



# Партньорството в превенцията на престъпността

## **Пол Екблом**

Дирекция “Изследвания, развитие и статистика”  
Министерство на вътрешните работи  
Великобритания

## **Ан Вивекенс**

Национален център за научни изследвания (НЦНИ)  
Франция

**Интегриран проект “Отговори на насилието в ежедневиия живот в демократичното общество”**

**Информационен център на Съвета на Европа  
София**

*Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат изцяло на автора и не отразяват непременно позициите на Съвета на Европа.*

*Преводът на изданието се публикува с разрешението на Съвета на Европа и отговорност за него носи единствено преводачът.*

**© 2004, Съвет на Европа за публикации на английски и френски език.  
Всички права на оригиналното издание принадлежат  
на Съвета на Европа.**

**© 2005, Информационен център на Съвета на Европа**

ул. "Александър Жендов" 5, София 1113  
тел. (+359 2) 971 3000, факс (+359 2) 971 2233  
[www.csd.bg](http://www.csd.bg)

## **Интегриран проект “Отговори на насилието в ежедневния живот в демократичното общество”**

Всички европейци се чувстват застрашени от насилието и последиците от него. Личната им сигурност е обект на ежедневна заплаха на редица места и при редица обстоятелства: в домовете им, в училищата, на работните им места, на спортни състезания и по улиците. Насилието и страхът от насилие наистина се отразяват върху качеството на живот на всички, но определени групи от обществото могат да се смятат за особено уязвими в това отношение – жените, децата, възрастните хора, имигрантите, бежанците и някои етнически групи.

Интегрираният проект “Отговори на насилието в ежедневния живот в демократичното общество” е инициатива на Генералния секретар на Съвета на Европа и има за цел да мобилизира ресурсите на организацията за период от три години (2002-2004) в отговор на общите проблеми и безпокойства, предизвикани от насилието. Той цели чрез обществено-осведомителни кампании, превенция и правоприлагане да подпомага политиците и държавниците в изпълнението на последователна политика за борба с ежедневното насилие. Не по-маловажно е при формулирането и прилагането на тези политики да се постави специален акцент върху спазването на човешките права и върховенството на закона. Това е неотменна предпоставка, за да може настоящата ситуация действително да се подобри и населението на Европа да започне да се чувства по-сигурно.

“Партньорство в превенцията на престъпността” е единайсетата поред публикация, предназначена както за специалисти, така и за широката публика и съдържаща препоръки или инструменти за действие и проекти под егидата на Съвета на Европа в областта на превенцията на престъпността. В тази поредица са публикувани също и документи от дискусии, както и обобщаващи документи по различните теми, включени в интегрирания проект.



# Съдържание

	<i>Стр.</i>
<b>Предговор</b>	
<i>от Валтер Швимер</i>	
<i>Генерален секретар на Съвета на Европа.....</i>	<i>7</i>

## **Част I – Споделени отговорности, обединени средства – очертаване на партньорствата**

Увод.....	9
Какво представлява партньорският модел? .....	10
Какво е превенция на престъпността? .....	13
Намаляване на престъпността.....	14
Защо е необходимо партньорство в превенцията на престъпността? .....	17
Аспекти на превенцията.....	24
Проблеми и цена на партньорството.....	27
Изработване на споразумения за сътрудничество.....	29
Изграждане на партньорства.....	31
Заклучение.....	34
<i>Приложения</i>	
1. Процесът превенция: петте I .....	35
2. Сборът на възможности за престъпление – концептуална рамка за превенция на престъпността.....	38
<i>Библиография.....</i>	<i>41</i>

## **Част II – Кой са партньорите? За каква превенция става дума?**

Размисли по повод някои европейски примери.....	43
Към създаване на обща европейска препоръка.....	43
Кой са партньорите? .....	44
За каква превенция става дума? .....	49
Франция – едно полезно сравнение.....	51

За какъв вид партньорство става дума? .....	51
Американската гледна точка – важно ли е населението? .....	53
За какъв вид сигурност става дума? .....	54

*Приложение*

Препоръка Rec (2003) 21 на Комитета на министрите на държавите-членки относно партньорството в превенцията на престъпността.....	59
--	----

## Предговор

В развитите демократични общества кампаниите за масово осведомяване на обществото, превенцията на престъпността и намирането на средства за борба с ежедневно насилие са въпроси, засягащи цялата общественост. Днес ние осъзнаваме, че нито една стратегия не би била ефективна, ако не разчита на сътрудничеството между множество субекти – държавни и обществени организации, колективни формации и отделни граждани. Именно поради това Съветът на Европа поставя като свой приоритет принципа на партньорството в политиката за противодействие на ежедневно насилие, както в местен, така и в национален план.

Ефективността на партньорствата не може да се оценява единствено от гледна точка на сбора от вложените човешки усилия и финансови ресурси. Съществуват партньорства, отворени към гражданското общество и създадени в отговор на конкретни ситуации и те са признак за наличието на динамичен подход и гражданска ангажираност, особено на местно равнище.

“Партньорство в превенцията на престъпността” е сред множеството инструменти в тази област, разработени от Съвета на Европа в рамките на интегрирания проект “Отговори на насилието в ежедневно животно в демократичното общество”.

През 2003 г. Комитетът на министрите прие Препоръка Rec (2003) 21 относно партньорството в превенцията на престъпността. Съветът на Европа издаде и наръчник по създаване на местни партньорства за превенция на насилието в училищата.

Едно от основните предложения, отправени към европейските министри, натоварени с превенцията на насилието, на заключителната конференция по този проект в края на 2004 г. в Осло бе свързано с партньорството като неразделна част от стратегиите за превенция на престъпността.

Широката основа и значителните ресурси на партньорския подход ще позволят по-добре да се вникне в проблема за насилието, неговите причини и последствия и начините да го предотвратим и да се справим с него. Мерките за превенция на насилието ще придобият по-широка легитимност и устойчивост, ако са плод на сбора от познания, опит и дори материална база на свързаните с проблема сфери и субекти като образователната система, полицията, съдебната власт, младежките организации и изследователските институти.

*Валтер Швицер*  
*Генерален секретар на Съвета на Европа*





## Част I

# Споделени отговорности, обединени средства – очертаване на партньорствата

*Пол Екблом  
Дирекция “Изследвания, развитие и статистика”  
Министерство на външните работи  
Великобритания*

### Увод

Настоящата разработка има за цел да представи една дълго и внимателно обмисляна концепция за партньорство, която е плод най-вече на експертни дискусии в Съвета на Европа<sup>1</sup>. Тя е съсредоточена върху *предназначението* на партньорството – защо то създава допълнителен ефект. Целта ѝ в последна сметка е да представи една всеобхватна и ясна картина на основните аспекти на партньорството – да организира познанието за него, да прецени кога то е нужно и кои са най-добрите начини за неговото приложение и оценка. Очевидно конкретната среда на партньорството варира в отделните държави. Целта тук е да стигнем до схващания, които са или универсални (т.е. приложими, независимо от националните, регионални или местни специфики), или ситуационно верни (приложими в определени, известни вече условия).

Първата задача на разработката е да даде определение на понятието “партньорство” чрез последователно, детайлно представяне на основните понятия, от които то води своя произход. По същия начин се разглежда превенцията на престъпността и свързани с нея понятия като намаляване на престъпността и обществена сигурност. По-нататък се разисква защо именно превенцията на престъпността се нуждае от партньорски подход, анализира се отговорността за нейното осъществяване и се изследват някои нейни първостепенни измерения, по-конкретно свързани с понятието за общност. След това се преминава към една по различна тема – за проблемите и цената на партньорството, и как чрез структурен подход това да бъде избегнато или контролирано, като в същото време се запазят ползите от партньорството. Във връзка с това се разисква оценяването на партньорствата.

---

<sup>1</sup> Разработката е пълна версия на доклада “Някои общи аспекти на партньорството в превенцията на престъпността”, който е част от Заключителният доклад за дейността на Експертната комисия по партньорство в превенцията на престъпността (РС-РА), одобрен от Европейската комисия по проблемите на престъпността (CDPC) на 52-рото ѝ пленарно заседание (16-20 юни, 2003 г.). Разработката е плод на моите познания по темата за партньорството, както и на конкретни мои наблюдения върху партньорски дейности и структури във Великобритания. Използвани са и резюметата на националните разпоредби и примерни схеми, предоставени от експерти от страните, участващи в Експертната комисия по на партньорство в превенцията на престъпността (РС-РА) на Съвета на Европа, както и идеи, породили се в дискусиите ми с експерти и учени. Изразените мнения принадлежат изцяло на автора и не отразяват непременно мненията на който и да е британски правителствен орган.

## Какво представлява партньорският модел?

Партньорството е институционално споразумение, което постепенно се трансформира във философия. То е начин да се направят действията по пътя към една обща цел по-ефективни чрез споделяне на отговорността и обединяване на ресурсите на отделните субекти-участници, били те държавни или публични, колективни или индивидуални. Допълнителният ефект при този подход на сътрудничество произтича от по-големия капацитет за решаване на проблеми, които изискват разделение на труда и/или проблеми, възникнали на определено място. Възможно е участниците в дадено партньорство да имат противоречащи си или конкурентни интереси, различни гледни точки, идеологии и културни разбирания. В такъв случай, в една демократична и правова среда партньорите се стремят да запазят максимално своята професионална идентичност и да не позволят неприемливото размиване на правомощия и интереси, като всеки от тях носи полагащата му се ясна отговорност.

### *Основни термини*

Споменатата обща *цел* би могла да е крайна цел (обикновено превенция на престъпността или преодоляване на последствията от престъпността върху икономическия и социалния живот), по-малка и непосредствена цел по пътя към крайната цел (напр. определяне на даден важен стратегически проблем на престъпността, който трябва да се реши или предоставяне на услуга, която ще намали риска от престъпления) или спомагателна цел (като премахването на някакво ограничение, напр. прекалено строги правила за противопожарна охрана, от които страдат мерките за сигурност в сградите).

*Отговорностите* за престъпността в смисъла, използван в разработката са разбира се отговорностите за нейното предотвратяване или за справяне с последиците ѝ. Тези отговорности обикновено са официално признати. Те могат да са законово установени или да произтичат от обичайното право, да бъдат договорени или доброволно поети в резултат на алтруистични нагласи или на взаимна изгода. Едно партньорство може да поеме отговорност на три нива: за постигане на целта, за ненамеса в дейности, свързани с други цели (като личния живот или материалното благополучие) и за овладяване на аварии и бедствени положения. Отговорността за тези рискове също се поделя между партньорите, а помежду им съществува климат на подкрепа.

*Ресурсите*, използвани за постигането на дадената цел са вложения като финансови средства, труд и изходна информация за престъпността (криминогенната обстановка), както и способността те да бъдат трансформирани в резултати, водещи към определената цел. Способността се състои в законови правомощия и по-широка морална легитимност, организационна структура и процеси като доверието във и между партньорските организации, налична материална база, информационни системи и познание.

Самото *познание* (заедно с уменията) може да бъде определено като:

- *Познание за проблемите на престъпността*: познаване на проблемите на престъпността, на тяхната цена и последиците им за жертвите и обществото, на начина

на действие на престъпниците, на законовите дефиниции за престъпленията, на моделите и тенденциите в престъпността, на реалните рискове и факторите за защита на населението и на теориите за причинността при престъпленията. Тези теории разглеждат не само непосредствените причини (склонното към криминални прояви, лице, което е в ситуация подходяща или близка до възможността за извършване на престъпно деяние и разполага със средства за извършването му), но и косвените причини, водещи до престъпно поведение (напр. възпитанието в ранна детска възраст, структурната икономическа неравнопоставеност или дори цените на резервните автомобилни части).

