

ПРЕВЕНЦИЯ НА ПРЕСТЪПНОСТТА

Превенцията на престъпността е усилие не само на държавната администрация, а на цялото гражданско общество. За нуждата от подобен подход говорят не само установените международни практики, но и анализите на криминогенните фактори в българското общество. В България, по примера на другите европейски страни, важна роля за координиране на съвместните усилия на държавата и неправителствения сектор за превенция на престъпността ще играе новосъздадената *Държавно-обществена консултативна комисия по въпросите на превенцията на престъпността*.

Преосмисляне на престъпността

Причините за престъпно поведение са различни, но най-често са социални – безработица, лоши приятелски кръгове или семейна среда, влияние на престъпни субкултури и др. Такъв широк кръг от криминогенни фактори не може да бъде обхванат само от действията на правоприлагащите институции. Ограничаването на причините, които водят до престъпни деяния, може да бъде цялостно, само ако широк кръг институции предприемат конкретни превенционни действия и програми.

Разбирането, че борбата с престъпността трябва да се извършва предимно или единствено от правоприлагащи институции (МВР и съдебните органи) е остаряло. Модерният подход към превенцията на престъпността изисква широк спектър от програми, свързани с образование, социално-икономическо развитие, здравеопазване, спорт и култура.

Съвременното разбиране за превенция на престъпността създава предпоставки не само държавната администрация, но и широк кръг от организации и институции от гражданското общество да играят важна роля за превенция на престъпността. Това включва както неправителствени организации, така и религиозни институции, граждански сдружения и частни фирми.

В западна Европа и САЩ широкият подход в предотвратяването на престъпни деяния се е наложил от вече близо две десетилетия. Създаването на *Държавно-обществена консултативна комисия по въпросите на превенцията на престъпността* трябва да развива на капацитета на всички държавни институции, които биха могли да имат роля в превенцията на престъпността.

Превенцията на престъпността

Превенция на престъпността и европейските институции

В работата си по проблемите на престъпността европейските институции са възприели следното **определение на понятието „превенция на престъпността“**:

“Превенцията на престъпността включва всички предприемани качествени и количествени мерки, които целят да намалят или да допринесат за намаляване на престъпността и на чувството за несигурност у гражданите. Този резултат може да бъде постигнат както чрез пряко предотвратяване на криминалните действия, така и с помощта на политики и на действия насочени към ограничаване на криминогенните фактори и на причините за престъпността. Превенцията на престъпността съчетава действията на публичната власт, на компетентните органи, на съдебната власт, на органите на местното самоуправление и на създадените от тях специализирани асоциации, на частния сектор, на неправителствените организации, на академичните среди и на гражданството, всички те широко подкрепяни от средствата за масова информация.”

Мерките за превенция не трябва да са насочени пряко и единствено срещу престъпността в тесния смисъл на понятието, но също така и срещу девиантни поведения, които стимулират престъпно поведение. Условно тези т.нар. девиантни поведения се разделят на две основни групи:

- на високо ниво (корупция на представители на държавната власт, непрозрачни действия с обществени фондове, злоупотреба с власт и с обществени финансови средства),
- на ниско ниво като физически конфликти, алкохолизъм, хулиганство.

Всички тези условия създават благоприятна за проявите на престъпността среда. Предмет на превенцията може също така да бъде и страх човек да стане жертва на престъпление. Редица изследвания показват, че този страх понякога нанася същите вреди, както и самата престъпност.

Престъпността се характеризира с изключително многообразни форми на проявление. Като цяло нейното въздействие нанася огромни морални и материални загуби както в индивидуален, така и в колективен план. Преценката за характера и негативното въздействие на престъпността обаче е строго индивидуална и като правило е свързана с личния опит или в краен случай с това, което най-много се дискутира или най-много се тиражира в средствата за масова информация.

Проучванията на Центърът за изследване на демокрацията¹ показват че организираната престъпност в България нанася много по-големи финансови щети на обществото отколкото конвенционалните престъпления. За обикновения гражданин, обаче, масовите престъпления, като например тези срещу собствеността, имат много по-осезаем и психологически ефект.

Опитът на европейските държави в борбата с престъпността показва, че към всеки вид или проявление на престъпността следва да се подхожда конкретно. Не е възможно да има универсална рецепта. Докато в борбата с тежките форми на организираната престъпност трябва да се мобилизират крупни сили на специализираните ведомства и органи, то за неутрализирането на масовата, или битовата престъпност, трябва да се мобилизират адекватни средства на местно ниво, съобразени с особеностите на населеното място или региона.

