



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

Distr.: General
21 January 2015
Russian
Original: English

Доха, 12-19 апреля 2015 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Успехи и вызовы в реализации комплексной политики
и стратегий в области предупреждения преступности
и уголовного правосудия в целях содействия
обеспечению верховенства права на национальном
и международном уровнях и поддержки устойчивого
развития**

**Успехи и вызовы в реализации комплексной политики
и стратегий в области предупреждения преступности
и уголовного правосудия в целях содействия
обеспечению верховенства права на национальном
и международном уровнях и поддержки устойчивого
развития**

Рабочий документ, подготовленный Секретариатом

Резюме

В настоящем рабочем документе рассматриваются связи между миром и безопасностью, верховенством права и развитием в том порядке, в котором эти связи отражены в документах Организации Объединенных Наций, касающихся преступности. В нем кратко излагаются соответствующие инициативы, выдвинутые на директивном уровне, в том числе с учетом определения повестки дня в области развития на период после 2015 года и начала ее осуществления. В нем подчеркивается взаимосвязь между устойчивым развитием и укреплением принципа верховенства права. В документе также рассматриваются всеобъемлющие и комплексные подходы к реформированию системы предупреждения преступности и уголовного правосудия в рамках более широкой повестки дня в целях создания условий, способствующих развитию.

* A/CONF.222/1.



I. Введение: основное содержание вопроса

1. Верховенство права согласно широкому признанию является одним из основных компонентов программ реформирования, ориентированных на управление, и неременным условием развития и защиты прав человека. Поскольку эффективное функционирование органов правосудия и структура правительства, основанная на принципе верховенства права и направленная на его соблюдение, имеют решающее значение для укрепления мира и упрочения достижений в области развития, организации по вопросам развития и специалисты-практики все чаще выступают за проведение реформ, направленных на совершенствование органов правосудия и обеспечение верховенства права в целом. Такие процессы реформ могут опираться на международные обязательства, направленные на поощрение соблюдения принципа верховенства права и его защиту. В то же время необходимо обеспечить, чтобы эти процессы были основаны на фактах и учитывали конкретные национальные и местные реалии и условия, а также уроки, извлеченные из прошлого опыта в области развития, при одновременном укреплении верховенства права и содействии расширению доступа к правосудию.

2. В то же время эффективность самих реформ в области обеспечения верховенства права значительно повысилась с тех пор, как эти реформы были включены в международную повестку дня. Реформы вертикальной структуры и реформы конкретных секторов в некоторых областях предоставления международной помощи были дополнены или даже заменены более долгосрочными низовыми инициативами, направленными на содействие формированию культуры, основанной на верховенстве права. Кроме того, при проведении реформ, нацеленных на расширение доступа к правосудию, борьбу с коррупцией, а также обеспечение свободы прессы и независимости судебных органов, стало учитываться наличие тесной взаимосвязи между верховенством права и правами человека.

3. В 2004 году Генеральный секретарь, признавая важную роль верховенства права в процессах развития, четко сформулировал определение верховенства права, основанного на соблюдении международных норм и стандартов в области прав человека¹. Кроме того, опыт, накопленный в области достижения целей

¹ Генеральный секретарь определил понятие верховенства права как принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности (см. S/2004/616, пункт 6). Как далее отметил Генеральный секретарь, на национальном уровне верховенство права – это суть общественного договора между государством и индивидами под его юрисдикцией, и оно обеспечивает распространение справедливости в обществе на каждом уровне. Верховенство права гарантирует защиту всего диапазона прав человека, предоставляет как гражданам, так и негражданам законные способы защиты в случае злоупотребления властью и позволяет мирным и справедливым путем разрешать

развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, свидетельствует о наличии связи между верховенством права и развитием. Хотя этот вопрос прямо не упоминается в любой из целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, опыт стран показывает, что верховенство права играет важную роль в их достижении. Создание нормативно-правовой базы, обеспечение соблюдения правил и процедур и уменьшение масштабов коррупции позволили странам наладить эффективную систему здравоохранения, образования и оказания других социальных услуг, тогда как отсутствие этих элементов, как было отмечено, является фактором неспособности стран достичь целевых показателей. Разумные законы и заслуживающие доверия механизмы обеспечения исполнения способствуют расширению возможностей для участия в экономической и политической жизни, в том числе женщин и групп, находящихся в неблагоприятном положении.

II. Наличие связей между укреплением верховенства права и устойчивым развитием

A. Нормативная база

4. Первыми универсальными документами по вопросам преступности, содержащими положения, в которых подчеркивается воздействие преступной деятельности на процесс развития, были Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности² и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции³. Пункт 1 статьи 30 Конвенции об организованной преступности обязывает государства-участники принимать меры, способствующие оптимальному осуществлению этой Конвенции, насколько это возможно, посредством международного сотрудничества с учетом негативных последствий организованной преступности для общества в целом, в том числе для устойчивого развития.

5. Аналогичное положение содержится в пункте 1 статьи 62 Конвенции против коррупции. Кроме того, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 58/4 о принятии Конвенции против коррупции выразила свою обеспокоенность случаями коррупции, связанными с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, и ставящими под угрозу политическую стабильность и устойчивое развитие этих государств. Помимо этого, Конвенция против коррупции была первым международным документом, который содержит отдельную главу, посвященную мерам по возвращению активов (глава V), и в котором возвращение активов рассматривается в качестве

споры. Укрепление верховенства права содействует формированию условий, которые облегчают устойчивое развитие людского потенциала и защиту и расширение прав и возможностей женщин, детей и уязвимых групп, таких как внутренне перемещенные лица, апатриды, беженцы и мигранты (см. A/66/749, пункт 4).

² United Nations, *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574.

³ *Ibid.*, vol. 2349, No. 42146.

основополагающего принципа, оказывающего положительное воздействие на развитие⁴.

6. С учетом признания необходимости борьбы с торговлей людьми путем сокращения как спроса, так и предложения, в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющем Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности⁵, содержится требование о принятии мер, направленных на смягчение воздействия таких факторов, обуславливающих уязвимость людей, особенно женщин и детей, с точки зрения торговли людьми, как нищета, низкий уровень развития и отсутствие равных возможностей (пункт 4 статьи 9).

7. Как и в Протоколе о торговле людьми, в Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющем Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности⁶, первоочередное внимание уделяется принятию общих профилактических мер, целью которых являются потенциальные мигранты, а также предупреждению их возможной виктимизации со стороны организаторов незаконного ввоза. В этой связи он обязывает государства-участники содействовать разработке программ и сотрудничеству в области развития на национальном, региональном и международном уровнях или совершенствует такие программы и сотрудничество, учитывая социально-экономические реальности миграции и уделяя особое внимание районам, находящимся в неблагоприятном экономическом и социальном положении, с целью борьбы с коренными социально-экономическими причинами незаконного ввоза мигрантов, такими как нищета и низкий уровень развития (пункт 3 статьи 15).

8. С учетом прямых и косвенных последствий применения огнестрельного оружия для развития людских ресурсов, включая гибель людей и стоимость лечения полученных ранений и последующей реабилитации⁷, в преамбуле Протокола против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия,

⁴ Всемирный банк и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, *Stolen Asset Recovery: Towards a Global Architecture for Asset Recovery* ("Возвращение похищенных активов: к созданию глобальной структуры мира по возвращению активов"), 2010.

⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2237, No. 39574.

⁶ *Ibid.*, vol. 2241, No. 39574.

⁷ См. *Small Arms Survey 2003: Development denied* (Graduate Institute of International Studies, Geneva, 2003), ch. IV, pp. 125 et seq. В докладе Генерального секретаря о содействии развитию посредством уменьшения масштабов и предупреждения вооруженного насилия (A/64/228) обращается внимание на конкретные последствия вооруженного насилия для процесса развития. Следует отметить, что в Женевской декларации о вооруженном насилии и развитии, принятой в 2006 году, подписавшие ее государства признали, что проблемы, созданные вооруженным насилием, представляют собой серьезные препятствия для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В докладе, опубликованном секретариатом Женевской декларации, под названием "Глобальное бремя вооруженного насилия в 2011 году" была проведена оценка связей между количеством погибших в результате насилия и социально-экономическим развитием, которая показывает, что уровень убийств всегда выше в тех случаях, когда имеют место резкая диспропорция в доходах, крайняя нищета и голод.

его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности⁸, содержится упоминание об опасности, которую они создают для благополучия народов, их социально-экономического развития и права на мирную жизнь. Это упоминание свидетельствует даже косвенным образом о том, что конечными целями мер по борьбе с незаконным изготовлением и оборотом огнестрельного оружия являются обеспечение защиты и безопасности людей, уважение их права на жизнь и достоинство и установление высоких стандартов безопасности, которые сводят к минимуму возможную виктимизацию.

В. Директивная база

9. На конгрессах Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, особенно на тех из них, которые проводились в течение последних 15 лет, связям между верховенством права и развитием уделялось особое внимание. На десятом Конгрессе, проведенном в Вене с 10 по 17 апреля 2000 года, почти параллельно с процессом, который привел к принятию Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций⁹ и последующему одобрению восьми целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в докладе Генерального секретаря о плане осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (A/56/326) было рассмотрено значение верховенства права как одной из целей устойчивого развития и как средства достижения других целей развития (A/CONF.187/3, пункт 1). Кроме того, на одиннадцатом Конгрессе, проведенном в Бангкоке с 18 по 25 апреля 2005 года, особое внимание было конкретно уделено воздействию экономических и финансовых преступлений на устойчивое развитие. В этой связи было отмечено, что экономические и финансовые преступления чреваты серьезной угрозой в долгосрочном плане для мирного и демократического социально-экономического развития многих стран. Кроме того, для придания конкретной формы дискуссиям по этому вопросу в ходе Конгресса было подчеркнуто, что если в краткосрочном плане такие преступления, как правило, наносят ущерб, который можно подсчитать, то их многократное совершение со временем приводит к последствиям хотя и менее очевидным, но значительно более серьезным, способным подорвать эффективное функционирование или укрепление принципов демократии, отчетности и верховенство закона (A/CONF.203/7, пункт 25).

10. После одиннадцатого Конгресса вступление в силу всех вышеупомянутых документов Организации Объединенных Наций, касающихся преступности, ознаменовало собой новую эру для программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Опыт, накопленный Конференцией государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции и Конференцией участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, которые были созданы для проведения обзора хода

⁸ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2236, No. 39574.

⁹ Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи.

осуществления этих документов, а также растущие знания Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), полученные в рамках содействия осуществлению этих документов, позволяют сделать следующий основной вывод: успех усилий, направленных на пресечение преступности во всех ее формах, особенно ее наиболее опасных и изощренных форм, зависит от наличия в странах четко функционирующих, эффективных, действенных и гуманных систем уголовного правосудия.

11. В результате в Салвадорской декларации о комплексных стратегиях для ответа на глобальные вызовы: системы предупреждения преступности и уголовного правосудия и их развитие в изменяющемся мире, принятой двенадцатым Конгрессом и впоследствии одобренной Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 65/230, государства-члены признали, что предупреждение преступности и система уголовного правосудия играют центральную роль в деле обеспечения верховенства права и что долгосрочное устойчивое экономическое и социальное развитие и создание функционирующей, эффективной, действенной и гуманной системы уголовного правосудия оказывают взаимное положительное воздействие.

12. После двенадцатого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию в целях создания условий для определения приоритетов и целей для повестки дня в области развития на период после 2015 года в ряде документов и докладов, а также в материалах нескольких обзоров Организации Объединенных Наций указывалось на наличие внутренней связи между эффективными и доступными системами и органами уголовного правосудия, которые функционируют в соответствии с принципом верховенства права, с одной стороны, и устойчивым и всесторонним экономическим ростом, устойчивым развитием и всесторонним соблюдением прав человека и фундаментальных основ – с другой. В 2011 году в докладе *World Development Report: Conflict, Security and Development* (Всемирный доклад о развитии: конфликты, безопасность и развитие)¹⁰ указывается на прямую связь между развитием и правосудием и утверждается, что угрозу процессу развития, создаваемую организованным насилием, конфликтами и нестабильностью, нельзя устранить посредством краткосрочных или частичных решений и что вместо этого требуется создать легитимные институты, которые обеспечат всем гражданам равный доступ к безопасности, правосудию и трудоустройству. Как таковые усилия по укреплению систем правосудия, эффективному уменьшению степени уязвимости и законному расширению прав и возможностей малоимущих слоев населения имеют решающее значение не только для действенной борьбы с преступностью, но и для планирования и определения политики в области национального развития.

13. В июне 2012 года Генеральная Ассамблея провела тематическое обсуждение по вопросу об угрозе для развития, создаваемой наркотиками и преступностью. В ходе этого обсуждения участники обсудили связи между преступностью и развитием и подчеркнули необходимость включения вопросов уголовного правосудия и предупреждения преступности в рамки более широкой деятельности Организации Объединенных Наций .

¹⁰ World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (Washington D.C., 2011).

14. Кроме того, как было отмечено в докладе Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года, озаглавленном "Создание будущего, которого мы желаем для всех", осуществление повестки дня в области развития на период после 2015 года в огромной степени зависит от возможности эффективного управления на национальном, местном и муниципальном уровнях на основе соблюдения принципа верховенства права, в том числе от соблюдения международных законов и принципов сопричастности и участия, а также зависит от юридических и экономических прав населения, особенно наиболее изолированной его части, с тем чтобы оно могло эффективно участвовать в национальном и местном процессе принятия решений¹¹.

15. В докладе предлагаются четыре основных взаимосвязанных элемента, которые могли бы служить основой для определения целей и задач повестки дня, нацеленной на преобразующие изменения, которые приведут к общему, безопасному и устойчивому будущему для всех. Одним из этих элементов являются мир и безопасность¹². В докладе также подчеркивается, что предупреждение и уменьшение масштабов насилия и злоупотреблений во всех формах их проявления должны быть главным содержанием повестки дня, в которой в полной мере признается центральная роль обеспечения безопасности людей как императив прав человека и как неотъемлемая часть процесса развития¹³.

16. Кроме того, в Декларации совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях укрепление принципов верховенства права на национальном и международном уровнях было признано в качестве важнейшего условия для обеспечения в полном объеме прав человека и основных свобод, устойчивого развития, всеохватного экономического роста и искоренения нищеты и голода. В свою очередь прогресс в каждой из этих областей может способствовать применению принципа верховенства права в более общем плане (резолюция 67/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 7).