- *Познание за работещите решения:* знание за това на кои причини за престъпността може да се повлияе – кои методи за превенция са ефективни, срещу кои видове престъпления, при какви условия, чрез какви механизми за интервенция, какви странични ефекти могат да произведат, дали са икономически рентабилни и за чия сметка и в чия полза могат да се осъществят.

- *Познание за прилагането на мерките в практиката:* знания и умения (компетенции) за приложение и други практически процеси; умения за боравене с техника; познаване на законовите правомощия, начините и задълженията за намеса; методи на изследване, измерване и оценка.

- *Познание за лицата и институциите, които трябва да се ангажират:* познания за местата, откъдето могат да се получат идеи и съвети; за потенциалните партньори и сътрудници в превенцията, които могат да бъдат формално или неформално ангажирани, за сферата на услугите, за източниците на финансиране, материално-технически средства и други ресурси, както и за осигуряването на по-широка подкрепа.

- *Познание защо:* познание за символичните, моралните, правните и емоционални аспекти на превенцията (напр. справедливото разпределение на необходимите за превенция ресурси, деликатното равновесие между осъждане/наказание и разбиране за причините за престъпното поведение); познаване на свързани с партньорството въпроси и ценности като неприкосновеността на личния живот и легитимността.

Това знание е абсолютно необходимо както за възпроизвеждане на познати вече методи за превенция, така и за евентуални нововъведения в тази сфера. Предвид ограничения запас от надеждни оценки и важността на контекста там, където съществуват резултати от тези оценки, дори възпроизвеждането на даден метод за превенция включва голяма доза новаторство, необходима е обратна връзка и адаптиране на метода към конкретната ситуация.

*Обединяването на ресурсите* се извършва по различни причини, които може да са количествени (за по-голяма численост, за икономия), качествени (напр. допълнителни знания и умения) или смесица от двете. Такова обединяване може да направи стъпките по пътя към общата партньорска цел много по-ефективни, а ефективността по-приемлива и легитимна пред обществото като цяло. В това отношение включването на дадена институция или личност със символична цел може да се окаже по-важно от материалните ресурси, които те биха могли да вложат. Това е така например в случаи, когато член на партньорството преориентира дейността си на неволен проводник на престъпността (напр. производител на стоки, уязвими от престъпно посегателство) в

## *Партньорство в превенцията на престъпността*

дейност, ориентирана към превенция на престъпността (напр. проектиране на стоки, защитени срещу престъпно посегателство).

Обединяването на ресурсите може да се осъществи по няколко начина, които тук за улеснение са представени като диаметрално противоположни възможности: краткосрочно или дългосрочно, стратегическо или тактическо, “плитко” (напр. системен обмен на случаи между иначе независими агенции) или “дълбоко” (обща стратегия или обща организация), с една цел или с множество свързани цели, вътрешноведомствено (напр. между отделите на определен орган на местната власт) или междуведомствено (между местната власт и полицията), хоризонтално (между всички субекти в дадено населено място) или вертикално (между централното правителство и органите на местната власт).

*Ефективност* се постига чрез качествени преценки, решения и действия, както на партньорско ниво, така и на ниво отделни проекти за превенция, осъществявани в определените от партньорството рамки. Тя означава адекватна реакция на проблемите на престъпността и на нуждите на жертвите и засегнатите от престъпленията в по-широк план, ефективни действия за превръщане на превенцията в приоритет, рентабилност, процент реално свършена работа (т.е. делът на престъпления, спрямо които действително се извършват адекватни действия), обхват, т.е. разнообразието от престъпления, с които превенцията може да се справи. Рентабилността и легитимността много често са тясно свързани, тъй като хората си сътрудничат много по-охотно и успешно с онези, които са спечелили тяхното доверие.

*Партньори* могат да бъдат институции, общности и/или индивиди. Обикновено това са професионалисти в определена област, но в комбинация с непрофесионални лица или организации. Последните са полезни поради доброто познаване на обстановката по места, поради вече създадените отношения на местно ниво и легитимността, която участието на редовите граждани придава на партньорството или просто поради това, че чрез дейността им се покрива по-голям периметър (местните хора обикновено са там, където е необходимо, по-времето, когато е необходимо). Сътрудничеството между партньори с разнообразна самоличност и характер се приема за една от водещите характеристики на партньорските отношения. В тези отношения неизбежно фигурират противоположни или конкуриращи се основни цели и отговорности, а много често и различаващи се идеологии, култури и гледни точки. Следователно, преди да се пристъпи към пълноценно партньорство, трябва да бъде преодоляна критичната бариера на напрежение.

*Споразумението* между партньорите, било то официално или неофициално, или дори законово обвързващо и задължително, е необходимо условие за преодоляването на това напрежение. Възможно е управленските закони и практика да изискват формално скрепяване на партньорството (в Германия например федералните области имат свои закони за обществените събрания и пр.). Това обаче, в зависимост от контекста, не винаги е необходимо от практическа гледна точка, тъй като обикновено е в интерес на партньорите да спазват споразумението без натиск отвън. В Дания местните комитети на училищата, службите за социално подпомагане и полицията (УСПП) не са юридически лица, но законови разпоредби, приложими към тяхната дейност, съществуват, напр. разпоредби, засягащи неприкосновеността на личната информация, въпреки че в сравнение с правилата в общия случай, те не са толкова строги.

Типични *партньори-участници*, влизащи в множество хоризонтални и вертикални партньорства, са:

- държавата и общините (централно/местно);
- държавен сектор/НПО и граждански организации (държавна власт/граждани), но тук рядко участват отделни граждани, те обикновено са членове на асоциации на живущите в даден район;
- правоприлагащи органи, служби за социално подпомагане, заетост, здравеопазване, образование, култура и благоустройство;
- държавни органи и частен бизнес (държавна власт/пазарни субекти) – най-често чрез браншови организации, напр. на застрахователите, или професионални/работодателски съюзи, но понякога и с участието на местни групи, напр. търговците в определен търговски център или дори отделни фирми. В много страни участието на последните, дори като спонсори, не е позволено<sup>1</sup>.

Освен непосредствените практически аспекти, на които бе обърнато внимание дотук, партньорството може да се разглежда и като управленска философия: колективна насоченост на мисленето, при която се постига общ климат на взаимна подкрепа. Такава философия сама по себе си, ако не е подкрепена от практически действия, води до псевдо-партньорство, при което зад привидната (и модерна напоследък) взаимност властта е съсредоточена в един от членовете. Кухата фразеология на партньорския идеал може да доведе до срив в момент, когато е наложително да се спазват нелеки ангажименти или да се вземат трудни решения и партньорите откриват, че трябва да поемат в различни посоки или ако продължат в една и съща посока, трябва да се справят с най-различни ограничения.

*Общност* е много често използвано, но проблематично понятие, що се отнася до превенцията на престъпността. Този факт се разглежда в една от следващите глави.

Има и две понятия, които са сродни с понятието партньорство:

- *координация*: тя се различава от партньорството по това, че съгласуването и обединението на интересите имат временен характер, без официално да се приема обща цел и без сътрудническите си страни да обединяват своите ресурси в нейно име.
- *мрежи*: това са отворени структури, изградени върху неофициални контакти, при които се осъществява активен, но спорадичен обмен на информация, ресурси или консултации.

### **Какво е превенцията на престъпността?**

Конвенционалните определения и категории на превенцията на престъпността са обвързани с институциите, които обикновено я осъществяват (полицията, съдилищата, затворите и пр.) и като такива те са част от устройството на държавата. За да

---

<sup>1</sup> В тази разработка не се разглеждат държавно-частните партньорства, напр. такива между местната власт и местни фирми или между централното правителство и застрахователни фирми или браншови организации.

бъде разбран подходът на партньорство в превенцията на престъпността, обаче, трябва да се излезе от рамките на институционалната структура. Това може да стане, ако се достигне до общо ясно разбиране за това какво представлява превенцията на престъпността. Може да се даде следното определение за превенция: “въздействие върху причините за престъпните деяния с цел да се намали риска от тяхното възникване и потенциалните им сериозни последици” (Ekblom 2001). Тази дефиниция има преднамерено широк спектър. Тя се отнася до всякакъв вид причини и следователно покрива всички възможни теории за причинността и подходи към превенцията на престъпността, независимо дали те са ориентирани към престъпната ситуация или към извършителя на престъплението (социално ориентирани), дали се оказва въздействие върху косвените или непосредствените причини, дали превенцията се осъществява от правоохранителните органи и наказателното правосъдие или от гражданското общество.

### **Намаляване на престъпността**

Намаляването на престъпността има връзка с горното понятие, но е по-обхватно и по-просто от него, като в момента във Великобритания то е предпочитаното понятие. То се определя като “действия за намаляване на честотата и сериозността на престъпните деяния”. В действителност, в повечето случаи намаляването се постига чрез “насочена към бъдещето” превенция, въпреки нейната обвързаност с настоящето чрез намеса в текущата престъпна дейност, както и обвързаността ѝ с миналото, когато става дума за поправителни мерки спрямо престъпниците по повод вече извършени криминални деяния. Но аспектите на намаляването на престъпността, свързани с миналото и настоящето, по множество начини могат да намалят вероятността за бъдещи престъпления. Закононарушителите могат да бъдат възпрени от вероятността за намеса на правоохранителните органи при планирания от тях банков обир, а ако бъдат осъдени и наказани, е възможно да се разубедят да извършат следващо престъпление. За да се избегне объркването, тук се използва общият термин “превенция на престъпността”.

### *Обществена сигурност*

Едно друго широко използвано или поне придобило гражданственост във Великобритания понятие е “обществена сигурност” (Ekblom 2001). То е свързано не толкова със самите престъпни деяния, колкото с цялостните последици от престъпността; така целта на обществената сигурност е намаляването на щетите и създаването на множество социални ползи, а не просто намаляването на броя на престъпленията. Обществената сигурност може да се определи като

аспект на качеството на живот, начин на съществуване, при който хората, като индивиди или колектив, са освободени в достатъчна степен от редица реални или очаквани рискове, породени от престъпността и свързаното с нея поведение, могат достатъчно добре да се справят с последиците от подобни инциденти, които така или иначе може да им се случат, а ако не са в състояние да се справят самостоятелно, им се помага, например чрез специална подкрепа за жертвите на престъпления или чрез застраховане. Всичко това създава необходимите условия хората да могат да задоволяват своите културни, социални и икономически потребности, да се ползват от качествени услуги, да упражняват способностите си, да се радват на благополучие и да създават богатства в най-широкия смисъл на думата<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Пълна версия на това определение може да се намери на [www.crimereduction.gov.uk](http://www.crimereduction.gov.uk) при търсене на термина “conjunction of criminal opportunity” (сбор на възможности за престъпление).

В този смисъл превенцията на престъпността и мерките за намаляване на страха от престъпления и за подкрепа на пострадалите от престъпления служат за повишаване на обществената сигурност. Използваното в Холандия понятие “годност за живеене” е тясно свързано с обществената сигурност. В Копенхаген прилагат подобна перспектива още при планирането и проектирането на жилищните райони и сгради. Управлението и употребата също играят роля за подобряването на безопасността (за пример може да се даде датския проект “Нощни птици”, при който през почивните дни родители доброволно дежурят нощем по улиците около заведенията, посещавани от младежи, или дейността на различни групи – на бащите, на наемателите, на собствениците на жилища). Подходът за намаляване на щетите (използван, например, в САЩ при проекта “Контрол над оръжията в Бостън”) също играе подобна роля, като цели най-вече да се справи с тежките последици от престъпните деяния, а не да ги третира като престъпления *per se*. Подходът управление на риска също има определена връзка с въпроса и се обсъжда по-нататък в разработката.

