



UNODC

Управление Организации Объединенных наций
по наркотикам и преступности

Методическое пособие

для разработки планов действий по профилактике
правонарушений на местном уровне



Данное пособие подготовлено в рамках проекта Управления ООН по наркотикам и преступности «Мир и доверие: равный доступ к органам правопорядка», реализуемого при поддержке Фонда миростроительства Организации Объединенных Наций.

Мнения и заключения, выраженные в данном докладе, не обязательно отражают точку зрения ООН, ее программ/проектов и Организация не несет за них ответственность.



Содержание

Введение.....	5
1. Понятие профилактики правонарушений.....	6
2. Профилактика правонарушений в Кыргызской Республике...10	
3. Разработка планов действий по профилактике правонарушений.....	12
4. Проведение оценки потребностей.....	13
I этап: широкий и поверхностный анализ.....	14
II этап: узкий и глубокий анализ.....	18
III этап: определение приоритетов и возможностей.....	19
IV этап: консультации и информирование.....	20
4. Организация консультативных процессов при разработке планов действий по предупреждению преступности на местном уровне.....	34
5. Составление, исполнение и оценка планов действий по профилактике правонарушений.....	38
Приложение 1. Примерное содержание отчета об оценке потребностей.....	40
Приложение 2. Примерная структура плана действий по профилактике правонарушений.....	41
Приложение 3. Примерные вопросы для изучения.....	41
Приложение 4. Источники.....	47

Данное пособие разрабатывалось в целях систематизации и стандартизации работы по профилактике правонарушений на территории местного самоуправления и является методическим пособием для граждан участвующих в профилактике правонарушений, общественных формирований, государственных организаций и администрации учебных заведений республики.

Пособие разработано с учетом комментариев рабочей группы в составе: Министерство внутренних дел КР, Министерство труда, и социального развития КР, Министерство науки и образования КР, ГАМСУМО.

Задачей данных методических рекомендаций является предоставление практических советов, позволяющих организовать работу по профилактике правонарушений на местном уровне, то есть на территории айыл окмоту, села, организации, в том числе членам общественно-профилактических центров.

Настоящее Методическое пособие подготовлено для всех организаций и людей, которые участвуют в составлении планов действий по профилактике правонарушений на местном уровне. Пособие подготовлено по просьбе Регионального представительства в Центральной Азии Управления ООН по наркотикам и преступности. В основу пособия положен ряд публикаций о профилактике правонарушений, список которых содержится в Приложении 4. Цель данного пособия – донести до читателя международный опыт по разработке планов по профилактике правонарушений на уровне местных сообществ. Рекомендации, приведенные в пособии, опираются на международные стандарты и практику, а также учитывают национальный опыт Кыргызской Республики. Данное пособие направлено на выработку единых методологических подходов при разработке планов по профилактике правонарушений на местном уровне. Пособие предназначено для всех организаций и лиц, принимающих участие в планировании профилактических мероприятий и заинтересованных в профилактике правонарушений.

1. Понятие профилактики правонарушений

Профилактика – это комплекс разных действий, которые должны привести к снижению уровня правонарушений и обеспечению правопорядка:

Профилактика в первую очередь – это выявление (понимание) того, какие есть условия и причины, которые способствуют совершению правонарушения. К примеру, если в селе много фактов скотокрадства, то условиями для кражи скота могут быть: оставление без присмотра скота, отсутствие замка на двери амбара, участковый милиционер работает один и не успеваает, и воров скота об этом знают и др.

Профилактика – это индивидуальная работа с людьми, которые совершают антиобщественные действия. Работа может носить воспитательный характер или могут быть предоставлены условия, которые помогают удовлетворить самые необходимые потребности, которые толкают людей на совершение правонарушения (к примеру, помощь в трудоустройстве, удовлетворение первичных потребностей в еде, одежде, внимание к человеку). Люди, которые совершают антиобщественные действия, могут изменить свое поведение, если найти к ним свой подход работы. Надо определить, как индивидуально их воспитывать, создать условия для их изменения.

Профилактика – это разработка и применение мер различного характера:

- правовые меры (в семейном насилии мерой может быть выдача защитных ордеров жертвам насилия);
- социально-экономические меры (помощь в трудоустройстве, оказание социальной помощи, предоставление временного жилья нуждающимся и др.);
- воспитательные меры (пропаганда юридических знаний, создание учебно-воспитательных условий, проведение культурных и иных мероприятий, направленных на изменение антиобщественного мышления и поведения);
- иные меры, направленные на предупреждение противоправных действий.

В официальных документах ООН используется термин «предупреждение преступности», а в законодательстве Кыргызской Республики определен термин «профилактика правонарушений».

В настоящем пособии эти термины используются как взаимозаменяемые.

Предупреждение преступности – широкое понятие, оно охватывает причины и факторы риска, связанные с преступностью и ее жертвами, и направлено на сокращение уязвимости, возможностей и выгод от правонарушений. Руководящие принципы, одобренные Экономическим и социальным Советом ООН, определяют предупреждение преступности как совокупность стратегий и мер, направленных на снижение риска совершения преступлений, а также их потенциальных вредных последствий для людей и общества, включая боязнь преступности, путем воздействия на их различные причины¹.

Руководящие принципы ООН предлагают подходы, позволяющие выработать различные стратегии профилактики правонарушений с учетом специфики каждой местности. Руководящие принципы выделяют следующие четыре основные сферы профилактики правонарушений.

- Профилактика правонарушений через социальное развитие направлена на развитие социальных навыков детей и семей, которые позволят им выработать сопротивляемость к правонарушениям. Такие профилактические меры представляют собой социальные, образовательные, обучающие и здравоохранительные программы. Эти программы направлены на оказание поддержки социально уязвимым семьям и детям, и обеспечивают их необходимыми знаниями, навыками и альтернативами противоправному поведению. К нам можно отнести программы образования для родителей по воспитанию детей, образовательные проекты по профилактике правонарушений в школах, организация досуга для детей в свободное от школы время.