17. В своем докладе о принятии дальнейших мер по осуществлению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития после 2015 года Генеральный секретарь подчеркнул, что мир и стабильность, права человека и эффективное управление на основе верховенства права и транспарентных институтов являются итоговыми результатами развития и факторами, способствующими развитию. Не может быть ни мира без развития, ни развития без мира. Прочный мир и устойчивое развитие не могут быть полностью реализованы без уважения прав человека и верховенства права. Транспарентность и подотчетность являются мощными инструментами для обеспечения участия граждан в выработке политики и их надзора над использованием государственных ресурсов, в том числе для недопущения растрат и коррупции. Расширение юридических прав и возможностей, доступ к правосудию и независимой судебной системе и всеобщая правосубъектность

¹¹ United Nations System Task Team on the Post-2015 United Nations Development Agenda, *Realizing the Future We Want for All* (New York, 2012), paras. 92 and 93.

¹² *Ibid.*, paras. 89 et seq. См. также A/67/257, пункт 58.

¹³ *Realizing the Future We Want for All*, para. 91.

также могут иметь решающее значение для получения доступа к государственным услугам (A/68/202, пункт 95).

18. В соответствии со своей резолюцией 68/309 Генеральная Ассамблея постановила, что предложение Рабочей группы открытого состава по целям в области устойчивого развития будет служить главной основой для включения целей в области устойчивого развития в повестку дня в области развития на период после 2015 года. Среди этих целей, указанных в заключительном докладе, цель 16 посвящена устойчивому развитию. Она содержит призыв к государствам содействовать построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечивать доступ к правосудию для всех и создавать эффективные, подотчетные и основанные на широком участии учреждения на всех уровнях (A/68/970/Corr.1).

19. Кроме того, в своем выпущенном в декабре 2014 года обобщающем докладе о повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 года под названием "Дорога к достойной жизни к 2030 году: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защита планеты" Генеральный секретарь подчеркнул, что доступ к системе справедливого правосудия, наличие подотчетных институтов демократического управления, меры по борьбе с коррупцией и пресечение незаконных финансовых потоков и гарантии личной безопасности являются неотъемлемой составляющей устойчивого развития (A/69/700, пункт 78). Кроме того, в качестве одного из шести основных элементов, призванных содействовать определению и укреплению универсального, комплексного и преобразующего характера повестки дня в области устойчивого развития, был указан элемент под следующим названием: "правосудие: цель – содействие обеспечению безопасного и мирного общества и созданию прочных институтов".

20. В связи с подготовкой к тринадцатому Конгрессу Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2014/22 предложил государствам-членам, международным организациям и всем заинтересованным сторонам представить свои мнения относительно вклада, который тринадцатый Конгресс мог бы внести в обсуждение повестки дня в области развития на период после 2015 года. Мнения, обобщенные УНП ООН, содержатся в отдельном докладе (A/CONF.222/5).

21. В своей резолюции 69/195 о вопросах верховенства права в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года Генеральная Ассамблея подчеркнула, что при обсуждении повестки дня в области развития на период после 2015 года должны учитываться вопросы уважения принципа верховенства права и содействия его осуществлению и что в связи с этим важную роль играют предупреждение преступности и уголовное правосудие при уделении должного внимания работе Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию для учета, в надлежащих случаях, ее вклада в обсуждение повестки дня в области развития на период после 2015 года в тесной консультации со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, и призвала государства-члены при обсуждении повестки дня в области развития на период после 2015 года уделять должное внимание вопросам верховенства права, предупреждения преступности

и уголовного правосудия и способствовать всеобщему уважению прав человека и укреплению соответствующих национальных учреждений.

22. Кроме того, в ходе региональных подготовительных совещаний к тринадцатому Конгрессу государства-члены подчеркнули важность значения верховенства права для обеспечения безопасности, правосудия и прав человека и особо отметили решающую роль верховенства права в качестве благоприятного условия и неотъемлемой части устойчивого и справедливого развития, признали особую значимость проблем предупреждения преступности и уголовного правосудия для обеспечения верховенства права и, следовательно, социально-экономического развития и рекомендовали включить элементы политики и стратегий в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, направленные на обеспечение верховенства права, в общую систему страновой оценки Организации Объединенных Наций, рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и связанные с ними планы действий и работы, страновые документы о стратегии сокращения масштабов нищеты и любые другие рамочные программы по оказанию помощи в целях развития (A/CONF.222/RPM.1/1, пункты 8-10, и A/CONF.222/RPM.2/1, пункты 7 и 8).

III. Всеобъемлющие подходы к осуществлению мер в области предупреждения преступности и уголовного правосудия

23. В своей резолюции 66/181 Генеральная Ассамблея рекомендовала государствам-членам, с учетом их национальных контекстов, выработать всеобъемлющий и комплексный подход к проведению реформы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия на основе базовых оценок и сбора данных и с уделением внимания всем секторам системы правосудия и разработать политику, стратегии и программы в области предупреждения преступности. Всеобъемлющий подход представляет собой подход, при помощи которого многие измерения преступности и виктимизации в той или иной стране, включая транснациональную и организованную преступность, определяются на основе тщательной оценки с использованием таких инструментов, как обследования масштабов виктимизации и статистические данные о преступности. Такой подход предполагает также участие всех соответствующих учреждений и гражданского общества и включает меры по удовлетворению потребностей конкретных групп правонарушителей или потерпевших. В большинстве случаев всеобъемлющие подходы включают меры реагирования как в области предупреждения преступности, так и в области уголовного правосудия. Такие меры необходимо утверждать на самом высоком политическом уровне после их разработки посредством применения подхода, основывающегося на широком участии.

А. Осуществление всеобъемлющих стратегии и политики в области предупреждения преступности

1. Широкое понятие предупреждения преступности

24. В Салвадорской декларации государства-члены признали, что разработка и принятие политики в области предупреждения преступности, а также контроль за ее осуществлением и оценка должны основываться на предусматривающем широкое участие, основывающемся на сотрудничестве и комплексном подходе, охватывающем всех соответствующих заинтересованных участников, в том числе из гражданского общества¹⁴.

25. Традиционные меры противодействия преступности в рамках системы уголовного правосудия направлены на предупреждение преступности посредством сдерживания преступного поведения на основе установления индивидуальной уголовной ответственности. Предупреждение преступности, рассматриваемое в Руководящих принципах для предупреждения преступности¹⁵, представляет собой более широкое понятие, основанное на представлении о том, что существуют факторы риска, связанные с отдельным индивидуумом, семьей, общиной и обществом в более широком плане, которые могут создавать условия, при которых отдельные индивидуумы имеют более высокую предрасположенность к совершению преступлений, насилию и виктимизации. В Руководящих принципах описываются несколько подходов к предупреждению преступности, включая повышение благосостояния людей посредством принятия социальных, экономических, здравоохранительных и образовательных мер, изменения условий проживания, способствующих совершению правонарушений, уменьшения возможностей для совершения преступлений и повышения вероятности задержания, а также предотвращения рецидивизма за счет предоставления правонарушителям помощи для реинтеграции в общество. Хорошо спланированные стратегии в области предупреждения преступности могут предотвращать преступность и виктимизацию, а также способствовать укреплению безопасности общин и устойчивому развитию стран¹⁶. Что касается потерпевших от преступлений, в частности женщин и детей, то цель предупреждения преступности заключается в уменьшении виктимизации и страданий в соответствии с Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью¹⁷.