### *Запазване на гражданско общество*

Едно последно понятие, което не се взема под внимание при обсъждането на обществената сигурност на ежедневен ниво, но което все пак трябва да се има предвид, е нужно, за да обхване такъв краен случай като запазването на гражданското общество. Към това спада и контролирането на множество проблеми с все по-разрушително въздействие: корупцията, особено в правоохранителната и съдебната система, гангстерските войни, конфликтите и други форми на извънредно и повтарящо се безредие, разпада на доверието в способността на държавата да осигури справедливо и задоволително правосъдие и подмяната на държавността със саморазправа или квази-управление на паравоенни формирования.

### *Превенция и репресия*

Превенцията често се представя като *противоположност* на репресията. Това не е съвсем точно, тъй като превенцията на престъпността е една от основните функции на системата на наказателното правосъдие (СНП) и правоохранителните органи, но все пак между превенцията и репресията съществуват някои основни разлики, които трябва да бъдат изтъкнати. (виж Каре 1). Освен това, партньорството между СНП и органите му, напр. съдиите, е твърде проблематично, тъй като съдебната система се мъчи да остане независима от “дългата ръка” на изпълнителната власт.

### **Каре 1: Превенцията на престъпността, правоприлагащите органи и системата на наказателното правосъдие (СНП)**

#### **Съдебна превенция: СНП и превенция, осъществявана от правоприлагащите органи**

Системата на наказателното правосъдие (СНП) притежава редица спорни и припокриващи се функции, повечето от които имат превенционен елемент. Замисълът на СНП е да бъде възпряно извършването на престъпление за първи път, чрез възпиращи и поправителни мерки да се намалят рецидивите сред вече извършили престъпление лица, чрез обезвреждане на престъпниците да бъде защитено обществото, потърпевшите да бъдат обезщетени подобаващо и да бъдат определени точни, справедливи и подходящи наказания. Именно превенционните аспекти на последната мярка могат да бъдат определени като съдебна превенция на престъпността. Тя се осъществява посредством процеса на повдигане на обвинение, водене на съдебно дело, издаване на присъда и изтърпяване на наказание. Въпреки това, специалистите по превенция на престъпността не винаги оценяват подобаващо факта, че самото съществуване на справедлива и удовлетворителна СНП е предварително условие за резултатността на всички останали мерки за превенция. В по-тесен смисъл тя предоставя необходимия елемент на риска, който нейната намеса, да речем чрез наблюдение, би представлявала за престъпниците (наблюдение, осъществявано от охранителни фирми или чрез камери, би имало възпиращ ефект за престъпниците, единствено ако те след това бъдат арестувани и евентуално наказани). В най-широк смисъл СНП подпомага функционирането на гражданското общество като канализира вината и отмъщението в една официална и контролирана система, чрез която се избягват стихийни явления като саморазправа, линч, групови вражди и раздаване на справедливост чрез тероризъм.

Конституционните разпоредби в мнозинството, ако не във всички, държави силно ограничават съдебната превенция. В Англия и Уелс, напр. е изключително трудно съдебната власт официално да бъде включена в някаква партньорска дейност. В страни като Дания и Германия се изтъкват и други причини за нежеланието на съдебната власт да участва в такива партньорства, напр. възможни заплахи от страна на престъпния свят, страх от загуба на независимостта и безпристрастността на съдебната система, неразбиране на ролята на превенцията, невъзможност за допълнително натоварване на системата. В други страни, обаче, разпределението на силите и отговорностите е по-различно. Правните служби на Франция (*magistrates du parquet*) и Белгия (*parquet et juges de la jeunesse*) участват доста активно в превенционните мерки. В Дания и някои други страни съществуват специални разпоредби относно разликата между превенция и наказание по отношение на младежи между 15 и 18-годишна възраст, извършили не особено сериозни провинения. На непълнолетните нарушители се съставя "социален план", при който полицията, прокуратурата, местната социална служба, а понякога и други участници си партнират с родителите на младежите. Всички те подписват договор, който се представя пред съда, съдията обикновено приема съдържащите се в него условия и издава условна присъда за малолетния нарушител. Във Финландия много често съдии се ангажират лично с подобни случаи, а в Швеция понякога с това се занимават прокурори. В бившия Съветски съюз съдията е бил упълномощен след приключването на делото да даде задължителни за спазване препоръки с превантивен характер с цел предотвратяване на повторно нарушение. В САЩ съществуват т. нар. "обществени прокурори" (*Bureau of Justice Assistance 2001*), които при взимане на решение за повдигане на обвинение и при определяне на вида и срока на наказателната или рехабилитационна мярка, трябва да отчитат цялостната криминогенна обстановка в техния район.

В много страни, обаче (виж напр. Англия и Уелс и тамошния Закон за престъпността и безредиците от 1998 г.), съществуват нарочни граждански и наказателни власти, които "задължават" закононарушителите да спазват обществения ред, изселват шумните обитатели на даден квартал или затварят смущаващите спокойствието заведения. Някои други закони дават право на съдилищата да отнемат свидетелства за правоуправление на МПС, да изискват от нарушителите посещение на курсове за преодоляване на алкохолизма, да забраняват заемането на ръководни длъжности или притежаването на определени инструменти и оръжия. Овлабяването и разрешаването на конфликти надхвърля строго съдебните мерки; то включва области като гражданското право, неофициалното посредничество, възстановяването на щети и собственост и дори официалния градоустройствен



процес, всяка от които би могла да доведе до значително намаляване на насилието и щетите в отношенията между съседни или наемодатели и наематели. И накрая, полицията във всички държави-членки на Съвета на Европа има законно право да охранява закона чрез вмешателство в случващи се или предстоящи престъпления и чрез отговор на вече извършени престъпни актове.

#### **Извънсъдебна превенция: превенция от граждански и парасъдебен тип**

Превенцията, която не попада в рамките на официалните процедури на системите за наказателно или гражданско правосъдие, може да бъде наречена “извънсъдебна”. Тя се осъществява от най-различни агенции, партньорства и частни фирми и лица, независимо дали преди или след образуването на съдебно дело, а най-често без въобще да се образува такова. Тази категория е разделена на други две сфери.

*Гражданският* тип превенция се свързва с намеса в ежедневно, рутинно социално и икономическо поведение на лицата и институциите, които стават проводници на престъпността, като ѝ създават определени възможности, мотиви и предразположения.

Съществува, обаче, и една междинна област, която логически също е част от извънсъдебната превенция, но трябва да ѝ се обърне специално внимание. Тя може да бъде наречена *парасъдебна превенция на престъпността*. Институциите на системата за наказателно правосъдие (затвори, полиция, пробационна служба) също се занимават с дейности, целящи да предотвратят предстоящи престъпни деяния, да отклонят дадени рискови групи от извършването на престъпления или да превъзпитат престъпниците. Те се стремят да променят предразположението или мотивацията към извършване на престъпление или да направят възможно овладяването на определени умения и да предоставят социални и икономически възможности, за да бъде избегнато престъплението и извършителят да бъде “вкаран в правия път”. Затворниците, например, могат да бъдат обучавани в познавателни и социални умения. Пробационните служби могат да осъществяват надзор в поверените им райони и да оказват съдействие на закононарушителите за промяна в условията им на живот (напр. за намиране на работа), които ги подтикват към престъпни деяния. Патрулиращите полицаи могат да осуетят подготовката на дадено престъпление, да се намесят при извършване в момента на нарушение, да отправят официални предупреждения (в някои страни), да дават съвети относно превантивни действия. Подобна дейност има значително въздействие върху индивидуалната свобода и личния живот на гражданите и затова подлежи на строг процедурен контрол от страна на останалите власти и често е част от официалния наказателен процес. Парасъдебната превенция може да бъде определена като превенция на престъпността, осъществявана чрез институциите на СНП, която в някои случаи официално е част от наказателния процес, но не е формална част от правосъдието.

#### **Защо е необходимо партньорство в превенцията на престъпността?**

Ако се фокусираме единствено и само върху престъпността, нейното взаимоотношение със закона и вложената от извършителя умисъл, логичният отговор за нея биха били традиционните правоохранителни мерки и наказания. Това би оставило твърде незначително място за партньорския подход: единствените възможни партньори на СНП и правоохранителните органи могат да бъдат институциите, съдействащи на правоохранителните органи (като частните охранителни фирми), или онези, занимаващи се с моралното образование на гражданите (напр. религиозните институции и училищата). (Законните роли на жертва/ищец/свидетел в конкретно наказателно дело могат да се тълкуват като партньорства, но само във временен и изключително ограничен план). Според изследванията, обаче, правоохранителните мерки като отговор на престъпността имат доста слабо въздействие, не винаги са ефективни и могат да имат сериозни странични ефекти. На всички е ясно, обаче, че престъпността е комплексен проблем. Анализът на причинността в настоящата публикация далеч надхвърля “злата умисъл” на нарушителя и се простира до множество фактори.

Непосредствените причини за престъпните деяния варират от ситуационни до такива, присъщи на самите извършители. Те са илюстрирани в рамка, наречена “сбор на възможности за престъпление” (Приложение 2). Тези причини на свой ред могат да бъдат свързани с косвени влияния и социални причини като състава на населението в даден район, пазари, мрежи, субкултура, икономическа структура и пр. Както бе споменато, много пъти престъпността е нежелан страничен продукт на други елементи на гражданския живот, като обичайното поведение на потърпевши, производители, пазарни стратегии, както и политиката и практиката на институции, чиито цели са извън сферата на превенцията.

Така възможните решения на проблемите на престъпността могат да бъдат разширени дотолкова, че да обхванат всички причини, върху които би могло да се окаже въздействие (Приложение 2). (Кръгът от решения може да стане още по-широк, ако например се възприеме един холистичен подход към решаването на редица взаимно-обусловени проблеми в даден район или населено място, или ако бъде възприета стратегия за борба с организираната престъпност, която да не се фокусира само върху отделни престъпления и незаконни сделки, а да оказва влияние и контрол върху определени пазари, върху строителното предприемачество и пр. (Browne et al. 2001). С помощта на по-общото понятие за обществена сигурност, пък, се надхвърля тесния интерес към непосредствения риск от извършване на престъпление. Обръща се внимание на намаляването на по-значимите вреди от престъпността, като влошаването на качеството на живот на отделните потърпевши и други лица и на интереси с обществена значимост като икономическото и социално възстановяване.

Доскоро престъпността бе разглеждана от местните и централни органи на управление като изолиран проблем със също толкова изолирани причини и начини за преодоляването му. Днес, както от причинна, така и от практическа гледна точка, престъпността се разглежда от много по-широк ъгъл, а не само като функция на вината или психопатологията. “Сливането” на разбирането на явлението и неговото противодействие, има двойствени последици. Престъпността може да е основният проблем, който се стремим да разрешим и като такъв той може да бъде обострен от политиката на определени министерства (като тези на финансите или на околната среда); в същото време престъпността може да попречи на осъществяването на политиката на други ресори (напр. здравеопазването или транспорта). Решението на проблема с престъпността може да произтича от решаването на други обществени проблеми като социалното изключване или некачественото средно образование; понякога, обаче той може да изостри проблемите в други области (каквото е случаят със забавеното преминаване на пътничкопотока на международните летища). Подобни двойки ефекти съществуват и в търговските отношения, и в личния живот на гражданите. Така политиката за борба с престъпността си взаимодейства и трябва да се координира с политиката в други области чрез едни или други институционални средства, между които е и партньорството.