ПРИМЕР:

Анализ статистики преступности показал, что боль-

¹Руководящие принципы для предупреждения преступности. Резолюция 2002/12 ЭКОСОС ООН, Приложение 1, ст. 3.

шое количество преступлений в г. Бишкек совершается подростками в не урочное время – с 14.00 до 23.00 часов.

Районные управления общественной безопасности и образования приняли решение организовать спортивные мероприятия для подростков (13-17 лет) вечернее время.

Были созданы команды из несовершеннолетних, состоящих на учете ОВД и групп риска для игры в футбол, а также сотрудники ИДН участвуют в игре. Специально обученный сотрудник ИДН, проводил мероприятия, следил за их безопасностью, общался с подростками и устанавливал с ними доверительные отношения, распространял информацию об алкоголизме и вреде наркотиков, об употреблении противозачаточных средств.

- **Профилактика правонарушений в сообществах** направлена на районы с неблагополучной криминогенной обстановкой и повышенным риском совершения правонарушений. Здесь основное внимание уделяется не личному развитию семей и детей, а сообществам, которые проживают в неблагополучных районах и испытывают социальные и экономические трудности. В данном случае профилактические меры должны быть направлены на: усиление ощущения безопасности среди жителей; совместный поиск пути решения проблем, которые негативно сказываются на безопасности сообщества; помощь жителям укреплять доверительные отношения и общие ценности, формирующие «социальный капитал» сообщества.

ПРИМЕР:

В г. Ош общественная организация при поддержке городских властей и органов внутренних дел организовала проект «безопасное управление участком». В рамках проекта были организованы общие собрания жителей отдельных кварталов для обсуждения ис-

пользования общественного пространства – площадей, скверов, улиц. Сообщества были задействованы в принятии решений о переоборудовании, очистке, управлении и использовании общественными местами для усиления их безопасности. Лидеры молодежи были обучены навыкам поддержания общественной безопасности и построения межэтнических взаимоотношений, также с органами власти.

- **Ситуационная профилактика правонарушений** направлена на снижение возможностей для совершения правонарушений, повышение для правонарушителей риска быть пойманным, а также снижение выгоды от совершения правонарушений. В этом случае разрабатываются такие профилактические меры, которые могут затруднить совершение определенных видов правонарушений или побудить потенциальных правонарушителей отказаться от преступных замыслов. Предупредительные меры в таких программах обычно связаны с изменением внешней среды и подходов к управлению. Примерами профилактических мер ситуационного предупреждения являются установка освещения в темных переулках; размещение клумб, детских площадок и скамеек для привлечения посетителей в места общего пользования; нанесение на продукцию специальных опознавательных знаков, позволяющих ее определить в случае кражи.

ПРИМЕР:

В рамках проекта по поддержке прав ребенка и созданию благоприятной для детей среды в СШ № 17 г. Бишкек были реализованы различные мероприятия, направленные на улучшение безопасности для детей. В числе прочего, были установлены видео камеры на территории школы, перед школой на основных дорогах для предотвращения наездов на пешеходов установлены дорожные знаки, лежащий полицейский, установлены освещение, составлен договор с охранным агентством.

- **Программы реинтеграции** поддерживают лиц, отбывающих

наказание и возвращающихся из мест лишения свободы и направлены на снижение риска рецидивных правонарушений. Риск повторного совершения преступлений особенно высок среди осужденных, не имеющих социальных связей навыков или возможностей, чтобы вернуться к нормальной жизни в обществе. Программы реинтеграции направлены на создание таких связей и возможностей для правонарушителей, в том числе несовершеннолетних. Профилактическими мерами реинтеграционных программ могут быть помощь осужденным во время отбывания наказания и после освобождения, в том числе по получению дополнительного образования, профессиональному обучению, обеспечению занятости и жильем, доступу к оздоровлению и поддержанию здорового образа жизни, развитию социальных навыков.

Руководящие принципы ООН выделяют восемь **основных принципов**, отражающих наработанную практику эффективных мер по профилактике правонарушений. К ним относятся: ведущая роль правительств и местных органов власти; социально-экономическое развитие и вовлеченность; сотрудничество и партнерство; подотчетность и устойчивость; знания как основа стратегий и программ; права человека и верховенство права; взаимозависимость; и учет различных потребностей разных социальных групп (дифференциация).

2. Профилактика правонарушений в Кыргызской Республике

4. Предупреждение преступности в Кыргызской Республике регулируется Законом КР от 25 июня 2005 г. № 82 «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике». В Законе установлено, что профилактика правонарушений, это деятельность, направленная на:

- выявление, изучение, устранение и нейтрализацию причин и условий, способствующих совершению противоправных деяний;
- обеспечение благоприятных условий жизни и индивидуального воспитания определенных категорий лиц, в действиях которых имеется антиобщественная направленность;

- активизацию факторов, стимулирующих законопослушное поведение граждан;
- разработку и осуществление системы правовых, социально-экономических, организационных, воспитательных, специальных и иных мер по предупреждению противоправных деяний.

Закон различает **общую профилактику**, направленную на устранение причин и условий правонарушений, и **индивидуальную профилактику**, направленную на предупреждение правонарушений со стороны отдельных лиц. Индивидуальная профилактика является исключительной компетенцией правоохранительных органов.

В профилактике правонарушений могут принимать участие правоохранительные органы и органы правосудия, органы и учебные заведения системы образования, органы и учреждения здравоохранения, органы социальной защиты и трудоустройства населения, общественные организации, средства массовой информации, местные государственные администрации, органы местного самоуправления и айыл окмоту, хозяйствующие субъекты и граждане.

Для организации и координации профилактики правонарушений Закон предусматривает создание **координационных совещаний правоохранительных органов** при областных, городских и районных государственных администрациях и органах самоуправления, а при необходимости – и при айыл окмоту. В компетенцию координационных совещаний входит, в числе прочего, проведение криминологических исследований и разработка на основе их результатов программ профилактики правонарушений, а также контроль их исполнения.