¹ Вж. *Транспорт, контрабанда и организирана престъпност* (Център за изследване на демокрацията, 2004), както и *Тенденции на престъпността в България: полицейска статистика и виктимизационни изследвания* (Център за изследване на демокрацията, 2005)

Голямото разнообразие в условията на проява на масовата престъпност прави особено трудно изработването и прилагането на ефикасни политики за превенция на престъпността на местно ниво. Трудността произтича както от разнообразието в условията, така и от необходимостта мерките за превенция да се приближат максимално до всеки гражданин и за тяхното прилагане да се привлече възможно по-голяма част от обществото. Мерките за превенция в този случай се характеризират както с необходимостта да се привлекат максимално и ефикасно обществените органи (полиция, кметства, социални служби и др.), така и неправителствения сектор, бизнеса, академичните среди и отделни граждани.

Европейска мрежа за превенция на престъпността

Въпросът за взаимодействието в борбата с престъпността в рамките на Европейския съюз се обсъжда на различни форуми и равнища от 1993 година насам. Натрупаният опит кристализира през май 2001 г., когато Съветът на ЕС взема решение за създаване на Европейска мрежа за превенция на престъпността.

Европейската мрежа за превенция на престъпността си поставя за цел да:

- улеснява сътрудничеството, контактите и обмена на информация между страните-членки и между техните заинтересовани органи;
- събира и анализира информацията свързана със съществуващите действия за превенция на престъпността, като оценява и анализира най-добрите практики; събира и анализира информация за равнището и еволюцията на престъпността в страните-членки, с цел да подпомогне вземането на решения на национално и европейско равнище;
- допринася за идентифициране на основните области за изследване, за обучение и за оценка на превенцията на престъпността и поощрява необходимите практически действия;
-

Подходи в превенция на престъпността

В ЕС и САЩ има различни модели, за превенция на престъпността. Във Великобритания, например, се говори за три нива на превенция.

1. *първична превенция* – намаляваща условията за престъпления (напр. по-добре осветени улици)
2. *вторична превенция* – работа със семейната или учебната среда на младежи с (потенциално) девиантно поведение
3. *третична превенция* – работа с извършителите на престъпления – програми в затвори или детски педагогически стаи.

Специално внимание се отделя и на т.нар. *структурен* подход, който цели да промени цялостно социално-икономическата среда, която спомага за извършване на престъпления. Пример за такава програма в България би била програма за социално-икономическо развитие на дадена малцинствена общност (например в кв. Столипиново в Пловдив).

Другата важна тема са изработването на превенционна стратегия. Къде и към кого трябва да се насочат такива програми? Тук именно е важно да се подчертае ролята на виктимизационните изследвания. Изследванията на жертвите на престъпления дават следната дават отговори на следните въпроси:

- Какъв е социалния профил и къде са най-уязвимите жертви на престъпления?
- Кои групи хора стават многократни жертви на престъпления?
-

Именно тази информация дава отправната точка за работа на горепосочените нива на превенционни програми. Важен елемент от прилагането на превенционни програми е и анализът на тяхната **финансовата ефективност**. Във Великобритания с това се занимава специален отдел към Министерството на вътрешните работи (*Home Office*).

Европейският опит

Престъпността и несигурността са проблеми, които съществуват във всички европейски страни, а причините за извършване на престъпления са идентични. В Европа отдавна преобладава мнението, че за да се елиминират тези причини правосъдието не е достатъчно. Необходимо е усилие, за да се редуцира възможността дадено лице да се превърне в закононарушител, т.е. по-добре е престъплението да се предотврати вместо да се наказва извършителя.

Европейските страни с най-добре развита политика за превенция на престъпността са Испания, Великобритания, Дания, Холандия, Франция, Финландия, Швеция, и Германия. Това се дължи отчасти на факта, че в тези страни нивото на масовата престъпност е по-високо. За сравнение, в Австрия и Швейцария престъпността е по-ниска и съответно превантивната политика не е толкова добре развита.

Страните, които имат малък опит в превенция на престъпността, оставят тази дейност изцяло в компетенцията на полицията (Белгия). Страните с ясна и дългосрочна превенционна политика, като Великобритания, създават специализирани звена, които работят отделно от полицията, подпомагани от многобройни инициативи на местната власт и неправителствения сектор (вж. Приложение 1).