Ако разширим още повече това гледище става ясно, че повечето престъпления и свързаните с тях проблеми не са просто обекти на контрол и репресии. При тях съществуват елементи, които изискват грижа за благополучен изход от конкретна

ситуация, избягване и разрешаване на граждански конфликти и сътрудничество.<sup>1</sup> Това важи както за ефективността на борбата срещу престъпността, така и за намаляването на щетите в по-широк смисъл. Предвид голямото разделение на труда в обществата, в които живеем, обаче (Ekblom 1986), първите три задачи често са били от компетенциите на различни специализирани организации или обществени прослойки. Така вместо проблемите да се третират в тяхната пълнота, се случва организациите и индивидите, занимаващи се с тях, да действат изолирано едни от други, както и от обществеността, често пъти да се разминават, да са силно загрижени за собствената си автономност като институции. Ако един проблем бъде отнесен към полицията (както обикновено се случва при кризисни ситуации), той най-вероятно ще бъде разрешен по типичен за правоохранителната система метод; ако бъде отнесен до социалните служби, те ще приложат своите собствени методи за подпомагане.

Може да се твърди, че партньорството е договореност между институциите с основна цел преодоляване на недостатъците на разделения на труда при справянето с редица социални проблеми, където техните дейности се пресичат. При партньорството компетенциите за третиране на определен социален проблем се преразпределят или се създават нови взаимовръзки между тях. Същото се прави и с конкретните задачи, отговорността, събраната от партньорите информация, и предприеманите от тях стъпки. (Друг институционален инструмент за преодоляване на разделения е градското планиране и благоустройство (контрол над строителното и търговското предприемачество и използването на земя за други цели), което именно е средата за разгръщане на определено престъпно (включително и неволно) поведение). Ръководството за градско планиране, съобразено с превенцията на престъпността, публикувано на интернет страницата [www.odpm.gov.uk](http://www.odpm.gov.uk), предлага солидна подборка от добри практики в тази област в Англия и Уелс).

В момента съществува тенденция много обществени услуги като здравеопазването и социалното подпомагане да използват партньорския подход за преодоляването на същите тези проблеми. Престъпността все пак, обаче, представлява крайност и е извънредно сложен и проблематичен случай. Доказателство за това е, че САЩ, Великобритания и Швеция са разработили тактически, ориентиран към проблема подход към полицейската дейност, превенцията на престъпността и обществената сигурност в най-широк смисъл. По своята същност този подход отхвърля традиционния, базиран на метода, подход (“ако разполагаш с чук, всеки проблем ти изглежда като пирон”) или подхода, разчитащ на една единствена институция (“като става дума за престъпност, значи е работа на полицията”). Вместо това, целта е да се идентифицират проблемите, на които се натъкват полицията и други служби и след това да се подберат най-удачните решения или да се разработят тактики за действие в сходни случаи. Така, вместо решенията на проблемите да се определят според строго институционален критерий, се набляга на използването на ресурс от коя да е служба или лице, компетентни да осигурят най-приемливото решение в конкретната ситуация. Едва тогава дадена служба се задейства – самостоятелно, в сътрудничество с друга институция или с по-голям брой партньори.

Ориентираният към проблема подход се прилага като се следват поредица от стъпки, които за простота се наричат “превенционен процес” (виж Каре 2).

---

<sup>1</sup> Важно е да се отбележи, че контролът над престъпността и разрешаването и избягването на конфликтите могат да се осмислят като грижа за общността.

## Каре 2: Процесът на превенция – Петте I\*

Ориентираният към проблема подход се прилага като се следват поредица от стъпки, които за простота се наричат “превенционен процес”. Подобен подход известен като *Sara* традиционно прилага и самата полиция. Неговите стъпки са наблюдение, анализ, ответно действие, оценка (Scanning, Analysis, Response, Assessment). По-подробно тази поредица от стъпки е описана в проекта “Сигурност на градовете”, осъществен от Съвета на Европа в Украйна (Alexandersson et al. 1999). Схемата на петте I е най-новият вариант на описание на този процес (виж Приложение I за повече подробности):

- *Разузнаване*: събиране и анализ на информация за престъпността и нейните последици, диагностика на нейните причини (в противовес на концентрирането върху непосредствената криминогенна обстановка) и определяне на рисковите и предпазните фактори в детска възраст (Farrington 2002), предотведяващи или предпазващи от извършването на престъпления на по-късен житейски етап.

- *Намеса*: обмисляне на възможните намеси с цел блокиране, подриване или отслабване на тези причини и влияние върху рисковите и предпазните фактори.

- *Приложение*: превръщането на принципните намеси в практически методи, тяхното приложение по начин, подходящ в непосредствената обстановка.

- *Съдействие*: включва както партньорство, така и асиметрична мобилизация на неучастващи в него служби, фирми и лица от съответната общност, които биха могли да изиграят роля при намесите. Това е един необходим етап, тъй като на специализираните организации, както и на полицията, често се налага да работят със или чрез други изпълнители, а не да участват пряко в пресичането на престъпления или залавянето на престъпници.

- *Ефект*: оценка на рентабилността и процеса – стандартна оценка, обратна връзка и нанасяне на необходимите корекции.

\*На английски език всички ключови думи по-долу започват с буквата I, а именно *Intelligence, Intervention, Implementation, Involvement, Impact*.

Партньорите могат да си сътрудничат по множество начини и в различни етапи от процеса на превенция на престъпността: чрез набавяне на различна информация, пряко участие в прилагането или оценката на превенционните механизми, както и чрез мобилизиране на други участници, което е описано по-долу.

Превенционният процес все пак е само част от една по-голяма група подходи към риска от престъпност, напр. оценка на ефекта от престъпността и подсигуряване срещу престъпления (*crime proofing*), които също се различават от традиционните досегашни гледни точки към проблема, а последният в момента предизвиква широк интерес и е на дневен ред в Европейския съюз (ЕС 2001). Въз основа на няколко ключови индикатора могат да се правят конкретни прогнози за риска от престъпност. Ако дадена страна, например, приеме значителен поток от млади емигранти, това сигурно ще се отрази върху вътрешното ѝ ниво на престъпност. В някои държави (Канада, Австралия, Финландия) подходът за управление на риска е влязъл в официална употреба – там престъпността е само един от множеството рискове, наред с авариите и стихийните бедствия, които трябва да се предвидят, оценят, и срещу които населението трябва да

се подсигури чрез превантивни мерки, мерки за ограничаване на щетите и за последващо възстановяване. Това само по себе си налага връзки и отношения със службите за гражданска защита и противопожарна охрана (във връзка с това е интересно да се отбележи, че според изследванията, домакинствата, където рискът от подобни бедствия е висок, са подложени и на повишен риск от престъпност (Junger et al. 2001)). Във Финландия всяка община назначава специален служител, отговорен за наблюдението на сигурността, като в задълженията му влиза управлението на множество рискове. В Дания и Швеция населените места и кварталите също имат координатори по риска. Този подход се възприема все по-широко и в училищата. Британските органи за местно самоуправление все повече се занимават с управление на риска (напр. възприетият модел на Бриджман за превенция на взломните кражби (1996)), има отдели, отговорни за безопасността в населеното място/квартала, за които вече се употребява названието “обществена защита”. В австралийския щат Виктория, обаче, изглежда една подобна организация за обществена защита – Vicsafe, се оказала с твърде общи функции и се наложило щатът да се върне към предишните служби, отговарящи за отделни области като противопожарна и пътна безопасност и защита от криминални престъпления, въпреки че те не се отказали от известна координацията помежду си.

Управлението на риска е тясно свързано и със застрахователната дейност и застрахователната оценка на риска, като това може да доведе до сътрудничество (понякога принудително), ако не партньорство, със застрахователни институции.

#### *Отговорност за намаляването на престъпността*

Днес вече официално е прието разбирането, че корените на престъпността и начините за противодействие срещу нея са дълбоко социални и обхващат най-различни дейности като дизайна на автомобилите, планирането на градските центрове, начина на отглеждане на децата, субкултурите в училищата и отношенията между различните социални прослойки. Приема се, че отговорност, обикновено не наказателна, за причините за престъпността, преодоляването им или облекчаването на последствията от престъпността, носят широк кръг от институции и лица. Съществуват няколко вида отговорност, свързани с три отделни роли: на престъпника, на проводника на престъпността и на предотвратяващия престъпленията. За целите на настоящия анализ се прави разлика между отговорността като причинно-следствена категория и между законната или морална отговорност.

Отговорността е разделена на следните няколко вида:

- *Извършителите на престъпления* – умисъл, виновност, причинители на престъпното деяние.

- *Лицата, умислено поощряващи престъпни деяния* (включително и корумпираните служители от сферата на превенция на престъпността), които съзнателно предоставят на престъпниците информация, оръжия, оборудване, морална подкрепа и пр., съзнателно купуват крадени вещи, не изпълняват служебния си дълг да противодействат на престъпността или по някакъв друг начин насърчават или подпомагат престъпниците (важно е да се отбележи, че между организирани престъпни мрежи и лицата, поощряващи престъпността, съществуват почти толкова партньорства, колкото между борещите се с престъпността лица и институции).

## *Партньорство в превенцията на престъпността*

- *Лицата, които поради незаинтересованост, нехайство или заплашване, стават проводници на престъпления* и които допринасят за оформянето на една субкултура на неволно подпомагане на престъпния свят или на отказ от изпълнение на следните конкретни задачи:

- да защитават себе си и/или собствеността си;
- да упражняват социален контрол върху настоящите и потенциалните извършители на престъпления;
- да съобщават на полицията за извършени престъпления;
- да свидетелстват;
- да променят техните продукти, услуги или среда по начин, затрудняващ престъпниците да извършат престъпление срещу техните потребители;
- възпрепятстват предотвратяването на престъпление или ощетяват финансово предотвратилите престъпно деяние лица. Такива лица или компании носят морална отговорност, която не е законова вина, но може да бъде счтена за нехайство. За да понесат съответната гражданска отговорност за нехайство при предотвратяването на престъпление е необходимо в съдилищата да се обръща по-голямо внимание на причините, довели до престъплението.

- *Неволни проводници на престъпността*, които не са наясно, че извършвайки напълно законна дейност могат да станат причина за престъпление. Дори добронамерени лица и институции могат неволно да провокират престъпление, напр. чрез лошото улично осветление.

- *Предотвратяващи престъпления лица*, които заедно или поотделно решават да изпълнят задачите, загърбени от проводниците на престъпността. Те най-вече съзнателно:

- защитават себе си и своята собственост – с др. думи те са възможни жертви, но действат в свой интерес;
- защитават околните – поради собствен интерес, чувство за дълг и отговорност или от алтруизъм;
- помагат на околните да направят избора си на живот без престъпност.

В много решаващи случаи е важно проводниците на престъпността да бъдат пренасочени към превенция. В случаите на корупция лицата, които по начало трябва да предотвратяват престъпността, трябва да бъдат възпрени от поощряващи престъпността действия.