26. Несмотря на достигнутые в последнее десятилетие успехи в проведении исследований в области предупреждения преступности, при разработке и осуществлении всеобъемлющих программ и политики в области предупреждения преступности возникает множество проблем, особенно в странах с низким и средним уровнем доходов. Эти проблемы касаются сбора и анализа данных, координации между различными подразделениями правительства и заинтересованными сторонами из гражданского общества и оценки воздействия политики и программ. Эти проблемы усугубляются

¹⁴ Резолюция 65/230 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 33.

¹⁵ Резолюция 2002/13 Экономического и Социального Совета, приложение.

¹⁶ Там же, приложение, пункт 1.

¹⁷ Резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи.

тем фактом, что ресурсы, выделяемые на предупреждение преступности, несоизмеримы с масштабами требующих решения проблем, связанных с преступностью. Кроме того, всеобъемлющий и комплексный подход требует учета задач по предотвращению преступности во всех звеньях системы уголовного правосудия.

2. Сбор данных

27. Национальные планы действий в области предупреждения преступности осуществляются и разрабатываются в большинстве стран, однако они не всегда в достаточной степени опираются на соответствующие данные¹⁸. Определение реальных потребностей в области предупреждения преступности должно основываться на широкой междисциплинарной базе знаний о проблемах преступности и их многочисленных причинах.

28. УНП ООН поддерживает усилия государств-членов, направленные на совершенствование сбора данных для составления официальных статистических материалов и их последующего использования для анализа преступности и функционирования систем уголовного правосудия. Управление доводит соответствующую информацию до сведения всех государств-членов посредством проводимого Организацией Объединенных Наций Обзора тенденций в области преступности и функционирования систем уголовного правосудия¹⁹. По просьбе государств Управление также оказывает им поддержку в их усилиях по разработке и проведению обследований виктимизации и местных аудиторских проверок состояния безопасности в целях дополнения административных статистических данных. Такие обследования позволяют получить информацию о преступлениях, о совершении которых не было сообщено полиции, и выявить факторы и движущие силы, способствующие совершению правонарушений и виктимизации, и этим самым расширить знания, имеющие важнейшее значение для разработки эффективной политики в области предупреждения преступности. Неоценимым подспорьем для государств-членов при разработке и осуществлении таких обследований, проводимых на опросе населения, является *Руководство по проведению виктимологических исследований*²⁰, являющееся результатом сотрудничества между УНП ООН и Европейской экономической комиссией.

¹⁸ Всемирная организация здравоохранения, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Программа развития Организации Объединенных Наций, *Доклад о положении дел в мире в сфере профилактики насилия* (Женева, 2014 год).

¹⁹ УНП ООН, *Глобальное исследование по проблеме убийств, 2013 год: динамика, обстоятельства, данные* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 14.IV.1); см. также статистические данные УНП ООН по преступности и уголовному правосудию, размещенные по адресу www.unodc.org, проводимый Организацией Объединенных Наций Обзор тенденций в области преступности и функционирования систем уголовного правосудия и *Руководство по разработке систем статистических данных в области уголовного правосудия* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.XVII.6).

²⁰ Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Европейская экономическая комиссия, *Руководство по проведению виктимологических обследований*, документ ECE/CES/4 (Женева, 2010 год). См. также A/CONF.222/4.

29. Полезным вариантом для компетентных органов, желающих улучшить сбор, анализ и распространение данных, является налаживание партнерских отношений с университетами, исследовательскими институтами и "мозговыми центрами". Кроме того, многие национальные и муниципальные органы полагаются на помощь центров мониторинга преступности в целях повышения качества данных и информации о социально-экономических проблемах, связанных с преступностью. Центры мониторинга преступности предоставляют в распоряжение директивных органов информацию, которая дополняет и расширяет административные данные.

30. В качестве центров мониторинга часто выступают разработчики и конструкторы аналитических инструментов, таких как обследования виктимизации, обследования на основе собственных сообщений о совершении правонарушений и местные аудиторские проверки состояния безопасности. Они действуют в партнерстве с другими участниками, например с университетами, национальными статистическими управлениями, неправительственными организациями и международными организациями. Важно отметить, что центры мониторинга часто проводят квалифицирующие индивидуальные и узкогрупповые собеседования, которые необходимы для более глубокого понимания местных проблем, касающихся преступности. Их географический и тематический охват неодинаков: они могут охватывать города, регионы или всю страну и заниматься общими проблемами безопасности или конкретными вопросами или видами преступности.

31. На национальном уровне, в частности в области противодействия коррупции, создание и развитие антикоррупционных структур придало новый импульс деятельности по разработке количественных методов оценки коррупции. На международном уровне различные организации провели оценки и систематизировали методологическую документацию. В качестве некоторых примеров можно упомянуть хотя бы диагностические обследования коррупции, проведенные Всемирным банком, обследования коррупции, организованные УНП ООН, и аналитические и методологические публикации Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) (CAC/COSP/WG.4/2010/4, пункты 29-31).

3. Учет широкого круга факторов риска преступности

32. Государства-члены часто подчеркивают, что всеобъемлющие и всеохватные программы предупреждения преступности, т.е. программы, которые включают не только меры безопасности, отправления правосудия и поддержания верховенства права, но и меры укрепления социального мира и обеспечения социальной интеграции, являются неотъемлемой частью национальных усилий, направленных на достижение целей устойчивого развития, свободы от насилия и благого правления.

33. Для того чтобы усилия по предупреждению преступности были эффективными и устойчивыми во времени, они должны охватывать целый ряд факторов риска преступности и виктимизации, включая такие более широкие социальные показатели, как выраженное социально-экономическое неравенство и неравенство между женщинами и мужчинами. Меры по предупреждению преступности могут приниматься в отношении отдельных лиц, взаимоотношений, общин и всего общества с привлечением к сотрудничеству

различных участников, таких как учебные заведения, предприятия по месту работы, неправительственные организации и органы системы уголовного правосудия.

34. Как отмечается в *Докладе о положении дел в мире в сфере профилактики насилия за 2014 год*²¹, разные виды насилия и правонарушений обусловлены многими общими факторами риска и в значительной степени взаимосвязаны. В докладе с большой обеспокоенностью отмечается, что лишь около половины обследованных стран сообщили о наличии комплексных планов по борьбе со многими видами насилия (на обследованные страны приходится 80 процентов населения мира). Это позволяет предположить, что планирование, возможно, в большей мере обусловлено усилиями по борьбе с конкретными видами насилия, а не необходимостью обеспечения взаимодополняемости усилий по предупреждению многих видов насилия.

35. Доклад также свидетельствует о том, что лишь немногие страны осуществляют меры в области социальной и образовательной политики, направленные на уменьшение действия ключевых факторов риска насилия. К факторам риска, связанным с различными видами насилия и преступности, относятся концентрация бедности, высокая степень социально-экономического неравенства, особенно в городских районах, неравенство полов, низкий уровень посещаемости школ и раннее прекращение обучения в школах. В этой связи основанная на фактах политика, учитывающая многочисленные факторы риска, может оказывать более эффективное и позитивное воздействие на общий уровень насилия и преступности. Разработка такой политики требует проведения всеобъемлющего и многосекторального анализа и наличия институционального потенциала на многих уровнях. Оценка должна включать информацию о законодательстве о предупреждении преступности, национальных и местных стратегиях предупреждения преступности и планах действий, где они существуют (или возможности получения помощи для их разработки, где они отсутствуют), потенциале в области исследований и сбора данных и возможностях по разработке политики и программ.