Дания, Ирландия, Норвегия, Швеция, Естония и Унгария имат национални съвети за превенция на престъпността, в които участват държавни и частни организации (вж. Приложение 2). Във Франция съществува междуведомствена „делегация” по въпросите на превенцията на престъпността, а в Холандия този въпрос е под юрисдикцията на Министерството на правосъдието.

Публично-частният подход е водещ в изграждане на превантивната стратегия на редица европейски страни и особено при създаване на национални обществено-политически съвети за превенция на престъпността, включващи представители на правителството, местната власт и гражданското общество. Предимството на този подход произтича от мобилизирането на допълнителен ресурс от частния сектор в подкрепа на усилията на държавните органи в тази насока, както и интегрирането на широк спектър от социално-икономически, политически и наказателноправни мерки за снижаване на равнищата на престъпност.

Освен западноевропейските страни, новите членки на ЕС, между които Унгария и Естония, също създават национални обществено-политически съвети за превенция на престъпността, което допринася за разширяването на международните им контакти и за успешното сътрудничество в противодействието на транснационалната престъпност.

Българският опит

Извън действията на правоприлагащите институции, през последните 15 години в българските правителства не са предприемали програми за превенция на престъпността, които да обхващат широк спектър от държавни институции и неправителствени организации. Въпреки това на регионално и местно ниво са осъществявани различни превенционни инициативи с пилотен характер. Техният опит може да бъде полезен в изработването и прилагането на цялостна политика за превенция на престъпността. Ефективността на тези програми и реалният им ефект не са били оценявани. Затова те трябва да бъдат внимателно анализирани, за да може да се установи тяхната приложимост на национално равнище.

Ролята на Държавно-обществената консултативна комисия по въпросите на превенцията на престъпността

Държавно-обществената консултативна комисия по въпросите на превенцията на престъпността е създадена с постановление на Министерски съвет от 16 юни 2005 г. Тя е колективен орган за широко обществено представителство по въпросите на превенцията на престъпността, който ще дава насоки, наблюдава и осигурява координацията в дейността на държавните органи, органите на местното самоуправление, неправителствените организации и другите структури на гражданското общество по въпросите на превенцията на престъпността.

Председател на Комисията е министърът на вътрешните работи, а членове са заместник-министри на министерствата на правосъдието, финансите, труда и социалната политика, здравеопазването, образованието и науката, културата и туризма, младежта и спорта, председателите на агенциите за закрила на детето за и бежанците. В състава на Комисията участват и представители на Националното сдружение на общините в България, Българската търговско-промишлена палата, Българската стопанска камара и Центъра за изследване на демокрацията.

За участие в работата на Комисията могат да бъдат поканени представители и на други държавни органи, не включени в състава ѝ, на органи на местното самоуправление, както и на други неправителствени организации, социални и икономически партньори, академичните среди, средствата за масово осведомяване и др. имащи отношение към дейността на комисията.

Основните задачи на Комисията са да взаимодейства с органите на съдебната власт, със съответните институции на други държави, с органите на местното самоуправление, неправителствените организации и други структури на гражданското общество по въпросите на превенцията на престъпността; да предлага изготвянето на проучвания и периодични виктимизационни доклади във връзка с равнището и тенденциите на престъпността в страната; да предлага мерки за засилване на превенцията на престъпността; да отправя препоръки и координира дейностите, свързани с квалификацията и обучението на служителите от компетентните ведомства,

ангажирани в превенцията на престъпността; да изготвя проекти на нормативни актове по проблемите на превенцията на престъпността; да изготвя проекти на документи със стратегически или програмен характер в областта на превенцията на престъпността и координира тяхното изпълнение.

Комисията ще заседава най-малко веднъж на 3 месеца и към нея ще функционират експертни работни групи: по изследвания и анализи на престъпността; по превенция на младежката престъпност; работа с уязвими групи от обществото; превенция на престъпността, свързана с наркотици; превенция на най-често извършваните престъпления, свързани с личността и имуществото на гражданите; работа с жертвите на престъпления и др.

Създаването на такава държавно-обществена структура отговоря както на изискванията на Националната стратегия за противодействие на престъпността, така и на резолюциите и решенията на Съвета на Европейския съюз, препоръчващи по-голяма прозрачност, публичност и засилен обществен контрол, както и установяване на по-тясно партньорство между обществеността и частния сектор с цел намаляване на ефекта от проявите на престъпността във всичките ѝ възможни форми.