### *Мобилизация: разширяване на отговорностите*

Партньорството не е единственият способ за привеждане в синхрон на отговорностите за борба с престъпността и начините за нейното ефективно и приемливо упражняване. Официалните органи за превенцията на престъпността, правителството и служби като полицията, и вече съществуващите партньорства за превенция на престъпността не винаги могат да действат самостоятелно, а им се налага да действат индиректно. Това става най-вече чрез други държавни или частни институции и граждани, чиято позиция за извършване на превантивна дейност е по-добра (напр. лица, които са клиенти на архитекти, самите архитекти или преподаватели по архитектура). Партньорствата също се грижат за неутрализирането на лицата, които неволно провокират престъпления чрез

ежедневната си частна, обществена или търговска дейност. Мобилизацията означава именно това: когато определена служба или партньорство преднамерено разширява полето на отговорност към други институции или лица. (В противовес на това, партньорството представлява сбор от доброволни участници, съгласни да поемат обща отговорност и да съчетаят своите ресурси за разрешаването на проблема с престъпността. Терминът “съдействие” като част от процеса превенция се отнася и до двата описани механизма).

Мобилизацията като част от етапа “съдействие” на превантивния процес може да бъде определена като серия последователни стъпки, от чиито начални букви се получава акронимът Clamed<sup>1</sup> (виж Каре 3).

### **Каре 3: Clamed: Мобилизация за превенция на престъпността в общността**

*Изясняване (Clarify)* на конкретните превенционни задачи,

*Локализиране (Locate)* на участниците в превенцията: институциите и лицата с потенциал да изпълнят съответните задачи/роли ефективно и по приемлив начин, т.е. описание на техните специализирани познания, човешки ресурси, присъствие на ключови места или в ключови моменти от процеса и адаптиране на отговорностите и интересите им към съответните задачи/роли за превенция.

След като тези участници бъдат локализирани, те трябва да определят параметрите на сътрудничеството си и да повишат ефективността на действията си за постигане на начертаните цели чрез:

- *Насочване на вниманието им (Alert)* към проблема престъпност: дали те или някой друг са засегнати от него, дали допринасят за причините, които водят към него или дали са способни да извършат нещо за неговата превенция.
- *Мотивиране (Motivate)* за поемане на роля/задача в превенцията на престъпността чрез приемане и увереност в нейния смисъл, активна заинтересованост от нейния успех и съобразяване с външни стимули и санкции, свързани с упражняването на отговорности и права, съблюдаване на стандарти, избягване на съдебни действия и пр.
- *Даване на възможности и правомощия (Empower)*: изграждане на капацитет от възможности чрез предоставяне на компетенции (ноу-хау и технически средства); оперативни ресурси като финансиране, персонал и информация, както и подходящи законови пълномощия; отслабване на ограниченията, но и паралелно подсигуряване на контрол върху органите, за да се предотвратят твърде ревностни действия от тяхна страна.
- *Насочване (Direct)* чрез следване на определени инструкции, ако е необходимо, избор на конкретни области на действие и предприемане на конкретни действия.

Чрез този целенасочен и оперативен подход може да се определят лицата и службите, които би трябвало да се заемат с конкретните проблеми на престъпността или рискови фактори в дадено населено място. Той обаче може да се гледа и в по-широк план.

<sup>1</sup> От английските термини *Clarify, Locate, Alter, Motivate, Empower, Direct*.

Предвид множеството взаимозависимости в обществото, обикновено са нужни и други действия, освен прилагането на подхода Clamed за единични институции и лица по повод изолирани проблеми на престъпността. В повечето случаи е необходима комбинация от действия на местно равнище, за да се обединят и координират многобройните и твърде различни институции, които може би вече работят в синхрон по редица проблеми. Може да се наложи, например, да се мотивира агенцията А да даде сигнал на институцията В, че тя на свой ред трябва да даде пълномощия и да мотивира лицето С. Може да се наложи да бъде склонена дадена агенция да облекчи ограниченията, които поставя спрямо друга агенция, която има по-непосредствена възможност да осъществи нужното вмешателство за целите на превенцията на престъпността. Освен това, е необходимо да се установи подходящ климат на възприемчивост към превантивната дейност, което ще даде тласък и ще осигури поддръжка за конкретните дейности по Clamed.

Разбира се, това е перспективата “отгоре надолу”, при която професионалните и официални органи за превенция на престъпността се опитват да ангажират още лица и институции. Но жителите на дадено населено място могат да намерят начин и сами да се организират за общи действия (чрез квартални патрули, например, или като собствениците на търговски обекти организират кампании срещу кражбата на стоки), и едва впоследствие да потърсят официална подкрепа от институциите, напр. полицията или органите на местната власт. В още по-широк план, местните органи, били те отделни лица/НПО или професионализирани институции биха могли да поемат инициативата, а след това да потърсят подкрепа от централните органи на властта.

## **Аспекти на превенцията**

### *Превенцията като цел*

В едно класификация, взета от сферата на здравеопазването и широко използвана в превенцията на престъпността, се говори за три подхода към методите на вмешателство. Всеки от тях изисква различна комбинация от партньори и партньорски споразумения. Те са както следва:

- *първичен*: насочен към потенциалните престъпници като група или към потенциалните криминални ситуации, или хората/собствеността, които могат да станат обекти на престъпления.
- *вторичен*: насочен към най-заstraшените от престъпно посегателство лица, обекти или места, където могат да бъдат извършени престъпления.
- *третичен*: насочен към осъдени престъпници или към лица, станали жертва на престъпление или към обекти и места, срещу които е имало престъпно посегателство (той е свързан с концепцията за повтаряемост на жертвите, престъпленията и местопрестъпленията и по принцип се смята за ефективен при недостиг на ресурси).



*Социални нива на действие*

Методите, използвани при съдействие, приложение и намеса в престъпността и нейните причини, се сблъскват с най-разнообразни субекти в реалния живот. Това са конкретният престъпник или жертва на престъпление, семейството, заобикалящата среда и институции като училището. Управляващите, професионалистите и партньорствата могат да бъдат силно дезориентирани ако не са наясно точно върху кого би трябвало да въздейства даден метод за превенция, в каква обстановка се налага да действат и на какво ниво трябва да бъдат постигнати резултати. Тези субекти са описани като определени социални нива, извлечени от класификацията на британската програма “По-голяма сигурност в градовете”, прилагана на близо 2 000 места:

- отделни места/хора;
- семейство и близко обкръжение;
- възрастови групи;
- институции: битоващата в училищата култура и пр.;
- медии;
- области (в строго географски смисъл) и общности (т.е. споделени интереси, които могат да бъдат разпръснати или да са концентрирани в определен географски район; ако са концентрирани в даден район, те са неформални или формални, напр. конкретна служба в дадена община или района, в който действа дадена организация или асоциация, напр. инициативи на собствениците на дискотеки срещу наркотиците и насилието – за примера на Дания в това отношение виж Каре 4).

Партньорствата трябва да имат способността да се справят ефективно и по допустим начин с проблемите на престъпността на съответното социално ниво. Възможно е дори дадени партньорства да се организират именно поради необходимостта да се действа на определено равнище. Ако партньорството трябва да оперира на повече социални нива, може да се наложи да решава специфични проблеми и да предприема специфични начини за тяхното решаване. Това се случва сравнително често, тъй като едно престъпление (или по-широка социална потребност, породена от него) може да се изяви на едно ниво (напр. лице пострадало при пиянска свада, което идва да получи медицинска помощ в болницата), причините му могат да съществуват на друго ниво (напр. начинът на проектиране на улиците в градския план), а решението му да се търси на съвсем друго ниво (напр. политиката по отпускането на лицензи за увеселителни заведения – т. е. на институционално ниво или на ниво общност)

#### Каре 4: Аспекти на общността

Терминът “общност” (англ. community) изразява едно доста сложно и нееднозначно понятие. От значение е той да бъде разшифрован, тъй като връзката му с партньорството е многопластова (а употребата му дори в рамките на една държава е доста свободна и вариативна). Съществуват традиционни, географски определени общности, както и по-разпръснати общности, изградени върху общ интерес или самосъзнание (напр. общности на етнически или икономически признак) – те не са разположени на определено място, а са по-скоро виртуални, неконцентрирани в пространството. Те представляват смесица от лични и колективни интереси и свързват както отделни граждани и потребители, така и корпоративни формации. Повечето инициативи за превенция на престъпността в общността всъщност само се осъществяват в нейните рамки, а не действат чрез присъщите ѝ механизми. Възможно е да се направят и още няколко разграничения: Общността може да се прояви по няколко начина:

- чрез физическата и социална среда или местопрестъплението;
- чрез избора на обект на престъплението (напр. нападение на джамия);
- като източник на превантивни намеси (актове на колективна самозащита, неформален социален контрол, посредничество при конфликти);
- като контекст на превенцията, който може еднакво да ѝ помага и да ѝ пречи (напр. враждебното отношение към полицията);
- като източник на информация, мотивация и упълномощаване на занимаващите се с превенция субекти (напр. кварталните патрули);
- чрез начините за прилагане на превантивните методи (напр. да се подпомагат възрастни съседи при ограждането на имотите им или да им се съобщава за повишен риск от взломни кражби);
- чрез начините за оказване на подкрепа на потърпевшите и вдъхване на чувство за сигурност на общността като цяло;
- като източник на криминално проявени индивиди (напр. когато в общността живеят много на брой потенциални престъпници) и на проводници на престъпността (лица, занимаващи се с продажба на крадени вещи или снабдяващи престъпниците с информация или оръжие);
- чрез основната причина за престъпността (напр. субкултура, поощряваща неподчинението на закона, общност, за която са характерни вътрешни конфликти).

При партньорството се поставя акцент върху превенцията на ниво общност, отделен гражданин и семейство. Това е един твърде разумен подход, тъй като отделните хора и общности биха били много по-мотивирани да защитят себе си или своите членове. Те също така имат специфични познания за близкото си обкръжение, един вид местна мъдрост; понякога единствено те имат право на намеса (напр. в собствените си домове); намират се където трябва (макар и не винаги когато трябва) и са много на брой, така че могат да се намесят при извършване на престъпление. Ефективността и приемливостта на превантивните действия на отделните хора или гражданската общност, обаче, са в определени граници, както се вижда от последните две точки в горното каре. Общността може да няма подходяща или достатъчна структура, която да бъде

натоварена с превенция (така че партньорството може да се нуждае от един подготвителен етап, на който такава структура да бъде създадена, преди да се предприемат конкретни действия за справяне с престъпността). Понякога липсва така необходимата за дадени области на превенцията общностна свързаност или конкретен вид “социален капитал”; ако съседите си нямат взаимно доверие, те не биха могли да си сътрудничат в кварталните патрули. Това важи особено за неформалния надзор и контрол над децата. (Един интересен пример за преднамерено изграждане на взаимоотношения на сътрудничество между родителите с точно такава цел са групите на бащите и групите на майките в Дания). Възможно е да съществуват твърде дълбоки конфликти – етнически, религиозни или дори междусемейни, които едновременно стават причина за престъпления и са пречка за реакция срещу престъпността.

Превантивното действие би могло да бъде просто натрапено, но би могло и да нарушава определени законови рамки, както е в случаите на саморазправа. Това се отнася до позициите и методите на групите за самозащита и може да доведе до нежелани ефекти като социално изключване. Затова, паралелно с мобилизирането на гражданите и общността, трябва да бъде осъществяван и съответния контрол. Едно такова предписание, обаче, трябва да се отнася не само до това социално ниво, но и до институциите и службите, а това е предмет на следващия раздел.

### **Проблеми и цена на партньорството**

Както вече бе формулирано, партньорството в същината си представлява средство за преодоляване на разделението в дейността по овладяване на престъпността и свързаните с нея социални проблеми, които по същността си не признават границите на отделните институции, особено ако целта е ефективна борба с тях. Трудностите, които произтичат от прекомерното разделение в дейността, обаче, са напълно сравними с трудностите вследствие на прекомерно голяма интеграция (Ekblom 1986).