В соответствии с Законом органами местного самоуправления на территории города или айыльного аймака в целях совместного участия органов местного самоуправления и граждан в профилактике правонарушений могут создаваться **общественно-профилактические центры (ОПЦ)**. Общественно-профилактические центры имеют статус некоммерческих организаций и имеют право разрабатывать программы и проекты по профилактике правонарушений и привлекать средства для их реализации.

3. Разработка планов действий по профилактике правонарушений

Что такое план действий по профилактике правонарушений и как его разработать?

План действий по профилактике правонарушений позволят выявить основные проблемы безопасности в сообществе, причины и условия совершения правонарушений, и принять меры для их предупреждения.

Для успешной разработки плана действий нужно, чтобы в его обсуждение были вовлечены сами сообщества. Активное участие сообществ организуется путем проведения собраний, встреч и опросов для выявления наиболее важных проблем и поиска их решений. План действий составляется после проведения оценки потребностей.

Для проведения оценки потребностей нужно собрать информацию о совершаемых правонарушениях в правоохранительных органах и в самих сообществах, проанализировать ее, и выявить, какие проблемы безопасности являются наиболее важными для сообщества. В план действий включаются меры, направленные на решение этих проблем.

В ходе составления плана действий следует обсудить, какие возможности есть у сообщества для решения выявленных проблем, какие пути решения могут дать желаемые результаты, что необходимо для их осуществления. План действий должен быть поддержан представителями различных групп сообщества и определять, когда и кем будут реализованы планируемые мероприятия. Для наблюдения за выполнением плана следует предусмотреть периодические встречи органа, который утверждает план (например, айылыного кенеша), чтобы выслушать отчет ответственных лиц.

Процесс разработки плана действий по профилактике правонарушений на местном уровне включает два этапа: проведение оценки потребностей и составление плана действий. Процесс реализации плана действий также можно разделить на

стадию исполнения и стадию оценки. Таким образом, основные шаги по созданию и реализации плана действий по профилактике правонарушений можно проиллюстрировать следующей схемой.



4. Проведение оценки потребностей

Оценка потребностей по профилактике правонарушений (далее – «оценка потребностей») служит основой для разработки плана действий на местном уровне. Оценка потребностей – это систематический анализ, направленный на понимание проблем преступности и ее жертв в данной местности, выработка профилактических мер, выявление имеющихся ресурсов для профилактических мероприятий, определение приоритетов и формирование стратегий по профилактике правонарушений.

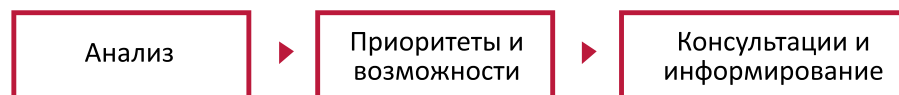
Для проведения оценки потребностей рекомендуется формирование двух групп: направляющей группы и рабочей группы. **Направляющая группа** должна обеспечить поддержку проведения оценки потребностей со стороны необходимых органов и учреждений. В направляющую группу желательно включить представителей местных организаций и гражданского общества, которые обладают достаточными связями на местном уровне и хорошо знакомы с местными особенностями. В направляющую группу полезно привлечь также экспертов в сфере профилактики правонарушений и специалистов с опытом проведения социальных исследований. Направляющая группа осуществляет надзор за проведением оценки потребностей и отвечает за ее успешное завершение. Такая группа может быть создана, например, при координационном совещании правоохранительных органов.

Основная работа по проведению оценки потребностей возлагается на **рабочую группу**, которая должна быть небольшой по численности (7-10 человек). Один из членов рабочей группы назначается ее руководителем и осуществляет управление ее деятельностью. В состав рабочей группы могут входить госслужащие и работники бюджетной сферы, представители гражданского общества, учебных учреждений и частного сектора, которые обладают необходимыми знаниями и навыками для проведения

оценки потребностей. При необходимости, к различным этапам оценки могут привлекаться дополнительные специалисты. Рабочая группа может быть создана на базе ОПЦ.

Проведение оценки потребностей связано со сбором различной информации. В числе этой информации могут быть данные конфиденциального характера, которые могут стать известными членам рабочей группы в ходе опросов, встреч, бесед с различными представителями сообществ. **Правила обращения** с такой информацией разрабатываются заранее. Они должны соответствовать национальному законодательству, обеспечивать конфиденциальность собранной информации и соответствовать этическим стандартам. Принятые правила должны точно и единообразно исполняться всеми членами рабочей группы.

Оценка потребностей, как правило, проводится в **четыре основных этапа**: 1) «широкий и поверхностный» анализ; 2) «узкий и глубокий» анализ; 3) определение приоритетов и возможностей; 4) консультации и информирование.



I этап: Широкий и поверхностный анализ

Основная цель данного этапа – формирование общей картины правонарушений и влияющих на них факторов, а также оценка адекватности принимаемых в настоящее время мер. Широкий и поверхностный анализ опирается в основном на имеющуюся и доступную информацию. Как следует из названия, анализ не является глубинным, но он должен опираться на достаточную информацию, чтобы выявить имеющиеся проблемы и оценить их серьезность. **Основные составляющие** широкого и поверхностного анализа: описание местности; предварительный анализ правонарушений; профиль жертв и правонарушителей; оценка факторов риска, связанных с правонарушениями и их жертвами; оценка принимаемых мер.

Описание местности проводится в региональном и национальном контексте. Сопоставление местных процессов с про-

блемами, стоящими на уровне региона и республики позволяет лучше их понять, и выявить возможности для реагирования. Описание местности дает ответ на следующие основные вопросы:

1. Какова численность населения, и какие изменения она претерпевает в связи с естественным приростом и миграцией?
2. Какова социально-демографическая структура населения (возраст, пол, этно-культурное разнообразие)?
3. Какими видами экономической деятельности занимаются различные группы населения и каков уровень безработицы?
4. Каковы различия в социально-экономическом профиле населения, проживающего в разных районах исследуемой местности?
5. Как выглядит структура населения местности по сравнению с другими городами/селоми/местностями страны?