4. Обеспечение координации деятельности всех заинтересованных сторон

36. При осуществлении многосекторальных мер важнейшее значение имеет координация деятельности всех заинтересованных сторон. Проведение исследований и накопленный опыт показывают, что стратегии и планы предупреждения преступности, разработанные в рамках многосекторальных партнерств между правительственными министерствами, а также в рамках партнерств с гражданским обществом, могут облегчить разработку стратегических мер реагирования на всех уровнях.

37. Такое широкое партнерство может способствовать выявлению основных областей, которые вызывают обеспокоенность в отношении проблем преступности, виктимизации и нестабильности в конкретной стране как в городах, так и в сельских районах. Установлению приоритетных направлений деятельности может помочь изучение некоторых причин и возможных мер вмешательства в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. В планах, разработанных на основе этих приоритетов, будет необходимо указать,

²¹ Размещено по адресу www.who.int/en.

в чем заключаются их основные цели, какие финансовые средства и ресурсы будут необходимы или выделены, на какой период времени и кто будет участвовать в их осуществлении. В них необходимо предусмотреть участие местных общин и оказание услуг в рамках реагирования на существующую на местах обеспокоенность.

38. Ключевое значение для обеспечения эффективности и действенности стратегий предупреждения преступности имеет национальная межведомственная координация. Для улучшения механизмов координации в области предупреждения преступности ряд стран назначили центральный координационный орган. В идеале такой орган должен функционировать на достаточно высоком уровне, который позволяет обеспечивать горизонтальную координацию деятельности министерств и вертикальную координацию деятельности национальных и местных органов власти. Этот орган может отвечать за общую координацию усилий для достижения целей в области предупреждения преступности, которые предпринимаются в таких секторах, как здравоохранение, просвещение, социально-экономическое развитие, жилищное строительство, транспорт и другие сферы деятельности, а также которые предпринимаются специальными секретариатами или министерствами, ответственными за решение вопросов молодежи, детей и женщин. Этот орган также может координировать профилактическую деятельность, осуществляемую в рамках работы прокуратуры, судов, службы публичной защиты и пенитенциарных учреждений.

39. Эффективным вариантом активизации усилий в области предупреждения преступности и оказания помощи в их координации являются национальные советы по предупреждению преступности. Такие советы выполняют разные функции, однако они могут включать составление данных и распространение знаний о преступности и работе по предупреждению преступности, оказание поддержки в деятельности по предупреждению преступности на местном уровне и проведение оценок конкретных мероприятий. Они выступают в роли катализатора усилий различных министерств и правительственных учреждений, а также негосударственных структур, участвующих в процессе.

40. Важным инструментом, который может помочь государствам в концептуализации и разработке своих мероприятий в области предупреждения преступности на национальном, провинциальном и местном или муниципальном уровне является Сборник материалов для оценки деятельности в области предупреждения преступности²². Он служит основой для проведения многоуровневой и многодисциплинарной оценки проблем и потребностей в области предупреждения преступности с участием многих заинтересованных сторон и облегчает разработку программных мер реагирования с участием многих заинтересованных сторон.

²² Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, *Cross-Cutting Issues: Crime Prevention Assessment Tool*, Criminal Justice Assessment Toolkit, No. 5 (HS/1232/09E).

5. Учет вопросов предупреждения преступности при проведении реформ системы уголовного правосудия

41. При проведении всеобъемлющих оценок национальных систем уголовного правосудия следует всегда учитывать потребности и возможности в области предупреждения преступности. В ходе этих оценок следует рассматривать возможности общества в области предупреждения преступности и соответствующие возможности полиции, прокуратуры, судов и пенитенциарной системы.

42. Например, как показало исследование, проведенное в четырех городах Латинской Америки, полицейские службы, которые стремятся помогать и выслушивать представителей общин, руководствуясь при этом стратегическими и упреждающими подходами к решению проблем, в отличие от подходов, лишь предусматривающих только реагирование, имеют больше шансов увидеть явные изменения в уровнях преступности и насилия²³. Уменьшился не только уровень насилия, но и местные жители стали в значительно большей степени одобрять деятельность коммунальной полиции, поскольку уменьшился уровень коррупции и злоупотреблений со стороны самой полиции.

43. Учитывая роль судей при вынесении судебных решений и приговоров, чрезвычайно важно, чтобы они были осведомлены о расходах и преимуществах, связанных с возможными вариантами приговоров, включая приговоры без лишения свободы, меры, альтернативные тюремному заключению, и меры реституционного правосудия²⁴, а также об особых потребностях уязвимых групп населения, особенно женщин и детей. Важными инструментами повышения осведомленности судей о последствиях разных вариантов приговоров, в том числе для рецидивной преступности, являются понимание роли пенитенциарных учреждений и программ реабилитации в условиях общины и воздействие местных программ, осуществляемых при поддержке государственных органов или неправительственных организаций.

44. Вышесказанное в равной степени относится к прокурорам, адвокатам и другим участникам, оказывающим правовую помощь. Кроме того, важно учитывать профилактическую роль правовой помощи, т.е. ее способность обеспечивать соблюдение прав потерпевших и правонарушителей, повышать доверие к системе правосудия и расширять осведомленность о последствиях совершения правонарушений.

²³ Hugo Frühling E. (ed.) and others, *Calles más seguras: Estudios de Policía comunitaria en América Latina* (Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2004). См. также информацию об опыте полиции в Лагосе, Нигерия, *Practical Approaches to Urban Crime Prevention: Proceedings of the Workshop held at the 12th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brazil, April 12-19, 2010* (Montreal, International Centre for the Prevention of Crime and United Nations Office on Drugs and Crime, 2011).

²⁴ См. *Handbook on Restorative Justice Programmes*, Criminal Justice Handbook Series (United Nations publication, Sales No. E.06.V.15); *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series (United Nations publications, Sales No. E.07.XI.2); UNODC, *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders*, Criminal Justice Handbook Series (2012).

45. Что касается третичной профилактики, то в соответствии с международными стандартами основным компонентом стратегий и политики в области управления деятельностью пенитенциарных учреждений должен быть принцип оказания помощи заключенным в их социальной реинтеграции в целях предупреждения рецидивной преступности. Вместе с тем на практике значительная доля бюджета пенитенциарных систем используется для обеспечения безопасности, охраны и порядка, и лишь небольшие и, как правило, недостаточные средства выделяются на организацию для сотрудников пенитенциарных учреждений практических занятий, курсов повышения квалификации, обеспечения учебного процесса, спортивных мероприятий и досуга, и еще меньшие средства – на реинтеграцию в условиях общин. Тем не менее перспективным примером последней является проект под названием "Из тюрьмы домой", осуществляемый Службой исполнения наказаний Уганды, который разработан при использовании подхода, основанного на реституционном правосудии, при котором особое внимание уделяется посредническим услугам и примирению между правонарушителями, потерпевшими и местными общинами в целях возмещения вреда, причиненного преступлениями. В этой программе неизменно участвуют руководители местных советов, главы кланов, религиозные лидеры, сотрудники полиции, отдельные члены общины и организации гражданского общества, которые работают в целях реабилитации и реинтеграции правонарушителей. Члены общин были ознакомлены с этим проектом и выразили желание участвовать в нем. Служба исполнения наказаний Уганды взаимодействует с полицией через программу выполнения полицейских функций службами местной власти, общинные отделения связи и подразделения по защите детей и семьи.