*Разделянето на отговорностите* може да доведе до решение на проблемите в твърде тесни рамки и до разработването на структури, чиято приложимост страда от самоцелността на такива социални и институционални промени. То може да създаде в общественото съзнание илюзията, че отговорностите се поемат без нейна помощ. Но разширяването на основата на отговорностите е заредено с множество проблеми. Може да се окаже, че никой не смята даден проблем за своя работа, че прекаленото задълбаване в криминалните последици на несвързани помежду си области на политиката изкривява по-широките приоритети и че самозащитата на гражданите или социалният контрол водят до неприемливо нахлуване в личното пространство и загуба на независимостта в едно вече твърде конформистко общество. Общността не води автоматично до плурализъм.

*Разпределянето на компетенциите за превенция на престъпността*, концентрирането им в конкретни служби и институции може да ги усложни прекомерно, да ги оскъпи и да ги направи твърде дефицитни. Това може да деквалифицира гражданите, които често са най-добре поставени да предотвратят извършването на престъпление. Натоварването на общността с такива компетенции, обаче, може да ги размие и отслаби или да доведе до несправедливото им прилагане.

*Разделянето на власт и правомощия* може да отслаби системата за взаимен контрол, тя дори може напълно да бъде заобиколена, така че институциите да използват незаконни

средства при изпълнението на задълженията си (напр. незаконен достъп до поверителната професионална информация на друга институция). Но в миналото съсредоточаването на властта в една институция е било за сметка на справедливостта и по-скоро на потребителите, отколкото на производителите.

Тази група от фундаментални дилеми се допълва от още два сродни проблема.

*Засиленото съдействие за благо на общността* от страна на институции като полицията (чрез изпращането на полицаи на работа и насърчаването им да участват в живота на местната общност) може да улесни взаимното разбирателство и да спомогне за прецизирането на полицейските операции. Но полицаите трябва все пак да запазват дистанция, за да не пострада техният авторитет на безпристрастни служители при появата на противоречиви местни интереси. От гледна точка на междуинституционални отношения, ясното разграничаване на полицията (и съдебната власт) от местните партийни апарати ги държи настрана от политическата корупция и запазва репутацията им на институции, имунизирани срещу политически натиск и междупартийни спорове. Това, обаче, ги отдалечава от лостовете на влияние на местно равнище, които биха подобрили значително планирането и изпълнението на местните стратегии за превенция на престъпността. (Отстояването на институционална независимост като част от вътрешната култура на много професии е всеизвестна пречка за партньорство и за по-широк обществен принос. Този аспект на нещата е описан в Норвежкия доклад (Gjefsen and Bjørn 2000). Той, обаче, би могъл да се разглежда и като начин за преодоляване на трудни организационни проблеми, възникващи при работа, надхвърляща традиционните ясни граници между институциите).

*Централизация и децентрализация.* Опитите проблемите на престъпността да бъдат решавани централизирано могат да доведат до изолация и отдалечаване на организациите занимаващи се с тях, до слабо присъствие в конкретните райони, до тромави стандартни действия, непознаване на местната специфика и пренебрегване на проблемите, които може да нямат сериозни последици за цялото общество, но да са от значение за конкретни хора или квартали. Неадекватните форми на децентрализация, обаче, могат да доведат до непоследователни, фрагментарни или твърде екстремни решения на местно ниво и икономически неизгодно припокриване с дейности, които се прилагат най-успешно върху големи територии.

Затова не може просто да се върне часовника назад във времето, доколкото такова време въобще е съществувало, когато не е имало почти никаква специализация, всички проблеми са се решавали локално, а полицейските и други подобни функции са били неразделна част от местната общност. За да се постигне най-висока ефективност и съответното ниво на легитимност, е нужно да се вземе най-доброто от разделението и интеграцията и да се отсеят всички техни непривлекателни черти. (Ако това не бъде постигнато, резултатът е единствено бавно и безкрайно люшкане между двете крайности). Затова изборът трябва да се прави много внимателно и да бъде придружен с компромиси. Решенията трябва да са креативни, за да се вземе най-доброто от двата подхода в съответствие със специфичните културни и институционални дадености в отделните страни. За хората, целящи да организират, усъвършенстват или разширят дадено партньорство в страната, региона или града, в който живеят, съществува проблемът какво да бъде неговото устройство. Те ще трябва да постигат споразумения, водещи към целта, удовлетворявайки множество противоположни изисквания и съгласявайки се на нелеки компромиси.

### **Изработване на споразумения за сътрудничество**

Едно от основните измерения на структурата на дадено партньорство, което си струва да бъде разгледано внимателно, е споменатата по-рано граница между съдебна и извънсъдебна превенция на престъпността. Партньорството не е лек за противоречията и напреженията между двата различни подхода към проблемите на престъпността – на правоприлагащите органи и на службите на социално подпомагане, но помага те да бъдат разглеждани заедно по структуриран начин.

Съществуват и други, не толкова фундаментални измерения на устройството на едно партньорство, напр. онези, за които стана дума във връзка с разделението на труда и централизацията. Въпреки това, те могат да имат огромно практическо, политическо или правно значение. При тях става дума за постигане на баланс между:

- професионалисти/експерти и непрофесионалисти;
- демократично представителство и широко участие;
- избрани ръководители и длъжностни лица;
- партньорство само между държавни и партньорство само между частни институции.

Трябва да се вземе предвид и основополагащото разделение на типа превенционна практика на системите на наказателното правосъдие и правоприлагането (от колективен тип: репресивни) и цялата останала практика, която може да се групира под названието гражданска или извънсъдебна. Както бе обяснено в Каре 1, връзката между тези подходи е по-важна от различията между тях.

По тези причини е необходимо да се създадат инструменти и обосноват устройствени принципи на партньорства, пригодни към различни социални, културни, правни и политически условия. Такива идеи вече са налице.

#### *Инструменти и принципи*

Един от инструментите е вече описаният подход Clamed за мобилизация на гражданите и институциите. При реализацията на отделните стъпки на подхода Clamed е препоръчително да се вземе предвид проблема за разделението и интегрирането на труда. За да се проектира споразумение за работещо партньорство е необходимо да се вникне в мотивите на онези институции и сегменти от обществото, които са склонни да се включат в партньорства за превенция на престъпността. При институциите възможни мотиви са: индивидуална или колективна самозащита срещу престъпления; избягване на наказателна отговорност за продукти, неотговарящи на стандартите за сигурност; промоция на продукти и услуги на сигурността, напр. охрана и застраховки; изграждане на обществен имидж на отговорния и “съвестен гражданин”. На равнище индивид мотивите могат да бъдат: самоусъвършенстване чрез придобиване на нов опит, лична обвързаност с целта на партньорството (напр. подобряване на положението на нуждаещи се деца), както и постигане на определен социален статус.

Друг по-конкретен ориентир е вторичния принцип за избора между централизацията и децентрализацията. Така например, в изпълнение на Словашката стратегия за превенция на престъпността са създадени регионални комисии, които я адаптират към

местните условия чрез конкретни програми, чието изпълнение те координират. Това е част от една по-обща тенденция, характерна и за много други източноевропейски държави, за прехвърляне на компетенции от централните към местните власти. Тази тенденция предполага по-широко поле за решаване на проблеми на партньорството като липсата на допирни точки между дейността на полицията и местното управление, която може да се окаже значително препятствие за по-старите демократични общества с подобно традиционно разделение.

Би било от полза да се проучат професионалната култура, манталитета и ценностната система на отделните партньори, да се идентифицират възможните конфликти, които биха попречили на съвместната работа и да се положат усилия за оформяне на временно споразумение. Това може отчасти да се постигне чрез създаване на нова вътрешна за партньорството култура. В повечето случаи, обаче, не е желателен пълният отказ от идентичността на партньорите; общата за партньорите култура може да прерасне в изцяло нов орган, което носи съответния риск от липса на гъвкавост и твърде големи компромиси. По-желателно в случая е да се проявява разбиране към културата на останалите партньори.

При такъв вариант могат да се изработят протоколни правила или сборник с процедурни правила, напр. за да се улесни обменът на информация между партньорите, но в същото време той да бъде в необходимата законова рамка и да е приемлив за всички партньорски организации и обществото като цяло. Ролята на протоколните правила напомня смазочното масло, чиято цел е отделните компоненти на двигателя да бъдат държани на известно разстояние, въпреки че работят като едно цяло.

Може да се наложи взаимоотношенията между партньорското сдружение и отделните партньори в него да бъдат описани съвсем експлицитно. Положителната страна на това е, че участниците могат да черпят възгледи и перспективи от партньорството и от отделните партньори; отрицателната е, че индивидите мога да бъдат подложени на най-различни ролеви конфликти, които трябва да бъдат овладявани. Такива конфликти могат да навредят на участието им в партньорството или значително да снижат ефективността им. Изборът между постоянен партньорски ангажимент и ангажимети за конкретни случаи също е важен. В последния случай е налице повече гъвкавост като се избягват финансови и договорни задължения, но при всеки отделен случай трябва да се гради доверие и уважение и да се натрупва знание.

Прегледът на законодателството и последиците от него понякога разкрива противоречиви законови изисквания, а дори и законов вакуум. Добър пример е Словакия, където се оказва, че липсват законови норми за закрила на детето и за доброволно участие в превенция на престъпността. Понякога дори в законодателството е предписано партньорство, а то не се осъществява. Подсигуряването срещу евентуално законодателство, което непреднамерено може да стане проводник на престъпления е един подход към криминални проблеми, възникнали благодарение на именно такива нови закони, разпоредби и процедури. Би било разумно обаче, същите техники да се използват за оценка на вероятните заплахи и възможностите, произтичащи от тях, за създаването на партньорства за превенция на престъпността.

Ако всички партньори се ръководят по една и съща карта, комуникациите и сътрудничеството между тях ще бъдат неимоверно улеснени. Петте I (Приложение 1) могат да послужат с ясната си и точна терминология за едно систематично описание на

задачите/ролите на партньорите и партньорството и да помогнат за локализирането на добри практики на всеки етап от превенционния процес. В модела на петте I се вмести и една по-подробна концептуална рамка, тази на “сбора на възможности за престъпление”, която описва непосредствените причини за престъпленията и определя превантивната намеса по отношение на тези причини (Приложение 2).

Биха могли да се предложат и алтернативни модели или шаблони за партньорство, напр. на доброволчни, търговски, административни/управленски начала, както и партньорства от мрежов тип.

Партньорствата (или лицата, които ги планират) трябва да решат дали обхватът им на действие ще се отнася до превенция по принцип или само до отделни нейни елементи (напр. превенция на рецидивизма или проектиране на градската среда); какъв ще бъде баланса между правоналагачия и социалния подход към престъпниците; дали ще бъде на първично, вторично или третично ниво; дали ще бъде координационен орган на всички местни инициативи за превенция на престъпността (т.е. ще действа на ниво съдействие и мобилизация и ще създава подходящ климат) или ще извършва реална практическа намеса.

### **Изграждане на партньорства**

Процесът на изработване на първоначалното споразумение по едно партньорство за превенция на престъпността е различен от процеса на спазване на ангажиментите, след като партньорството вече е учредено. Изграждането може да се окаже доста трудно. В Дания, напр., бяха необходими около десет-петнадесет години, за да се премахнат търканията и взаимното подозрение при интердисциплинарното между-ведомствено сътрудничество.

