблем молодежи, входящей в группы риска или находящейся в заключении, или возвращающейся к жизни в обществе, объединяются усилия в области образования и спорта, навыков лидерства и посредничества в урегулировании конфликтов, а также подготовки по вопросам микрокредитования и предпринимательства, причем подобные проекты включают компоненты, предусматривающие включение широкого круга участников и лидирующую роль самой молодежи.

V. Подготовка по практическим вопросам и инструментарий практической работы

50. За последние пять лет существенно расширился практический инструментарий и набор практических технологий, которые могут оказать помощь в стратегическом планировании деятельности по предупреждению преступности и разработке эффективных и действенных мер вмешательства. Возможности, позволяющие собирать данные и обмениваться информацией по широкому кругу социально-экономических факторов, связанных с преступностью и виктимизацией, создают основу для оценки проблем и их распространенности в городских районах и общинах. В целом, основывающееся на учете фактических обстоятельств предупреждение преступности требует информации о частоте возникновения и распространенности связанных с преступностью проблем, возможных каузальных факторах, видах мер вмешательства, которые могут быть применены, и результатах вмешательства.

51. За последнее время был подготовлен ряд руководств, справочников и пособий. Пособие по осуществлению Руководящих принципов для предупреждения преступности содержит рекомендации относительно применения некоторых из имеющихся инструментов, относительно создания межсекторальных партнерств и разработки стратегических планов, их применения и оценки, а также относительно работы с общинами и гражданским обществом. Аналогично, в Пособии по оценке системы уголовного правосудия содержатся рекомендации относительно оценки национальных и муниципальных потребностей в технической помощи в области предупреждения преступности. В настоящее время подготовлен также справочник (опубликованный ЮНОДК и Европейской экономической комиссией) по подготовке обследований в области виктимизации и страха перед преступностью, а также ряд других руководств по проведению обследований уровней преступности на основе сообщений респондентов,

³⁷ National Council on Crime and Delinquency, *Developing a Successful Street Outreach Program: Recommendations and Lessons Learned* (Oakland, California, 2009); and Washington Office on Latin America, *Daring to Care: Community-Based Responses to Youth Gang Violence in Central America and Central American Immigrant Communities in the United States* (Washington, D.C., 2008).

проведению опросов по вопросам качества, сбору данных по целевым группам и сбору данных на основе привлечения широкого круга участников.

52. Городскими органами управления все более часто используются региональные или муниципальные центры наблюдения или контроля (см. таблицу 4 выше). Эти специализированные центры функционируют на основе междисциплинарных и межсекторальных партнерских связей и объединяют усилия различных учреждений и данные, получаемые от публичного и частного секторов, включая органы полиции, муниципальные службы, транспорт, сектор социального жилья, землевладельцев, коммерческие круги и неправительственные организации. Эти центры способствуют анализу распространенности преступности, а также причин и тенденций в области преступности и насилия и связанных с ними проблем и создают возможности для более эффективного использования ресурсов и долгосрочного контроля за результатами стратегических планов. Всемирный банк и Панамериканская организация здравоохранения подготовили ряд методических руководств по созданию муниципальных центров наблюдения в Латинской Америке.

53. Географические информационные системы (ГИС) являются одним из важнейших инструментов, используемых правительственными властями для картографирования распространенности проблем, связанных с преступностью. В Бразилии ГИС являются компонентом стратегических программ обеспечения публичной безопасности и предупреждения преступности, например, в городе Диадема, штате Минас-Жерайс и городе Белу-Оризонти. ГИС широко используются в городах Канады³⁸ и Соединенных Штатов. Использование ГИС органами полиции в оперативных, тактических и стратегических целях позволяет им планировать упредительные меры, например изменять потоки автомобильного движения, устанавливать уличное освещение или вводить патрулирование улиц. Картографирование может использоваться партнерствами по предупреждению преступности в рамках краткосрочного и долгосрочного планирования профилактических программ.

54. Другим инструментом, помогающим систематическому анализу местных проблем в области преступности и разработке подробных планов, является аудирование или диагностика по проблемам безопасности. В настоящее время имеется множество примеров подобной практики, приспособленной к условиям различных стран. Недавно было опубликовано международное руководство по этим вопросам (www.fesu.org). В нем описываются круг участников, виды собираемых данных и возможности их использования. Аналогично центрам наблюдения, процедуры аудиторских проверок по вопросам безопасности помогают укрепить приверженность и чувство причастности к планам предупреждения преступности среди широкого круга вовлеченных партнеров.

55. Существование Интернета значительно облегчило расширение набора учебных и подготовительных материалов по вопросам предупреждения преступности. Образовательные и учебные материалы включают онлайн-курсы, программы для высших учебных заведений, профессиональные

³⁸ Josée Savoie, *Analysis of the Spatial Distribution of Crime in Canada: Summary of Major Trends*, Canada, Statistics Canada, Crime and Justice Research Paper Series, No. 15 (Ottawa, 2008).