Широката национална платформа за противодействие на престъпността ще създаде нови възможности за анализиране и разкриване на причините за появата и проявяването на различните форми на престъпност в страната. Представителите на организациите на бизнеса ще дадат своя принос чрез формулиране на предложения за различни форми за повишаване на заетостта на представителите на рисковите групи, с цел снижаване на числеността на потенциалните източници на престъпен контингент.

Представителите на Националното сдружение на общините ще бъдат връзката на Комисията с представителите на органите за местно самоуправление – там където най-силно се проявяват последствията от масовата престъпност, която най-силно притеснява гражданите.

Предвидената възможност допълнително да се канят за участие в работата на Комисията и представители на други държавни органи, на международни правителствени организации и на чуждестранни дипломатически представителства в България, както и на други неправителствени организации, на научните среди, образованието и културата, на средствата за масово осведомяване, младежки и спортни организации, професионални съюзи и на други организации и асоциации, чиито цели и дейности имат отношение към проблемите на превенцията на престъпността, дават допълнителни възможности за повишаване на ефективността в дейността на Комисията.

Приложение 1: Европейският опит -

Опитът на Белгия

През 1994 в Министерството на вътрешните работи на **Белгия** е създадена специална служба наречена *Постоянен секретариат за превантивна политика*, който има две основни функции: да развива политика за превенция на престъпността и да подкрепя местни инициативи за превенция. Секретариатът анализира криминална статистика, публикува анализи и организира обучителни семинари. Две трети от бюджета на секретариата е предназначен за т. нар. „договори за сигурност и превенция”, сключвани между полицията и общините, които предвиждат различни мерки, чрез които общините подпомагат местните полицейски сили и подготвят кратко- и дългосрочни програми за превенция на престъпността.

Buurtinformatienetwerks. През 1994 в белгийските градове в зоната на белгийско-френската граница се извършват голям брой обира на магазини. Гангстерски групи съставени предимно от младежи нахлуват в магазините и след обира побягват с откраднати коли в съседна Франция. Местните граждани се организират в група, която патрулира по улиците, на тя е забранена от властите поради опасения, че съществува заплаха за живота както на участващите в нея, така и на нарушителите. В същото време полицията предлага алтернативна схема, базирана на принципа за наблюдение на жилищния квартал, използван широко в САЩ и Великобритания. Назначава се координатор, който улеснява обмена на информация между полицията и кварталните организации. До 1997 г. в Белгия са създадени повече от 30 подобни организации, които основават нестопанска асоциация.

Гражданските надзиратели се подбират от бюрата за безработни, като изискването е да са били без работа най-малко три години и да са над възраст над 40 години. Те имат три основни задачи: превенция – видимо присъствие и наблюдение на обществени места, информация – запознаване на съответните власти с установените нередности и осигуряване на помощ - директно на гражданите или за осъществяване на контакт със специализираните служби. Работят в центровете на градовете, около училищата, в обществения транспорт и в многоетажни сгради.

Опитът на Великобритания и Ирландия

Великобритания и Ирландия насочват усилията си към превенция на престъпността сред децата и младежите, тъй като считат, че това са най-уязвимите групи и съществува висок риск да пристъпят закона. Затова програмите за превенция целят да насърчат в ранен етап от развитието на децата тяхното социално приобщаване и да ограничат факторите, свързани със социално-икономическите условия, образованието и заобикалящата среда, които биха довели до асоциално поведение и престъпна дейност. В двете страни съществуват много и разнообразни по вид програми за превенция на престъпността, изпълнявани от Националната полиция и други държавни ведомства, както и от граждански организации – една част имат за цел да организират гражданите

за доброволно сътрудничество на полицията, а повечето акцентират върху подобряване на качеството на живот сред рисковите групи.

Великобритания

Програмата за приобщаване на младежите в областта Дерби, изпълнявана от местна гражданска организация, е насочена към млади хора между 13 и 15 години изложени на риск да престъпят закона, като им помага да се отдалечат от криминалните деяния и да използват потенциала си. Включени са клубове по интереси (по изкуства, за диджеи, градинарство и състезания), дни сред природата и лагери. Нивото на арестите сред младите хора, които участват в програмата спада с 94,6 % в сравнение с 12 месечния период преди да се запишат в програмата.