Изграждането на едно партньорство може да съчетава предварително централно планиране (макар и на широка консултативна база) със съвсем конкретни управленски решения. Пример за това са Законът за престъпността и безредиците от 1998, действащ в Англия и Уелс, и наскоро приетия там режим за мониторинг на ефективността на партньорствата, както и френската система от съвети и планове за превенция на престъпността, които са под надзор и финансиране от *префектурите*. В пост-комунистическите държави от Източна Европа изглежда е много важно да има строга законова регламентация на всички случаи, в които дадена агенция може да надхвърли своите обичайни функции и правомощия (както е например в Украйна). Има и други обстоятелства, при които е по-удачно да се създадат добри условия за разрастване на партньорствата и развитието им в печеливша насока, без да се залага на силно управление, какъвто е случаят в Швеция. В Словакия се предвижда партньорствата да се формират на основата на не толкова формален обмен и сътрудничество. Като цяло е разумно в началото да се сътрудничи по ясни и не твърде спорни теми в определени рамки.

Друг възможен път за развитие на партньорството е преходът от търсене на финансиране към избор на по-ефективни начини на работа; или от *ad hoc* сътрудничество по повод на отделни събития към системно планиране и управление на целите. Но дори и при развитието “отдолу нагоре” почвата има нужда от разораване и наторяване. Това може да се постигне чрез създаване на инфраструктура от системи за информиране и насочване като например наскоро създадените от правителствени

криминологични екипи в Англия и Уелс помагала по намаляване на престъпността (crime reduction toolkits, виж [www.crimereduction.gov.uk](http://www.crimereduction.gov.uk)). Може да се върви и по пътя на специализация на професионалистите в областта на превенцията, както напр. в Словакия, или да се използва проектния подход. Регионалните и централни институции могат да изиграят и ролята на катализатори, което може да се изразява в обединяване на разнородни служби или създаване на общностни структури, напр. асоциации на живущите в даден район. Така институциите могат да поделят с тях отговорността или изцяло да им я делегират. Обикновено се налага смесване на подходите – отгоре-надолу и отдолу-нагоре, като пропорциите варират от държава до държава.

По повод проблема за съгласуване на разнородните партньорски интереси би могло да се отиде по-далеч от отделните протоколни правила и сборници с процедурни правила и да се изработи един по-широкообхватен “брачен договор”, регламентиращ индивидуалните и общите позиции относно редица фактори. По този начин партньорите са напълно наясно с параметрите на отношенията и не хранят нереалистични очаквания към другите партньори. Това важи особено силно в случаите на смесено партньорство между граждани и институции. Много полезен списък на десетте най-често срещани от партньорите проблеми се предлага в едно ръководство по партньорство, издадено в Канада (Frank and Smith 2000). Сред изследванията, в които се посочват проблеми от практиката на партньорските отношения (а също и проблеми на управлението на партньорствата) са: Liddle and Gelsthorpe 1994a и b; Sampson et al. (1988); и Crawford (1988); по същите въпроси виж и Barbe et al. (1988) и Buffat (2000).

#### *Осигуряване на партньорството*

Осигуряването на партньорството може да се отнася до прозаични въпроси голямото текучество, много често на ключови кадри в партньорството. Често на това се гледа като на неприятна изненада, а не като на неизбежно движение на талантиви личности. Към осигуряването се отнася и периодичният преглед на състоянието на партньорството, било чрез вътрешна или чрез външна оценка. Такива прегледи са необходими по две свързани помежду си причини, плод на новите технологии и социалните промени: проблемите на престъпността и ефективните превантивни мерки за тях се променят с времето; променят се и отговорностите и ресурсите на отделните институции, както и нагласите за това кое е допустимо и кое не.

Третата причина, поради която прегледите на състоянието на партньорствата са необходими е, че ползата от определено партньорство може да се дължи на неговата новост, на напреженията, породени от разнообразието и колкото по-позната става дадена форма на партньорство, толкова повече ползата да се изпарява. В момента във Великобритания приложението на законодателството за защита на човешките права предизвиква широк отзвук в цялата система за превенция на престъпността и правоприлагане. В Бялата книга за доброволческата дейност, издадена от ирландското правителство (2000), се говори за нуждата от създаване на наблюдателна комисия, която да направи преглед на съществуващите програми и схеми, за да се осигури тяхната адекватност и рентабилност и в бъдеще. Датските комитети УССП обновяват дейността си както в отговор на местните събития, така и под влиянието на Националния съвет за превенция на престъпността. Съветът наблюдава тенденциите в престъпността и се занимава с потенциалните нови рискове, възможностите за противодействие и натрупването на познания за националната и международна обстановка. Цялата тази информация се предава на полицията, която на свой ред



снабдява съвета с информация. Двупосочните канали за информиране биха обогатили както практиката, така и теорията и политиката на управление. Британския правителствен уеб сайт, посветен на намаляването на престъпността ([www.crimereduction.gov.uk](http://www.crimereduction.gov.uk)), използва този двупосочен модел – там има дискуссионни групи на специалисти, работещи в областта на превенцията, а съвсем наскоро сайтът бе снабден и с канал за електронно шерване и изпращане на документи и данни между партньорствата.

#### *Еволюция или изчезване?*

В своето развитие някои партньорства могат да успеят да се приспособят към променящите се проблеми, работна среда или вътрешна динамика. Други могат да не успеят да се адаптират, а трети могат да оправдаят съществуването си само ако то е ограничено в конкретен срок и разработят стратегия за своето закриване, както в случая с програмата “По-голяма сигурност в градовете”, проведена във Великобритания през 90-те години.

#### *Оценка*

Оценката е от значение на няколко нива. Партньорствата (или финансиращите ги институции) трябва да оценяват следните характеристики:

- Процеса и ефекта на индивидуалните схеми за превенция на престъпността, които обслужват или финансират.

- Ефективността на партньорството като стратегическо цяло, т.е. неговото въздействие. Съществен въпрос е как партньорството добавя стойност чрез повишаване на ефективността в смисъл на рентабилност, устойчивост и одобрение за мерките за превенция на престъпността. Как то разширява обхвата (на проблематиката) и дела (на проблемите, с които се е справило на определено място, в конкретен град или регион) на превантивната дейност? За отбелязване е, че подобна оценка на ефективността на партньорството може да се прави, само ако се сравнят подобренията в планирането, разпределението и ефективността на отделните превантивни схеми, прилагани в партньорска среда, със схемите, прилагани изолирано.

- Ефективността и приемливостта на механизма на дейност на партньорството (напр. колко успешно то провежда процеса на превенция, а в по-общ план дали създава задоволителен климат за превенцията, дали мобилизира гражданите и институциите в тази насока и дали създава необходимата инфраструктура и управлява по начин, подходящ за иницирането и поддържането на качествени превенционни схеми); с други думи, партньорския процес.

Оценката на всяко едно от горните нива може да се направи под формата на бърза обратна връзка, от която да следват и съответните промени в движение, или чрез по-подробни и внимателно обмислени прегледи. Тя задължително предизвиква и национален или международен интерес по отношение на установените работещи и приемливи практики и техния контекст, както е в случая с настоящата разработка.

Предложеният тук доклад няма за цел да прави преглед на резултатите от оценки на партньорства (всъщност оценките, при които се обръща специално внимание на аспекта

партньорство, са малобройни). Но за да се стигне до въпросите, които трябва да бъдат зададени по отношение на оценката на ефекта и процесите при партньорствата, може да се използва логическия модел, предложен в началото на разработката и рамката, указваща “как се прави превенция”, зададена в модела на петте I.

### **Заклучение**

Този доклад представя партньорството и превенцията на престъпността като комплексни и нюансирани явления, както по отношение на идеите, така и по отношение на действията. Предложените ясни дефиниции и идейни разграничения са неоченими при формулирането и прилагането на съответната политика. Те могат да помогнат на отговорните длъжностни лица да обосноват по подобаващ начин своите действия, да осъществят ефективна комуникация вътре в партньорството или между отделни партньорства, както и с цялата общественост, да направят оценка на добрите практики и да споделят натрупания чрез тях полезен опит с национални и международни партньори.

Надявам се, докладът да е предизвикал размисли за същността на партньорство и неговите цели; за това как чрез един процес, силно наподобяващ проектантската дейност, можем да се опитаме да повишим качеството на партньорските договорености всеки в своята собствена страна; и разбира се, как да придобием умение за по-добра преценка относно това кога едно партньорство е по-желано и рентабилно от индивидуалната превенционна инициатива.

## Приложения

### 1. Процесът на превенция: петте I

През последните двадесет години са правени редица опити да се състави окончателна картина на превенционния процес: как се осъществява на практика, дали се прилага от самостоятелни субекти или в партньорска среда. Най-новата предложена формулировка е рамката на петте I (Ekblom 2002a-c). Следващият илюстративен материал е почерпен от един все още неприключил процес на научна работа в рамките на Европейската мрежа за превенция на престъпността (ЕМПП) и на територията на Великобритания. Той бе представен на конференцията на Европейската мрежа за превенция на престъпността в Аалборг през м. октомври, 2002 г. (На следващата конференция на ЕМПП в Рим през 2003 г. ще бъдат представени допълнителни материали). Моделът е изграден на основата на по-ранни опити за формулировка, напр. един от проектите на Съвета на Европа за превенция на престъпността, осъществен в Украйна (Alexandersson et al. 1999) и модела Sara – Scanning, Analysis, Response, Assessment (наблюдение, анализ, ответно действие, оценка, за който можете да научите повече от [www.cops.usdoj.gov](http://www.cops.usdoj.gov)).

Схемата на петте I е замислена като помощно средство за събиране и организиране на информацията, необходима при подбора, възпроизвеждането и усъвършенстването на добри практики. Рамката може да се приложи към три различни нива в зависимост от нивото на подготовка и компетентност.

При Ниво 1 се извлича само основното послание на модела на петте I, т.е. те се взимат като лозунг, който предава основните идеи, без да се навлиза в подробности. При Ниво 2 (което не е описано тук) същината се повтаря, но под всяко заглавие се дават няколко подзаглавия, играещи ролята на ориентир в процеса на превенцията. При Ниво 3 се влиза в по-големи подробности, дава се методиката на действие: подсказват се категории, дават се примери и полезни термини, изясняващи смисъла на процеса. Получава се един вид наръчник за описание на проекти за превенция на престъпността: как да бъдат възпроизведени или моделирани на базата на фундаменталните принципи на превенцията и приложимите елементи на добрите практики (напр. един метод за мобилизация на местните жители в проект за превенция на взломните кражби може да се адаптира към проект за кражбите на/от коли).

### Ниво 1: Основна идея на рамката на петте I

*Разузнаване:* събиране и анализ на информация за:

- престъпността и безредиците и техните последици;
- престъпниците и техният начин на действие;
- причините за престъпността и (при дългосрочна превенция) рисковите и предпазните фактори в детска възраст, определящи бъдещата престъпност.

*Намеса:* блокиране, подриване или намаляване на влиянието на тези причини. Намеса в сферата на престъпността като цяло чрез:

- гражданска превенция и традиционно правосъдие/правоприлагане;
- работа с конкретни ситуационни причини и с такива, свързани на извършителите;
- борба с причините на различни нива: непосредствени (“елементарни”) причини за престъпното деяние, причини от по-висш порядък, произтичащи от обкръжението (общността), мрежите, пазарите и възможностите за престъпна кариера, както и косвените причини, върху които се въздейства чрез манипулация на рисковите и предпазните фактори в ранна детска възраст.

*Приложение:* превръщането на принципните намеси в практически методи, които са:

- съобразени с конкретния местен проблем и обстановка;
- насочени към извършители, жертви, сгради, места и продукти, индивидуално или колективно;
- планирани, управлявани, организирани и координирани;
- наблюдавани и с гарантирано качество, тъй като вложените човешки и финансови ресурси, както и продуктите и непосредствените резултати, се документират;
- приведени в съответствие с етичните норми.