В. Осуществление всеобъемлющих стратегий и политики в области уголовного правосудия

1. Решение проблем, связанных с проведением реформ

46. Проведение реформ в системе уголовного правосудия является весьма сложным делом и зачастую сопряжено с наличием ряда проблем. По своей сути эта работа имеет политический характер, поскольку связана с ресурсами и различными интересами и нередко затрагивает трудные вопросы, которые могут быть сложными для обсуждения или решения, например вопросы коррупции.

47. Коррупция создает проблемы, препятствующие развитию и проведению реформ систем уголовного правосудия, поскольку коррумпированные должностные лица скорее всего будут сопротивляться изменению своего положения. В частности, коррупция в системе отправления правосудия является важнейшей областью, требующей внимания и сосредоточенности в борьбе с этим явлением в целях повышения прозрачности, обеспечения честности и неподкупности и соблюдения принципов защиты прав человека и верховенства права. Применение практики эффективного управления, в том числе в рамках системы отправления правосудия, является необходимым условием экономического роста, искоренения нищеты и голода и устойчивого развития. Кроме того, прозрачная и независимая система отправления правосудия способствует обеспечению объективного и справедливого процесса принятия решений и повышает доверие общественности благодаря поощрению

ее осознанного и значимого участия в процессе отправления правосудия и обеспечения доступности этого процесса.

48. В Конвенции против коррупции освящен ряд вопросов, имеющих огромное значение для благого правления и процесса развития, включая принципы надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, справедливости, ответственности и равенства перед законом и необходимости обеспечения честности и неподкупности, а также содействия формированию культуры, отвергающей коррупцию. Совершенствование системы управления, институциональное укрепление и снижение коррумпированности являются основными задачами в области развития. С учетом того, что Конвенция может служить консенсусной основой для решения этих задач, ее осуществление должно стать неотъемлемой частью помощи в целях развития.

49. Серьезной проблемой при разработке программ и стратегий является отсутствие базовых рамок и надлежащей независимой оценки положения в области преступности и состояния органов системы уголовного правосудия. Несмотря на разработку инструментария оценки и глобальных показателей, многие национальные стратегии и программы технической помощи все еще составляются на основе шаблонных подходов и без учета национальных потребностей, приоритетов и социально-экономических условий. Разрозненные ресурсы и несовместимые приоритеты доноров нередко затрудняют определение национальных и местных первоочередных задач путем диалога между национальными и, если это полезно, международными экспертами. С учетом этих проблем достаточные усилия и время следует посвятить этапу оценки процессов реформирования систем уголовного правосудия. Следует проводить консультации со всеми соответствующими заинтересованными сторонами для обеспечения национальной причастности к созданию прочной основы для следующих этапов программы реформ.

50. Реформа систем уголовного правосудия стала одним из приоритетов усилий международного сообщества по оказанию постконфликтным странам и странам, находящимся на переходном этапе, помощи в восстановлении верховенства права. В постконфликтных обществах можно наблюдать такие конкретные виды преступности, как остаточное насилие или преступная деятельность, связанная с государственными или политическими структурами. В то же время после завершения конфликта может резко возрасти обычная преступность, а отсутствием хорошо функционирующих институтов могут воспользоваться организованные преступные группы. Постконфликтные государства, находящиеся в хрупком положении, часто сталкиваются со множеством связанных с преступностью вопросов, применительно к которым нередко возникает конкуренция в отношении приоритетности их решения, что не в последнюю очередь обусловлено использованием переходных механизмов отправления правосудия.

51. Оказание поддержки реформам в странах, переживающих переходный период или выходящих из состояния конфликта, сопряжено с особыми трудностями, особенно там, где основные институты системы не выполняют своих функций. В ряде постконфликтных стран международные партнеры прилагали значительные совместные усилия, направленные на разработку программ и стратегий обеспечения верховенства права, основанные на национальных приоритетах и потребностях. Например, Миссия Организации

Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго, ПРООН и УНП ООН разработали совместную программу оказания поддержки системе отправления правосудия. В качестве другого примера можно отметить, что в Сомали и Бурунди в рамках программы глобального координационного органа по вопросам деятельности органов полиции, правосудия и исполнения наказаний были разработаны стратегии Организации Объединенных Наций по обеспечению верховенства права в целях недопущения раздробленности и дублирования усилий.

52. В своей резолюции 69/195 по вопросам верховенства права, предупреждения преступности и уголовного правосудия в повестке дня Организации Объединенных Наций на период после 2015 года Генеральная Ассамблея подчеркнула важность всеобъемлющего подхода к правосудию переходного периода, включающего широкий круг судебных и несудебных мер в целях обеспечения подотчетности и содействия примирению и при этом предусматривающего защиту прав жертв преступлений и злоупотребления властью, опираясь на работу УНП ООН, проводимую в соответствии с его мандатами в целях содействия реформам в области уголовного правосудия и укрепления верховенства права на национальном и международном уровнях.

2. Выход за пределы секторального подхода

53. Для эффективной борьбы со всеми формами преступности, включая организованную преступность, коррупцию и терроризм, необходим скоординированный подход. Укрепления одного сектора системы уголовного правосудия недостаточно. Опыт показывает, что полиция, прокуратура, суды и пенитенциарные учреждения функционируют более эффективно, если они взаимодействуют между собой и объединяют свои усилия с важной работой других секторов и гражданского общества. Об этом свидетельствует также основной урок, усвоенный в ходе десятилетий использования институциональных подходов к реформе системы уголовного правосудия, которые часто были сосредоточены на одном основном элементе системы уголовного правосудия и приводили к смешанным и раздробленным результатам. Например, укрепление только одной полиции, как правило, приводило к дополнительным задержкам рассмотрения дел в судах и расширению практики использования досудебного содержания под стражей и тем самым к переполненности тюрем.

54. Выход за пределы секторального подхода и переход ко всеобъемлющим стратегиям и политике в области уголовного правосудия создают ряд вызовов. Отсутствие единого координационного института для разных секторов системы уголовного правосудия затрудняет сотрудничество и заставляет каждый орган действовать по собственному усмотрению. К другим сложностям относятся слабость, политическая уязвимость и оперативная неэффективность институтов, недостаточные людские и финансовые ресурсы, отсутствие адекватных нормативно-правовых баз и процедур, неадекватная подготовка сотрудников системы уголовного правосудия, сложившаяся институциональная культура и индивидуальные подходы и поведение.

55. Создание эффективных координационных механизмов может потребовать учреждения официального органа или института, разрабатывающего согласованные протоколы или организующего совещания в форме круглых

столов, которые позволят заинтересованным сторонам осуществлять сотрудничество в стандартном порядке. Например, некоторые государства создали комитеты по отправлению уголовного правосудия, в состав которых входят представители полиции, прокуратуры и судебных органов и которые регулярно проводят совещания для обсуждения общих вопросов и проблем и выявления решений. К другим координационным механизмам можно отнести меморандумы о договоренности, заключаемые с различными учреждениями и организациями гражданского общества.