Предварительный анализ правонарушений выявляет общий уровень преступности, частоту правонарушений, тенденции, а также различия между районами исследуемой местности. Особое внимание уделяется природе и масштабам насильственных преступлений, а также различиям в отношении мужчин и женщин, молодежи и пожилых людей, и различных этно-культурных сообществ. Статистические данные правоохранительных органов следует сопоставлять и дополнять информацией из других источников. При необходимости информацию следует получать путем проведения дополнительных исследований, в том числе опросов, бесед, консультаций. В рамках этой деятельности необходимо собрать следующие данные:

1. Количество совершаемых правонарушений по видам, лицам их совершивших и пострадавших.
2. Соотношение насильственных преступлений и преступлений против собственности в общем объеме преступлений.
3. Выявить наиболее распространенные виды преступлений и категории преступлений, число которых растет быстрее других.
4. Насколько велика боязнь преступности среди населения, и какие группы населения больше всего опасаются стать жертвами преступлений?
5. В каких районах и какие категории преступлений наиболее распространены?

лее часто совершаются.

В рамках широкого и поверхностного анализа следует обратить внимание на скрытые проблемы, которые не находят достаточного отражения в статистике правоохранительных органов в связи с низким количеством обращений или регистрации совершенных правонарушений. К группам и вопросам, которым необходимо уделить внимание, относятся: уязвимые группы населения (дети, молодежь, пожилые); насилие в семье; реинтеграция в общество лиц, отбывших наказание; торговля людьми; алкоголизм и наркотики; преступность и бизнес; районы высоким уровнем преступности. Приложение 2 содержит примерный перечень вопросов, подлежащих изучению для выявления скрытых проблем. Анализ информации на данном этапе должен позволить оценить масштаб и серьезность скрытых проблем. Вопросы, которые требуют более глубокого изучения, в том числе в силу недостатка информации, выносятся на второй этап «узкого и глубинного» анализа.

Изучение **профиля жертв и правонарушителей** позволяет понять, какие группы населения подвержены наибольшему риску стать жертвами преступлений, а также выяснить основные причины и факторы риска, влияющие на преступников. Основные вопросы для выяснения в рамках этой деятельности:

Жертвы

1. Каков общий уровень риска от правонарушений, уровень риска стать жертвами преступлений различных групп населения (женщины, молодежь, пожилые, меньшинства)? В каких районах проживают группы с наиболее высокими рисками.
2. Какие группы наиболее подвержены риску насильственных преступлений?
3. Насколько распространены преступления на почве ненависти?
4. Часто ли жертвы правонарушений повторно становятся жертвами правонарушений?
5. Каковы социальные, экономические и здравоохранительные последствия для жертв правонарушений?

Правонарушители

6. Профиль известных правонарушителей (возраст, пол, социально-экономическое положение, этническая принадлежность)?

7. Отличается ли этот профиль для различных категорий преступлений?

8. Сколько известно повторных правонарушителей (рецидивистов) и в каких районах они встречаются наиболее часто?

9. Что известно об их жизненном опыте, здоровье, образовании?

10. Насколько распространены психические и физические заболевания, а также злоупотребление алкоголем или наркотиками среди правонарушителей?

Оценка факторов риска, связанных с правонарушениями и их жертвами, может отличаться в различных культурах и странах. Тем не менее, как показывают исследования, определенные факторы риска являются распространенными в различных обществах. В рамках широкого и поверхностного анализа необходимо установить факторы, которые представляют собой повышенный риск – особенно для детей и молодежи – в будущем. Выявление факторов риска – важная составляющая анализа, поскольку принимаемые на основе оценки потребностей меры должны быть нацелены на наиболее уязвимые районы и категории населения. Основные факторы риска, которые рекомендуется исследовать на данном этапе:

1. Сколько детей воспитываются:
 - без родительской опеки, в том числе в детских домах или аналогичных учреждениях
 - в семьях, где родители являются потребителями спиртных напитков и наркотических и психотропных веществ
 - в семьях, где родители или братья (сестры) совершали правонарушения или применяли насилие в прошлом?
2. Каковы масштабы следующих проблем:
 - пропуски занятий, исключение из школы, неуспеваемость
 - бедность и нищета
 - бездомность и безработица
 - болезни, злоупотребление алкоголем, наркотическая зависимость, ВИЧ/СПИД

- неудовлетворительное состояние жилья и окружающей среды?

3. В каких районах исследуемой местности самые высокие показатели вышеперечисленных факторов?

Последней составляющей данного этапа является **оценка принимаемых мер**. Она призвана оценить, принимаются ли какие-либо меры в отношении выявленных значительных проблем и факторов риска, и насколько эти меры адекватны. В числе принимаемых мер могут быть специальные программы и услуги бюджетных учреждений, например, системы здравоохранения и образования, для наиболее уязвимых слоев населения; эффективное патрулирование районов с высоким уровнем преступности; предупреждение преступности посредством изменения общественных мест; специальные проекты, направленные на предупреждение насилия в отношении женщин или избавления молодых людей от наркотической зависимости. Оценка «адекватности» принимаемых мер предполагает формирование информированного мнения об их доступности, достаточности, и, в конечном счете, результативности. Общие вопросы, перечисленные ниже, могут быть дополнены более конкретными вопросами в отношении оцениваемых мер.

1. Какие меры принимаются в отношении данной проблемы?
2. Насколько успешно эти меры действуют?
3. Достаточно ли этих мер, чтобы воздействовать на проблему?
4. Используются ли имеющиеся ресурсы для достижения наибольших результатов?
5. Необходимы ли дополнительные или иные меры?

II этап: Узкий и глубинный анализ

На этом этапе предпринимается более глубокое изучение определенных вопросов. Необходимость такого изучения может быть вызвана недостатком информации об этих вопросах в ходе проведения предыдущего этапа, или признанием того, что данные вопросы являются значимыми и требуют дополнительного внимания. Отправной точкой для данного этапа является составление **плана исследования**, который учитывает имеющееся время, персонал и финансовые ресурсы.