Програмата „**Сигурност в центъра на Манчестър**” цели да предотврати безредици в резултат на прекалена употреба на алкохол от млади мъже и жени. Специални постери и надписи върху контейнери за отпадъци призовават младежите да пият умерено. Полицаяте получават допълнителни правомощия да контролират продажбата на алкохол на лица, които вече са употребили големи количества или са непълнолетни. Те могат да затварят временно нощни заведения, както и да конфискуват алкохол на публични места.

Ирландия

Програмата за приобщаване на непълнолетните в Ирландия е създадена през 1963 г. с мотива, че младите правонарушители и обществото като цяло биха спечелили повече, ако децата бъдат съветвани как да се предпазват от подобни деяния, отколкото ако се прибегне до незабавно съдебно преследване. Програмата се изпълнява от Отдела за непълнолетни нарушители във всяко от районните полицейски управления и е предназначена за деца, които:

- са съгласни да бъдат наблюдавани и съветвани от специалистите в отдела;
- поемат отговорност за поведението си; и
- могат да носят наказателна отговорност и са под 18 години.

Програмата за наблюдение на зоната около жилищния квартал започва през 1985 г. и разчита на доброволната помощ на ирландските граждани да съдействат на полицията при задържане, превенция и регистриране на криминална дейност в квартала, най-вече дребни кражби и кражби с взлом и други престъпления срещу имуществото. Програмата е създадена от Отдела за връзки с обществеността на Националната полиция и в момента включва около 2300 индивидуални схеми, като във всяка схема участват средно около 158 домакинства, т.е. ангажира общо около 260 000 домакинства в цялата страна.

Опитът на Дания

Съветът за превенция на престъпността в Дания, основан през 1971 г., е първи по своя вид в Европейския съюз. Основната му роля се състои в планиране на нови инициативи за превенция на престъпността, координация на дейността на отделните институции и разпространение на информация сред държавни институции, частния

сектор и обществото. Съветът провежда научни изследвания и подпомага финансово изследователски организации, които работят върху проблемите на престъпността.

В основата на програмата на Съвета стои убеждението от необходимостта от координиран, научен, междуинституционален подход към превенцията на престъпността прилаган на местно ниво, в което гражданите участват активно и носят своята отговорност.

Съветът работи в три насоки:

1. *Комисията за техническа и тактическа безопасност* се занимава с оборудване на големи компании, магазини, църкви, коли и къщи с техника за безопасност. Тя разпространява материали до професионални съюзи, библиотеки, полицейски управления и общини. Използва масмедии за лансиране на кампании за превенция на престъпността и провежда консултации;
2. *Комисията за информация за превенция на престъпността и междуинституционално сътрудничество* има за цел да насърчава местните инициативи като привлича за участие в тях училища, социални служби, местни власти и полицията. Нейна задача е да осигури обмяната на опит между тези участници;
3. *Комисията за планиране на екологичното развитие* извършва наблюдение върху ефектите от престъпността върху архитектурния дизайн, градското планиране и жилищната политика.

Приложение 2: Форми на сътрудничество между публичния и частния сектор в превенцията на престъпността в Европа и Северна Америка:

Държава	Структура	Състав/статут	Функция
Австрия	Местни комитети за безопасност	Публично-частни	Подобряване на комуникацията между полиция и граждани
Дания	Съвет за превенция на престъпността	Над 40 публични и частни организации	Координация Консултативна функция
	Местни комитети	Публично-частни	Местна сигурност
Естония	Национален съвет за превенция на престъпността	Публично-частен	Консултативна функция
Ирландия	Национален съвет за престъпността	Публично-частен	Изследователска и информационна дейност
Норвегия	Национален съвет за превенция на престъпността	Публично-частен	Координация между публични и частни институции
Холандия	Национална платформа за контрол върху престъпността	Публично-частна (Министерство на правосъдието и Федерацията на холандските работодатели)	Сътрудничество между министерства и бизнес
	Информационен център за местна сигурност	Съвместно с Асоциацията на холандските общини, министерствата на правосъдието и вътрешните работи	Предоставяне на информация за добри практики и превенция

Канада	Национален център за превенция на престъпността	Публично-частен	<ol style="list-style-type: none"> 1. Бизнес план за действие за превенция на престъпността 2. Програма за мобилизиране на общината. 3. Инвестиционен фонд за превенция на престъпността. 4. Партньорска програма за превенция на престъпността