56. Некоторые примеры свидетельствуют о том, что усиление координации помогает учреждениям удовлетворять потребности потерпевших и обеспечивать привлечение к ответственности правонарушителей. В Таиланде прокуратура подписала с Ассоциацией по улучшению положения женщин меморандум о договоренности, в соответствии с которым был назначен прокурор, который участвует в работе совещаний, на которых потерпевшие и социальные работники обсуждают их дела. Прокурор присутствует на этих совещаниях для консультирования по правовым вопросам. В других странах были созданы в одном месте многодисциплинарные группы, например центры отправления правосудия для женщин в Мексике и пункты комплексного обслуживания в Южной Африке.

57. Другие примеры свидетельствуют о том, что более эффективная координация способна уменьшить переполненность тюрем. В Кении, Малави, Объединенной Республике Танзания и Уганде было налажено или улучшено сотрудничество между судами, органами прокуратуры и пенитенциарными учреждениями, а также между органами власти и социальными службами, лидерами местных общин и неправительственными организациями на основе проведения регулярных совещаний и совместных посещений пенитенциарных учреждений, а также на основе разработки и распространения согласованных стандартов функционирования. Эти усилия позволили ускорить процесс судопроизводства и обеспечить освобождение заключенных, в отношении которых установлена неправомерность тюремного заключения. Еще одни примеры, такие как создание комитетов по координации рассмотрения дел в Бангладеш и комитетов лиц, обращающихся в суды, в ряде стран Африки, также свидетельствуют о том, каким образом координация между участниками процесса отправления правосудия на местном уровне может решать проблемы переполненности тюрем при минимальных затратах или вообще без затрат.

3. Региональное сотрудничество

58. Еще одним важнейшим компонентом всеобъемлющих стратегий и политики в области уголовного правосудия является региональное сотрудничество. Обмениваясь информацией и совместно используя имеющиеся возможности, а также предоставляя финансовую и техническую помощь, страны разрабатывают более эффективные пути борьбы с транснациональной преступностью и другими формами преступности, вызывающими общую озабоченность.

59. На региональном уровне УНП ООН оказывает помощь государствам-членам в совместном решении таких важных транснациональных проблем, как организованная преступность и незаконная торговля (людьми) и незаконный оборот (оружия, наркотиков, денежных средств, ресурсов дикой природы,

природных ресурсов и т.д.), коррупция и терроризм, на основе разработки региональных программ в тесной консультации с региональными структурами и странами-партнерами. В последние пять лет УНП ООН приступило к осуществлению девяти региональных программ для следующих регионов: Афганистан и соседние страны, Карибский бассейн, Восточная Африка, южная часть Африки, Западная Африка, арабские государства, Южная Азия, Юго-Восточная Азия и бассейн Тихого океана и Юго-Восточная Европа. Региональные программы нацелены на создание совместных платформ для действий соответствующих заинтересованных сторон путем все более широкого учета мер по содействию обеспечению верховенства права в повестке дня в области развития.

60. В странах Африканского Рога УНП ООН содействовало в создании в рамках своей программы борьбы с преступностью на море (бывшей программы по борьбе с пиратством) региональной модели уголовного преследования за пиратство в целях координации задержания предполагаемых пиратов в открытом море и их передачи государствам в регионе Индийского океана для возбуждения преследования. УНП ООН оказывало помощь Кении, Маврикию, Объединенной Республике Танзания и Сейшельским Островам в подготовке судей, прокуроров и сотрудников пенитенциарных учреждений, полиции и береговой охраны и в сооружении зданий суда и тюремных объектов, предоставляя оборудование и материалы для правоохранительных органов и оказания поддержки в проведении законодательных реформ.

4. Подход, основанный на правах человека

61. Органы уголовного правосудия играют важную роль в защите и обеспечении юридических прав, которыми отдельные лица и группы лиц пользуются в соответствии со внутренним и международным правом. Если полиция, прокуратура, суды и пенитенциарные учреждения эффективно выполняют свои функции в соответствии с международными стандартами и нормами, то государства могут гарантировать свободу и безопасность лиц, проводить справедливое судебное разбирательство без неоправданных задержек или удовлетворять особые потребности женщин и детей в системе уголовного правосудия.

62. Недавний опыт реформирования систем уголовного правосудия подчеркивает преимущества подхода, основанного на правах человека. Такой подход позволяет разработчикам политики и соответствующим учреждениям четко выявлять обладателей прав и носителей обязанностей и разрабатывать соответствующие механизмы для удовлетворения особых потребностей женщин, детей и лиц, которые могут быть объектом маргинализации и дискриминации. В некоторых программах особое внимание уделяется обеспечению доступа к правосудию для обладателей прав путем разработки программ наделения юридическими правами и возможностями, в рамках которых выделяются средства на расширение доступа к правосудию для той или иной общины или ее наиболее уязвимых членов. Вместе с тем важным условием успеха таких программ является наличие достаточного институционального потенциала для реагирования на возрастающий спрос на отправление правосудия со стороны общин.

63. Реформирование учреждений для обеспечения уважения прав человека является сложным делом. Оно требует изменения как типа мышления, так и методов деятельности для замены недобросовестной практики законной практикой. Важным примером является необходимость расширения потенциала возможностей полиции в области сбора судебных доказательств, с тем чтобы уменьшить необходимость полагаться на признания и тем самым уменьшить желание применять принуждение при допросах. Например, в Пакистане полиция стала в меньшей мере полагаться на признания благодаря внедрению осуществляемых при поддержке УНП ООН программ обучения методам допроса и созданию судебных научных лабораторий. В Кении УНП ООН оказывало помощь национальной полиции в наращивании потенциала, укреплении надзорных функций с целью повышения прозрачности и подотчетности, разработке инструментов проверки данных, пересмотре действующих кодексов поведения и этики и организации обучения проведению полицейских мероприятий на основе оперативно-следственных сведений или ведению расследований на основе судебной экспертизы.

64. Другой важной проблемой является обеспечение учета особых потребностей женщин и детей независимо от того, являются ли они потерпевшими, свидетелями или правонарушителями. Например, органы уголовного правосудия нуждаются в разработке и использовании методов опроса, учитывающих интересы детей и адаптированных к потребностям конкретного ребенка. Более полное понимание соответствующими органами взаимосвязи между половой спецификой и преступностью может способствовать повышению общей эффективности работы этих органов. Устойчивые специфические половые стереотипы часто затрудняют принятие системой уголовного правосудия мер противодействия насилию в отношении женщин и способствуют сохранению дискриминационного обращения с женщинами-заклученными. Несмотря на эти проблемы, на Филиппинах, например, начато осуществление программы полицейской работы на основе прав человека, которая охватывает разработку институциональной политики, подготовку кадров и наращивание потенциала, предупреждение нарушения прав человека и соответствующий контроль и многосекторальное сотрудничество и партнерство.

65. В рамках своей программы поддержки заложников УНП ООН оказывает помощь жертвам преступлений на море путем предоставления медицинской помощи заложникам пиратов, облегчения связи с их семьями и посольствами и обеспечения их безопасного освобождения и передачи. В Южной Африке УНП ООН оказывало поддержку правительству в осуществлении широкомасштабной программы расширения прав и возможностей потерпевших, которая финансируется Европейским союзом. Эта программа связана с рядом национальных стратегий. Она всеобъемлющим образом охватывает вопросы прав потерпевших и предусматривает оказание помощи гражданскому обществу в укреплении потенциала в деле поддержки потерпевших и оказания им помощи²⁵.