При проведении узкого и глубинного анализа могут привлекаться различные заинтересованные стороны и использоваться различные методы. В зависимости от исследуемых вопросов, могут быть проведены социологические опросы, встречи с населением, консультации с экспертами, созданы рабочие группы, привлечены общественные организации или специализированные учреждения. Предметом исследования могут быть отдельные районы, группы населения или темы. К темам, которые часто заслуживают внимания, относятся: дети и молодежь; насилие в семье; реинтеграция в общество лиц, отбывших наказание; торговля людьми; алкоголизм и наркотики; преступность и бизнес; районы с высоким уровнем преступности.

III этап: Определение приоритетов и возможностей

План действий по предупреждению преступности не может быть охватить все проблемы, которые существуют в данной местности. Для успешного достижения результатов ограниченные ресурсы рекомендуется сконцентрировать на определенных приоритетах. Выбор этих приоритетов – ключевое и сложное решение. Данный этап оценки потребностей призван содействовать принятию этих решений.

Приоритеты могут быть сформулированы различным образом: определенные районы местности, категории преступлений или факторы риска. При этом важно достигнуть согласия в отношении используемых критериев, с помощью которых можно ставить вопросы, направленные на определение самых актуальных проблем, как, например:

- Какие основные опасения и озабоченность высказывают местные сообщества?
- Решение каких проблем внесет наибольший вклад в решение стратегических приоритеты, сформулированных на национальном и региональном уровне?
- Для решения каких вопросов имеются в наличии ресурсы?
- Какие факторы риска требуют срочного принятия мер?
- Какие проблемы оказывают самое значимое влияние на уязвимые и малоимущие слои населения?
- Каким районам причиняется наибольший вред от преступности?

- Какие правонарушения совершаются наиболее часто?
- Число каких правонарушений растет?

Оценка потребностей должна не только исследовать проблемы, но и выявить имеющиеся сильные стороны, активы, ресурсы и другие возможности, которые могут быть задействованы при разработке плана действий. Эти возможности могут быть различными, в том числе:

- сильные заинтересованные группы и сообщества, которые хотят и могут играть активную роль в осуществлении перемен
- успешные программы и проекты организаций гражданского общества, которые могут быть продолжены и расширены
- организации, которые признают связь между своей деятельностью и профилактикой правонарушений, и готовы внести свой вклад в план действий
- стратегические направления государственной политики и законодательства, которые придают импульс решению определенных проблем
- финансируемые бюджетные программы, которые могут предоставить ресурсы для мероприятий в рамках определенных приоритетов.

Выявление возможностей вносит в оценку положительные элементы и создает противовес вниманию, которое неизменно уделяется негативным явлениям и проблемам. Использование выявленных возможностей повышает вероятность успеха планируемых мероприятий.

IV этап: Консультации и информирование

Выводами оценки потребностей необходимо поделиться со всеми заинтересованными лицами, которые предоставили информацию в ходе проведения оценки или хотят знать о ее результатах. Им следует предоставить возможность дать свои комментарии в отношении выводов и заключений. Процесс консультаций должен вовлечь общественность в целом, местные организации и учреждения, а также местных политиков и частный сектор. Особое внимание рекомендуется уделить донесению выводов оценки «труднодоступным» группам и молодежи.

Форма подачи информации должна быть адаптирована для различных аудиторий. Рекомендуется подготовить краткое изложение основных выводов и заключений, при необходимости на различных языках и в разных форматах, включая версию для молодежи. Информирование может проводиться через печатные и электронные СМИ и встречи с местными сообществами.

При информировании о результатах оценки потребностей следует **избегать чрезмерно негативной подачи информации**, которая уделяет внимание только проблемам данной местности. Такая подача может быть непродуктивной и неконструктивной. Информационная кампания должна подчеркивать и положительные стороны, выявленные в ходе оценки, успешные примеры, и давать понять, что конечная цель оценки потребностей – сделать местность более безопасной для жителей и посетителей.

Основным продуктом оценки потребностей обычно является **письменный отчет**. Отчет должен не только сводить воедино собранные количественные и качественные данные, но и приводить их анализ с тем, чтобы достоверно отобразить картину происходящего. Отчет должен привлекать внимание к местным проблемам и тенденциям в сравнении с национальными показателями или другими местностями, а также определять потенциальные приоритеты и возможности для профилактических мероприятий. Следует описать в отчете проведенный консультативный процесс, принятые решения, и планируемые дальнейшие шаги. Примерное содержание отчета приводится в Приложении 1.

4. Организация консультативных процессов при разработке планов действий по предупреждению преступности на местном уровне

Для разработки плана действий по предупреждению преступности рекомендуется создание **руководящего совета** по общественной безопасности. В Кыргызской Республике такие руководящие советы могут создаваться, например, на основе ОПЦ. В состав руководящего совета следует включить людей, которые уполномочены принимать решения о профилактике правонарушений и профилактических мерах, и в компетенцию которых

входит планирование и реализация таких мер. Обычно в руководящий совет приглашаются руководители местных органов управления и самоуправления. Рекомендуется обеспечить в руководящем совете представительство основных бюджетных учреждений в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, молодежи, городского планирования и управления, а также руководителей местных правоохранительных органов. При формировании руководящего совета рекомендуется учитывать гендерный баланс и этно-культурное разнообразие населения.

В работе руководящего совета могут быть задействованы также представители организаций гражданского общества, женских и молодежных организаций, религиозные деятели, предприниматели, ученые. В то же время для эффективной работы руководящего совета рекомендуется численность не более 10-15 человек, поэтому подбор членов руководящего совета должен быть продуманным и учитывать местные особенности, в том числе социально-демографическую структуру местного сообщества. Для организации участия более широкого круга заинтересованных лиц и организаций рекомендуется создание **круглого стола** по общественной безопасности, который может служить периодическим консультативным органом и дискуссионной платформой для руководящего совета. В Кыргызстане такие круглые столы могут проводиться, например, на основе координационных совещаний правоохранительных органов.