подготовительные курсы и программы обменов, а также такие форумы, как Виртуальный форум против киберпреступности, организованный Корейским институтом криминологии. Кроме того, Интернет облегчает доступ к ресурсам по показателям и стандартам в различных странах и регионах, а также скоординированный сбор данных по отдельным программам и мерам. Все большее число университетов и исследовательских центров работают с органами управления, в том числе с местными властями, в целях содействия разработке проектов и оценки их результатов. Аналогичную поддержку предлагают, например, региональные исследовательские организации в Латинской Америке и Европе. В числе примеров международного электронного обучения можно упомянуть проект по подготовке сотрудников полиции, разработанный Кейптаунским университетом в Южной Африке и Рурским университетом в Бохуме, Германия (см. вставку 5).

Вставка 5

Трансграничное электронное обучение: работа органов полиции (повсеместно) в мире

Электронный учебный курс на английском языке содержит ряд учебных модулей по различным способам работы органов полиции в разных обществах, структурной организации полицейских служб и методам подготовки их сотрудников. В нем описываются примеры более чем из 12 стран, содержатся материалы для самостоятельного чтения и изучения, а также излагаются конкретные темы, такие как полиция и разнообразие и работа частных и смешанных органов по поддержанию правопорядка. Обучающиеся получают зачетные очки и могут вступать в контакт с авторами размещенных материалов и другими обучающимися.

VI. Заключение

56. Центральным аспектом настоящего справочного документа является необходимость уделения особого внимания разработке стратегий по предупреждению преступности в мегаполисах и рассмотрению конкретных проблем, возникающих в городах с очень высокими уровнями преступности, особенно способов возможного решения этих проблем. С учетом возрастания темпов перемещения населения, этнического и культурного многообразия внутри городов, а также расширяющегося неравенства в доходах возникает вопрос о том, каким образом муниципалитеты смогли разработать программы, объединяющие усилия всех граждан и защищающих качество их жизни? Городам необходимо рассмотреть вопросы интеграции молодежи и меньшинств, учитывать социально-половые различия и работать в направлении ослабления связей между местной и транснациональной преступностью.

57. С учетом целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Руководящих принципов для предупреждения преступности и других соответствующих международных конвенций и протоколов участники семинара-практикума, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

а) следует обратить настоятельный призыв ко всем государствам-членам принять и осуществлять Руководящие принципы для предупреждения преступности и другие международные стандарты и нормы, касающиеся прав находящихся в неблагоприятном положении групп, а также групп меньшинств;

б) правительствам следует делегировать полномочия местным органам управления с целью содействовать созданию комплексных структур управления, которые смогут проводить диагностику и разработку всеобъемлющих стратегий предупреждения;

в) следует обратить призыв к мегаполисам развивать муниципальные и региональные структуры с целью создания возможностей для комплексной работы по решению инфраструктурных, жилищных, транспортных и других социальных и экономических проблем, которые могут способствовать преступности и насилию, в том числе путем развития и подготовки муниципальных полицейских сил, работающих над решением проблем совместно с местными общинами;

г) следует призвать городские органы управления вкладывать средства в планирование и практическое применение подходов, преследующих цель предупредить возникновение городских беспорядков, в том числе путем развития хороших связей с общинами, заинтересованными участниками и лидерами, а также выступать, после возникновения соответствующих событий, с инициативой применения охватывающих широкий круг участников процедур для определения того, каким образом подобные беспорядки могут быть предотвращены в будущем;

д) следует призвать все уровни органов управления уделять более пристальное внимание способам повышения безопасности женщин в условиях частной и публичной жизни. Это требует учета социально-половых аспектов в деятельности всех правительственных департаментов и при выполнении всех функций управления, а также при сборе и анализе данных в рамках предоставления услуг. Города следует призвать к разработке стратегических планов по изменению подходов к насилию в отношении женщин во всех условиях, по содействию участию женщин в процессе принятия решений и по созданию служб для жертв такого насилия;

е) городам следует уделять более пристальное внимание преобразованию публичных пространств с целью создания безопасных и доступных мест для контактов и отдыха, а также содействию соблюдению норм гражданского поведения, в том числе путем выделения доли строительных расходов на создание публичных пространств в рамках новых проектов жилищного строительства;

ж) следует обратить призыв к городам содействовать разработке новаторской политики и программ, предусматривающих охват широкого круга участников, и их осуществлению в целях сокращения изолированности маргинализированных групп, включая меньшинства и мигрантов. Следует также оказывать поддержку организациям гражданского общества, работающим с целью содействия вовлечению маргинализированных групп в жизнь общества;

h) следует обратить призыв к органам управления на всех уровнях разрабатывать и осуществлять эффективные стратегии предупреждения преступности, основывающиеся на учете социально-половых факторов, в том числе путем использования муниципальных или региональных центров наблюдения для сбора и анализа данных, географического картографирования, проведения виктимологических обследований и аудиторских проверок по вопросам безопасности, а также подготовки соответствующих руководящих положений;

i) следует настоятельно призвать органы управления на всех уровнях оказывать поддержку новым и новаторским подходам в области подготовки кадров и обучения по вопросам предупреждения преступности, которые учитывали бы потребности органов полиции, а также новые профессиональные и муниципальные функции в области предупреждения преступности. Эти подходы включают организацию электронного обучения и профессиональных и технических курсов;

j) международному сообществу, включая доноров, следует проводить работу по оказанию содействия и поддержки наращиванию потенциала местных органов управления посредством подготовки кадров, предоставления технической помощи и организации обменов между городами таким образом, который учитывает уникальные потребности стран-получателей.