²⁵ См. окончательный доклад по оценке по адресу www.unodc.org/documents/evaluation/Independent_Project_Evaluations/2012/XAM_T15_Final_Report_24Sept2012.pdf.

5. Оценка эффективности деятельности органов уголовного правосудия

66. Для оценки эффективности деятельности систем уголовного правосудия требуется участие многих заинтересованных сторон и учреждений, а также использование многих подходов. Проведение оценки обязательно включает обзор потенциала и результативности работы местных органов власти, судов, прокуратуры, полиции и министерства юстиции, административных коррекционных процедур и неофициальных механизмов отправления правосудия. Требуется также оценка эффективности и уместности законов, последовательности их осуществления и их соответствия международным стандартам в области прав человека. Кроме того, может потребоваться оценка общественного мнения в отношении доступа к правосудию, эффективности и справедливости применения законов, уровня прозрачности публичных учреждений, а также уровня доверия общественности к системе управления, обеспечению безопасности и официальным и неофициальным системам правосудия. Могут также потребоваться усилия по оценке эффективности публичного управления для определения уровня дискриминации, с которой сталкиваются малоимущие и маргинальные группы населения.

67. В последнее десятилетие достигнут значительный прогресс в разработке методов оценки, показателей и аналитических подходов. Помимо основных механизмов сбора общих данных о преступности и уголовном правосудии²⁶, такие инструменты включают сбор административных данных из общедоступных отчетов, проведение широкомасштабных обследований общественного мнения и экспертных обследований, сбор специальных данных, получаемых от исследовательских институтов и проводящих мониторинг организаций, и обзор архивных данных. Существенный прогресс был достигнут в проведении оценок практического восприятия отдельными людьми в том, что касается насилия, коррупции, дискриминации, порядка землепользования, услуг системы правосудия, эффективности работы правительства, состояния безопасности и социальной сплоченности. Кроме того, наблюдается резкое увеличение объема новых видов онлайн-данных, включая данные, получаемые из социальных сетей, и появилась возможность проводить мониторинг и анализ взглядов и поведения на основе больших массивов данных.

68. Несмотря на эти достижения, во многих государствах по-прежнему отсутствует потенциал в области сбора и анализа данных о преступности и отправлении правосудия. Сбор данных открывает возможности для увеличения объема оказываемых услуг. Вместе с тем он также создает проблемы. Сбор данных о результативности работы учреждений может восприниматься как вызов существующим структурам, особенно когда речь идет об органах системы правосудия и органах безопасности. Ряд ограничений могут уменьшать сферу охвата данных, которые можно собирать с использованием административных источников или материалов публичных обследований по вопросам, относящимся к верховенству права. Для получения поддержки в достижении целей, задач и показателей обеспечения верховенства права и осуществления усилий по сбору необходимых данных необходимы консультации с государствами-членами и

²⁶ Например, в рамках проводимого Организацией Объединенных Наций Обзора тенденций в области преступности и функционирования систем уголовного правосудия осуществляется сбор информации об основных компонентах систем уголовного правосудия, а именно о полиции, прокуратуре, судах и пенитенциарных учреждениях.

гражданским обществом. Для более наглядной демонстрации того, каким образом принципы верховенства права применяются ко всей практике обеспечения устойчивого развития, необходимо также проводить с целым рядом государственных субъектов и представителями гражданского общества информационные встречи по вопросам обеспечения верховенства права в областях, не относящихся к сфере компетенции органов правосудия и органов безопасности.

IV. Выводы и рекомендации

69. Тринадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, возможно, пожелает рассмотреть следующие рекомендации:

а) Конгресс, возможно, пожелает вновь подтвердить важнейшую роль верховенства права как результата и необходимого условия процесса развития и как неотъемлемой части устойчивого роста на справедливой основе и подчеркнуть необходимость включения темы верховенства права и, в частности, вопроса о предупреждении преступности и укреплении системы уголовного правосудия в повестку дня в области развития на период после 2015 года;

б) Конгресс, возможно, пожелает рекомендовать учитывать тему верховенства права, включая соображения, стратегии и политику в области реформирования системы предупреждения преступности и уголовного правосудия, в общей системе страновой оценки Организацией Объединенных Наций, рамочных программах Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и связанных с ними планах действий и работы, страновых документах о стратегии сокращения масштабов нищеты и любых других рамочных программах по оказанию помощи в целях развития;

с) Конгресс, возможно, пожелает призвать государства-члены:

i) разрабатывать на основе широкого участия и осуществлять всеобъемлющие стратегии и политику в области предупреждения преступности, направленные на борьбу с различными видами преступлений и насилия и устранение их общих и конкретных факторов риска, в том числе на уровне общин, а также следить за их исполнением;

ii) уделять более пристальное внимание роли просвещения по вопросам предупреждения преступности с целью прививать общие ценности, касающиеся важности верховенства права и защиты прав человека;

iii) совершенствовать национальные системы статистического учета, практику обследований виктимизации и системы административного учета преступлений в целях создания условий для подготовки и разработки официальной статистической информации и статистических показателей, относящихся к преступности, мерам предупреждения преступности и отправлению уголовного правосудия, для оказания поддержки в разработке соответствующей публичной политики;

- iv) разрабатывать основанные на фактах стратегии реформирования системы предупреждения преступности и уголовного правосудия путем постановки конкретных задач и целей в области сокращения преступности и уменьшения масштабов виктимизации, в частности детей и женщин, а также в области реинтеграции правонарушителей и потерпевших и включать такие стратегии в национальные планы развития и национальные бюджеты;
- v) уделять должное внимание необходимости многосекторальной координации и партнерства в рамках системы уголовного правосудия и за ее пределами;
- vi) руководствоваться подходом, основанным на правах человека, при реформировании системы предупреждения преступности и уголовного правосудия путем выявления и устранения рисков, связанных с нарушением прав человека;
- vii) содействовать совместным усилиям системы уголовного правосудия, других сфер правительства, гражданского общества и средств массовой информации в деле предупреждения преступности и насилия, особенно в отношении женщин и детей, устранять коренные причины преступности и насилия и предоставлять потерпевшим помощь, защиту и доступ к правосудию;
- viii) включать в свои национальные планы, направленные на учет половой специфики и улучшение положения женщин, меры по обеспечению доступа женщин к правосудию, по борьбе с насилием в отношении женщин и по обеспечению достаточной представленности женщин в системе уголовного правосудия;
- ix) учитывать потребности, касающиеся отправления правосудия в отношении детей, в общих усилиях по обеспечению верховенства права и разрабатывать и осуществлять всеобъемлющую политику в области правосудия в отношении детей; и
- x) уделять должное внимание реформированию уголовно-исполнительного законодательства и пенитенциарной системы, с учетом признания того, что плохие условия содержания в тюрьмах и их переполненность часто указывают на общие недостатки государственной системы предупреждения преступности и уголовного правосудия, такие как отсутствие доступа к правовой помощи и отсутствие альтернатив тюремному заключению или мер по социальной реинтеграции.