Разработка плана действий по профилактике правонарушений основывается на понимании, что население местности состоит из различных **сообществ** с разными интересами, которые имеют право на участие в процессе. Обеспечение этого участия – один из ключевых принципов процесса разработки плана действий. Полноценное участие сообществ дает возможность лучше понять существующие проблемы, найти приемлемые способы их решения, обеспечить заинтересованность сообществ и чувство общей ответственности за реализацию планируемых действий. В связи с этим рекомендуется стремиться к наибольшему возможному участию сообществ в проведение оценки потребностей и составление планов действий по профилактике правонарушений.

При этом следует учитывать, что сообщества могут за-

блуждаться в оценках проблем или путей их решений. Поэтому всегда рекомендуется сопоставлять мнения и предложения сообществ с экспертными оценками.

ПРИМЕР:

При разработке плана действий по профилактике правонарушений Ак-Сайского айыльного аймака (Кыргызстан) для уменьшения количества дорожно-транспортных происшествий и правонарушений на перекрестке двух оживленных дорог было предложено установить светофор. Впоследствии привлеченный в качестве эксперта сотрудник милиции указал, что более эффективным и менее дорогостоящим решением может быть смена организации движения на перекрестке на круговое движение.

Термин «сообщества» часто применяется по отношению к группе людей, которые проживают в определенном месте и разделяют заинтересованность в будущем их района или местности. В контексте процессов участия, о которых идет речь, понятие «сообщества» используется в более широком смысле и включает в себя и сообщества «общих интересов», т.е. групп населения, которые разделяют определенную заинтересованность или иную характеристику, формирующую их точку зрения на правонарушение и их предупреждение.

Участие сообществ в разработке планов действий будет более продуктивным, если этот процесс развивается не спонтанно, а планируется заранее. В ходе планирования участия различных сообществ может быть полезным «спектр участия», разработанный Международной ассоциацией общественного участия (International Association for Public Participation), который выделяет следующие пять уровней общественного участия.

1. Информирование	Односторонняя передача информации, без предоставления сообществу возможности влияния
2. Консультации	В дополнение к информированию, сообществу предоставляется возможность поделиться информацией, идеями или комментариями, но без ведения диалога и обязательства ответной реакции
3. Вовлечение	В дополнение к консультациям, сообщество имеет возможность вносить вклад в планирование, реализацию и определение приоритетов
4. Сотрудничество	В дополнение к вовлечению, работа с сообществами по совместной выработке планов, ответов на предложения сообществ и общих решений
5. Принятие решений	В дополнение к сотрудничеству, сообществу делегируются полномочия принимать решения о дальнейших шагах

Для каждого уровня участия могут использоваться различные методы, в том числе смс и почтовые рассылки, социологические опросы, встречи с общественностью, и т.д. Консультативные процессы при проведении оценки потребностей организуются уже на стадии планирования и сопровождают каждый этап проведения оценки потребностей. К примеру, на I этапе целесообразно привлечение представителей организаций гражданского общества, которые могут внести полезный вклад на основе их опыта работы, например, с уязвимыми слоями населения. На II этапе могут использоваться возможности участия отдельных граждан, у которых есть опыт и взгляды на исследуемые вопросы – например, воспитанников детских домов. Для III и IV этапов следует продумать оптимальный уровень участия различных сообществ, обеспечивающий широкий консультативный процесс. Особое внимание рекомендуется уделить участию детей и молодежи.

Социальные группы, которые плохо представлены гражданским обществом и не поддерживают нормальных связей с бюджетными учреждениями, часто называют **«труднодоступными»**. Их труднодоступность может быть связана с опасениями или подозрениями, социально-экономическими лишениями, дискриминацией, культурными, языковыми или идеологическими барьерами, возрастом, инвалидностью и т.д. Если не предпри-

няты специальные усилия для обеспечения участия таких групп, их потребности могут остаться вне внимания оценки и плана действий. При этом труднодоступность этих групп зависит от местных обстоятельств. Например, в некоторых городах бездомные могут быть эффективно представлены организациями гражданского общества.

В ходе оценки потребностей необходимо определить труднодоступные социальные группы, которые имеют значение для оценки, и активно содействовать их участию. Для определения таких социальных групп могут быть полезными следующие критерии:

- группа часто становится жертвой определенного вида преступлений, по сравнению с остальным населением
- большое число правонарушителей принадлежит к данной группе
- группа является особо уязвимой или подверженной определенному риску
- группа может внести значимый вклад в понимание определенных проблем или выработку эффективных мер их преодоления
- группа может оказать финансовую помощь в осуществлении профилактических мероприятий.

Успешное участие труднодоступных групп в проведении оценки потребностей основывается на следующих принципах.

Уважение. Все социальные группы заслуживают уважения и признания их индивидуальности. Уважение особенно важно при общении о чувствительных вопросах, например, с жертвами преступлений, недавно переживших травмы.

Доверие. Эффективное участие основывается на доверительных отношениях. Построение таких отношений может потребовать времени, поскольку труднодоступные группы могут не понимать или не доверять целям сбора информации и членам рабочей группы. В некоторых случаях члены рабочей группы могут подумать о привлечении лиц, которые пользуются доверием у труднодоступных групп.

Правила. Правила устанавливают условия участия и обеспечивают нормативную основу для отношений. Они долж-

ны прояснять цель участия, поведение участников, способ фиксации информации и как она будет использоваться в будущем. Важно заручиться согласием группы с правилами в самом начале диалога. Например, правила общения часто фиксируются на плакатах и вывешиваются на видном месте в ходе встреч с молодежью. Особенно важны также правила обращения с конфиденциальной информацией. Они должны быть выработаны для всех участников рабочей группы и их необходимо объяснять всем собеседникам.

Адаптация. Обычные методы и подходы участия (встречи, опросы) могут быть неуместными для труднодоступных групп. Методы участия должны быть адаптированы для этих групп. Например, следует избегать использования письменной формы общения с людьми, которые с трудом читают или пишут.

Интерес. Важно поддерживать интерес вовлеченных людей и групп, для которых затрагиваемые вопросы являются значимой частью их жизненного опыта. Поддержание интереса может подкрепляться использованием творческих и нестандартных подходов.

5. Составление, исполнение и оценка планов действий по профилактике правонарушений

Проведенная надлежащим образом оценка потребностей позволит выявить основные проблемы и возможности для их решения, и тем самым подготовит надежную основу для составления плана действий по профилактике правонарушений. Работу по составлению плана действий рекомендуется возложить на **руководящий совет**, принципы формирования которого были описаны выше. Для утверждения плана может быть целесообразным проведение более широкого обсуждения с участием представителей сообществ. Для получения финансирования плана его мероприятий может потребоваться его официальное утверждение местными органами управления или самоуправления.

В содержание плана действий должны войти анализ ситуации в сфере правонарушений (на основе проведенной оценки потребностей), описание выявленных приоритетных проблем и планируемые мероприятия. По каждому мероприятию, плана, должно быть определены сроки, ответственные лица и бюджет. Примерная структура плана содержится в Приложении 2.

План действий должен быть **реализуемым**. При составлении плана необходимо руководствоваться имеющимися в распоряжении руководящего совета ресурсами – финансовыми и людскими. Многие мероприятия, направленные на повышение безопасности сообщества, могут быть выполнены усилиями самого сообщества. Рекомендуется избегать мероприятий, реализация которых полностью зависит от привлечения внешнего финансирования. Если в план действий включены мероприятия, выполнение которых частично зависит от привлечения внешнего финансирования, план должен содержать сроки планируемого получения такого финансирования и возможных спонсоров. В случае неполучения финансирования, эти мероприятия должны быть своевременно пересмотрены.

В плане действий по профилактике правонарушений рекомендуется также оговорить, каким образом будет осуществляться наблюдение (**мониторинг**) за его исполнением. В основу мониторинга рекомендуется положить периодические (например, раз в три месяца) отчеты ответственных лиц об исполнении предусмотренных в плане мероприятий руководящему совету или органу, который утвердил план действий. Отчет следует сопровождать обсуждением и, при необходимости, корректировать.

Результаты исполнения плана действий по профилактике правонарушений рекомендуется проанализировать в ходе **оценки исполнения**, для проведения которой может быть создана отдельная рабочая группа. Приобретенный опыт следует учесть при проведении следующей оценки потребностей и разработке нового плана действий. Результаты исполнения плана по профилактике правонарушений должны быть доведены до широкого круга членов местного сообщества.

Приложение 1. Примерное содержание отчета об оценке потребностей

Введение	Видение и задачи Руководящий совет по общественной безопасности Круг исследуемых вопросов Методы исследования и рабочая группа Организация консультаций в отношении плана действий и ключевых вопросов
Основные выводы	Основные проблемы и вопросы Профилактические меры, в том числе услуги и проекты Доступные ресурсы, сильные стороны, возможности
Описание местности	Социально-экономический профиль населения Физическая и экономическая среда Значимые тенденции и перспективы
Профиль общественной безопасности	Результаты анализа собранных данных, в том числе: - характер, масштаб, тенденции и географическое распределение проблем - факторы риска - последствия, включая социальные, психологические, финансовые - профили жертв преступлений и правонарушителей
Принимаемые меры	Правление – законодательство и ответственные органы Стратегии и меры, направленные на факторы риска Проекты по предупреждению преступности Какие меры работают, а какие нет Уроки из наработанного опыта и возможности для развития
Рекомендации	Приоритеты на основе собранной информации Ключевые партнеры для будущих действий Ресурсы и возможности
Планируемые действия	Последующие шаги: план действий Сроки Лидирующая роль и обязанности – кто за что отвечает

Приложение 2. Примерная структура плана действий по профилактике правонарушений

Анализ ситуации	Краткое изложение результатов проведенной оценки потребностей
Приоритетные направления	Обоснование избранных приоритетов для профилактических мероприятий
Мероприятия и результаты	Описание мероприятий и ожидаемых от них результатов Бюджет каждого мероприятия Источники финансирования каждого мероприятия, в том числе сроки их выделения или привлечения
Ответственные лица и сроки исполнения	Ответственные лица за каждое мероприятие и сроки исполнения мероприятий. Если мероприятия осуществляются поэтапно – сроки каждого этапа
Мониторинг	Периодичность отчетов ответственных лиц перед органом, утвердившим план действий

Приложение 3. Примерные вопросы для изучения

Дети и молодежь

Насилие в семье

- Сколько детей и молодежи относятся к группе «повышенного риска» стать жертвами преступлений в связи с насилием в семье? Существуют ли эффективные системы выявления таких детей и молодежи? Какие обстоятельства в семьях создают угрозу «повышенного риска»?
- В каких районах сосредоточено наибольшее количество детей и молодежи, принадлежащих к группе «повышенного риска» в связи с насилием в семье?
- Связана ли эта проблема с определенными демографическими группами?
- Какие услуги и программы направлены на решение этой проблемы? Насколько они эффективны? Насколько успешно сотрудничают между собой бюджетные органы и учреж-

дения в отношении этой проблемы?

Воспитанники детских домов

- Сколько детей воспитывается в детских домах и других воспитательных учреждениях? В каких районах находятся эти учреждения?
- Какой процент несовершеннолетних правонарушителей воспитывались или воспитываются в воспитательных учреждениях?
- Какой демографический профиль жертв и правонарушителей, которые воспитывались или воспитываются в воспитательных учреждениях?
- Имеет ли место ненадлежащее обращение с воспитанниками в воспитательных учреждениях?
- Каким уровнем знаний и жизненных навыков обладают выпускники воспитательных учреждений?
- Какие службы обеспечивают работу воспитательных учреждений? Насколько эффективна их деятельность?

Дети и молодежь в конфликте с законом

- Сколько несовершеннолетних вызывают озабоченность у правоохранительных органов?
- Какие их занятия приводят к конфликту с законом?
- Связана ли эта проблема с определенными районами или социальными группами?
- Какой демографический профиль таких детей и молодежи? Какие факторы риска можно определить в их прошлом?
- Существует ли межведомственная стратегия и поддержка для обеспечения потребностей таких детей?
- Сколько несовершеннолетних привлекается к уголовной ответственности? Какие наказания к ним применяются?

- Какие занятия приводят их к конфликту с законом? В какой степени совершение правонарушений вызвано употреблением алкоголя или наркотиков?

- Какие службы должны оказывать помощь таким несовершеннолетним и насколько эффективно они работают?

- Существует ли стратегия предупреждения повторного совершения преступлений такими несовершеннолетними и насколько успешно она реализуется?

Дети и молодежь в школе

- Какой процент молодежи заканчивает среднюю школу?

- Какой процент выпускников школ не обладает базовыми знаниями чтения, письма и математики?

- Есть ли механизм оценки безопасности учеников и учителей в школах? Если да, то насколько безопасно учителя и ученики чувствуют себя в школах?

- Насколько распространены прогулы, отстранения от занятий, исключения из школы? Что происходит с исключенными учениками?

- Насколько распространено насилие в школе? Какова его природа?

- Насколько распространено употребление алкоголя и наркотиков в школе?

- Все ли школы борются с любыми формами запугивания и насилия в школьной среде?

- Какие инициативы реализуются для обеспечения безопасности в школах?

- Какое взаимодействие в настоящее время налажено между правоохранительными органами, системами образования и здравоохранения и насколько успешно оно реализуется?

ется?

- Насколько распространены правонарушения в отношении школьной собственности и во сколько оценивается наносимый урон?

Дети и молодежь в преступных группировках

- Сколько детей и молодежи состоят в преступных группировках?

- Какой демографический профиль членов преступных группировок?

- Что мотивирует детей и молодежь присоединяться к преступным группировкам?

- Связаны ли преступные группировки с какими-либо районами или социальными группами?

- Что движет преступными группировками? Какого рода преступления они совершают?

- Как часто члены группировок становятся жертвами насилия?

- Насколько распространена проблема преступных группировок в школах?

- Есть ли стратегия борьбы с преступными группировками и насколько успешно она реализуется? Какие меры принимаются для предупреждения вовлечения новых членов в преступные группировки?

Бездомные дети

- Сколько бездомных детей насчитывается в районе (городе)? Растет ли их число?

- Какой их демографический профиль? Где они живут и работают?

- Почему они бездомные и как они выживают?

- Жертвами каких преступлений они становятся и какой эксплуатации они подвергаются?

- Какие занятия приводят к их конфликту с законом?

- Какие организации работают с бездомными детьми и какие услуги они предлагают? Насколько успешна их деятельность?

Алкоголь и наркотики

Стратегии предупреждения

- Есть ли у городских или районных властей стратегия по предотвращению употребления наркотиков? Охватывает ли она факторы спроса, предложения, а также лечение от наркотической зависимости? Уделяет ли она особое внимание уязвимым районам и социальным группам?

- Является ли частью стратегии образование в школах? Развитие необходимых навыков? Альтернативы уголовному преследованию?

- Во всех ли школах проводится разъяснительная работа об алкоголизме и наркотической зависимости?

- Признается ли значительная роль воспитания в семье?

- Какие органы и учреждения участвуют в реализации этой стратегии? Налажено ли их сотрудничество и обмен информацией? Насколько эффективно и успешно реализуется стратегия?

Алкоголизм

- Насколько серьезно стоит проблема алкоголизма – сколько насчитывается алкоголиков в данной местности?

- Где, когда и как употребляются алкогольные напитки теми, кто ими злоупотребляет?

- Стоит ли проблема более остро в определенных районах или для определенных социальных групп?
- Каковы последствия алкоголизма – ухудшение здоровья, насилие, др.?
- Насколько доступно лечение и службы поддержки?
- Насколько остро стоит проблема употребления алкоголя несовершеннолетними? Какие тенденции наблюдаются?
- Как несовершеннолетние получают доступ к алкогольным напиткам?
- Проводятся ли эффективные и достаточные образовательные программы о вреде алкоголизма?
- Доступна ли молодым людям, страдающим от алкоголизма, помощь специалистов?

Употребление наркотиков

- Насколько распространено употребление запрещенных наркотических средств?
- Какой демографический профиль потребителей?
- Какие наркотики используются? Насколько распространено одновременное употребление нескольких наркотиков?
- Как сказывается употребление наркотиков на сообществах? В каких сообществах или районах проблема стоит наиболее остро?
- Какие проводятся образовательные и информационные программы?
- Насколько доступны услуги по лечению?
- Какие иные программы направлены на снижение спроса?
- Какие программы направлены на поддержку затронутых

проблемой семей?

- Достаточны ли ресурсы имеющихся программ и оказываемых услуг?
- Основываются ли принимаемые меры на эффективном исследовании практики?

Производство и оборот

- Какие наркотики поставляются в данную местность наркоторговцами?
- Насколько велик по оценкам оборот торговли?
- Где, как и кем производится продажа и распространение?
- Откуда поставляются наркотики и как они попадают в данную местность?
- Что и в каком объеме производится на местном уровне?
- Как производство и оборот связаны с организованными преступными группировками?
- Какие меры предпринимаются для снижения предложения? Насколько они эффективны?

Приложение 4. Источники

1. Guidance on Local Safety Audits: A Compendium of International Practice. European Forum for Urban Safety, 2007.
2. 100 Promising Practices on Safer Cities: Collation of Urban Safety Practices. The Global Network on Safer Cities, 2014.
3. Criminal Justice Assessment Toolkit. Crime Prevention Assessment Tool. UNODC and UN-HABITAT, 2009.
4. Making them work: Handbook on the Crime Prevention Guidelines. UNODC, 2010.
5. Mainstreaming crime prevention in the work of UNODC: Guidance note for UNODC staff. UNODC, 2012.