*Съдействие* (първоначално наречено включване (*Insertion*)): мобилизация на други служби, фирми и лица от съответната общност, които биха могли да изиграят роля при намесите или при евентуално партньорство, тъй като на специализираните организации за превенция често им се налага да работят със или чрез други изпълнители, вместо пряко да се намесват в причините за престъпността. В двата случая трябва да е ясно:

- кои са привлечените участници;
- каква е тяхната най-обща роля и за какви конкретни задачи отговарят;
- как е привлечено вниманието им, как са мотивирани, упълномощени или насочени към конкретни действия (дали чрез популяризаторски кампании, финансови стимули или др.);
- как е създаден климат на сътрудничество в общността и как е туширана враждебността.

*Ефект:*

- характер на оценката (как и от кого е оценен проекта; дали оценката е била надеждна, систематична и независима; какъв е бил нейният формат);
- изводи за резултатите (кои мерки и методи са резултатни);
- рентабилност, степен на обхващане на криминалния проблем, график за приложение и постигане на ефект;
- оценка на процеса (какви проблеми/компромиси са се появили в хода на изпълнението и как са били разрешени на всеки отделен етап);
- възможност за възпроизвеждане (кои условия и инфраструктури биха били полезни или необходими за успешното повторение на проекта, или на отделни негови части, за всяко от петте I);
- поуки в положителен и отрицателен аспект (какво трябва и какво не трябва да се прави).

### **Полезни връзки**

Подробен преглед на модела на петте I:

[www.crimereduction.gov.uk/learningzone/5isintro.htm](http://www.crimereduction.gov.uk/learningzone/5isintro.htm)

Описания на проекти по схемата на петте I от конференцията в Аалборг (Дания):

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/eucpn/practices.html](http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/practices.html)

Най-новите примери за превенция на взломните кражби от Великобритания:

[www.crimereduction.gov.uk/burglary60.htm](http://www.crimereduction.gov.uk/burglary60.htm)

Базисен доклад “Към фундаментално европейско познание”, в който фигурира описание на проект по схемата на петте I, том I от протокола на конференцията в Аалборг:

<http://www.crimprev.dk/eucpn/docs/EUCPN-AalborgReport200210.pdf> (pdf) стр. 62-97

<http://ww.crimprev.dk/eucpn/docs/EUCPN-AalborgReport200210.doc> (Word) стр. 72-123

## 2. Сборът на възможности за престъпление – концептуална рамка за превенция на престъпността

Това кратко резюме има за цел да даде обща представа за това какво е сбор на възможности за престъпление (СВП). Читателите могат да намерят по-пълна версия с примери в Интернет, Ekblom (2001). Тъй като съдържанието и оформлението на рамката са в процес на непрекъснати редакции, все още се приемат коментари към тях (с автора можете да се свържете на електронния му адрес: [paul.ekblom@homeoffice.gsi.gov.uk](mailto:paul.ekblom@homeoffice.gsi.gov.uk)). Наскоро СВП бе вграден като елемент на процеса на петте I (най-вече под рубриците “разузнаване” (*Intelligence*) относно причините и “намеса” (*Intervention*) – виж Приложение 1), като без друго голяма част от съдържанието на петте I е фигурирало и в по-ранните документи относно СВП, макар да не е била използвана абсолютно същата терминология.

Концептуалната рамка на СВП включва както теоретична криминология, така и множество практически методи за превенция: ориентирани към ситуацията или извършителя, наказателно-съдебни или граждански. В нея са включени ясни и логично свързани помежду си дефиниции за превенция и намаляване на престъпността и комплекс от ключови термини, системно описващи непосредствените причини за престъплението, намесата по отношение на тези причини и условията на заобикалящата среда, с които се взаимодейства при тази намеса. Рамката е проектирана така, че да съответства на етапите на превенционния процес и да организира познанието за явлението като цяло, за това какво се случва, и понякога за това кой участва. Рамката СВП има следните цели:

1. Да помогне на криминалистите да опишат систематично проблема престъпност по подобие на анализа на криминалните схеми или по-обхватния анализ на рисковите и предпазни фактори и ясно да формулират оперативните цели на борбата с този проблем.
2. Да начертае карта на видовете причини за престъпността, за да могат криминалистите да се ориентират относно конкретната причина предизвикала конкретното престъпление в дадените условия.

*За извършителите:*

- виновност: дълготрайни влияния върху личността, предразполагащи лицето към извършване на престъпление;
- липса на умения за избягване на престъплението, напр. да бъде избегнат даден конфликт или да се намери възможност за честна прехрана;
- готовност за извършване на престъпление: краткотрайни влияния, напр. конкретен мотив и емоционално състояние, породени от моментните житейски обстоятелства и конфликти или предизвикани от наркотици;
- ресурси за извършване на престъпление: умения, смелост, познаване на обекта на престъплението, начина на действие, инструменти, оръжия, мрежа от помагачи;
- непосредствена решимост за извършване на престъпление: очакване/усещане за малък риск и усилие и голяма изгода, отсъствие на угризения;

- наличие на криминална ситуация.

*За ситуацията:*

- обект на престъплението – човек, имущество, услуга или информационна система, който е достатъчно уязвим, предизвикателен и атрактивен;
- външни обекти – сгради, стаи, превозни средства или контейнери, в които може да се проникне и където се намират подходящи обекти на престъплението;
- среда, благоприятна за извършителите от логистична и тактическа гледна точка и неблагоприятна за превенция; привлича и мотивира престъплението;
- липса на занимаващи се с превенция официални или неофициални лица или организации, които преднамерено или случайно да намаляват възможността за престъпление;
- наличие на проводници на престъпността, благодарение на които възможността за престъпление нараства неволно, поради небрежност или умишлено, напр. чрез осигуряване на инструменти, информация или други престъпни услуги преди или след извършване на престъплението.

3. Да начертае карта на принципите на намеса, помагачи на криминалистите да изберат най-подходящия от тях, който би блокирал причините на конкретното престъпление в конкретния контекст. Принципите на намеса съответстват на изброените по-горе единадесет основни причини. Те могат да бъдат формулирани или на съвсем абстрактно, генеалогично ниво (“втвърдяване на обекта”), или да са съвсем конкретни (“устойчивост на режещи предмети”). Някои от намесите за намаляване на престъпността са насочени към потенциални и настоящи престъпници и работят в няколко направления:

- намаляване на склонността към престъпление чрез действия по посока на детското развитие, както у дома, така и в училище, насочени към добре известни рискови фактори или чрез превъзпитателни мерки за осъдените престъпници;
- осигуряване на средства, помагачи на извършителите да избегнат криминалните прояви (напр. програми за ограмотяване или когнитивно-поведенчески курсове за намаляване на агресията);
- намаляване на непосредствените мотиви, произтичащи от моментната житейска ситуация, напр. наркотична зависимост, социална изолация и конфликти;
- ограничаване на ресурсите за престъпление, напр. оръжия, инструменти, ноу-хау;
- намаляване на решимостта на престъпниците чрез възпиращи и предупредителни мерки, както е при обичайното правоприлагане;
- изключване или отклоняване на нарушителите от престъпни ситуации, напр. избягване на струпването на голям брой деца в сладкарници, привличане на младежи с хулиганско поведение в клубове по интереси и ограничаване на движението на осъдените престъпници или задържането им в места за лишаване от свобода;

Друг вид намеси целят да повлияят на криминалната ситуация като я правят по-рискована, изискваща повече усилие, по-малко доходоносна за престъпниците, както и много по-компрометираща за тях чрез:

- повишаване на защитеността на обектите на престъплението (посредством дизайна на навтомобилите, мобилните телефони и пр.), намаляване на тяхната стойност (чрез маркиране на собствеността, която е достъпна за ползване единствено с код) или тяхното отстраняване (напр. смяна на монетните обществени телефони с картови);
  - повишаване на сигурността на външните обекти – сейфове и сгради, в които се намират ценни вещи или уязвими хора (напр. чрез подобряване на дизайна или конструкцията на сградите);
  - планиране на околната среда – разположение на кварталите, градските центрове и транспортните възли, така че да се избегне концентрацията на привлекателни за престъпниците обекти, да се намалят конфликтите и да се облекчи наблюдението и преследването на нарушителите;
  - мобилизация на лицата, работещи в областта на превенцията, по описания по-горе начин (чрез овластяване и подкрепа за уязвимите жертви, напр. жертвите на домашно насилие); решителни предупредителни и възпиращи мерки спрямо проводниците на престъпността.
4. Да улесни намирането на реалните параметри на решението: практическите методи, схеми и пакети от мерки за превенция, които ще се използват в избрания начин за намеса. Отделният превенционен метод се проявява чрез няколко механизма за интервенция. Ясните параметри придават надеждност на изпълнението, гарантират качеството и подобряват управлението на проектите. Тези два процеса са съществени за комплексността на програмата, тъй като дават гаранция, че реално извършените действия съответстват на планираните.
  5. Да характеризира динамиката на криминалните престъпления чрез описание на отделни сцени, цели сценарии или чрез процеси като изместване, размиване на ползата, замяна на извършителя и надпревара за въоръжаване (Eckblom 1997, 1999).
  6. Да подпомогне избора и мобилизацията на други служби, които биха могли да изиграят ефективна роля за намаляване на престъпността, като ясно посочи причините и необходимите типове намеса.
  7. Да улесни обратната връзка, коригирането, оценката и измерването на рентабилността. Ако една операция е извършена качествено, то тогава тя заслужава да бъде оценена. Тъй като рамката вече е била използвана за начертаване на карта на причините и видовете намеса, тя представлява добра основа за свързване на причина и следствие с цел оценка на ефекта на операцията върху престъпността и на процесите, посредством които е постигнат този ефект.
  8. Да спомогне за натрупване на познания. Ясното описание на приложените методи, комбинирано с качествена оценка на процесите и ефекта, би представлявало добра база от познания относно “работещите механизми”. Рамката преполога структура за ефективно съхранение и намиране на информация и синтезира практическите принципи. Тя улеснява двупосочния поток на информация между общата теория и конкретната практика: теорията обогатява практиката, а практиката проверява истинността на теорията, само ако двете могат да бъдат нанесени върху една и съща карта.



## Библиография

Alexandersson, L., T. Bersee, P. Ekblom, F. van Gelderen and A. Kohl (1999). "Assessment report of the experts working in L'viv, Ukraine", (unpublished document: PF/daj/urb/revise report UKR) Council of Europe Project on Urban Insecurity and its Prevention in the CIS. Council of Europe.

Barbe, L., C. Coquelle et V. Persuy (1998). *Prévention de la délinquance – Politique et pratiques*, 30. Paris: European Social Fund (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité).

Bridgeman, C. (1996). "Crime risk management: making it work". Crime Prevention and Detection Series Paper 70. London: Home Office.

Browne, D., M. Levi, M. Maguire, P. Ekblom, L. Korsell, A. Dekker, M. Sutton and D. Oldfield (2001). "The identification, development and exchange of good practice for reducing organised crime", unpublished report to European Commission of Falcone-funded research project.

Buffat, J.-P., (2001). "Les politiques partenariales et contractuelles favorisent-elles une approche intégrée et globale de la lutte contre l'exclusion sociale?", *Sécurité et Démocratie*, 32. Paris: European Forum for Urban Safety.

Bureau of Justice Assistance (2001). *Creating a Safer America: Fiscal Year 2000*. Annual Report to Congress. Washington, DC: Bureau of Justice Assistance. Downloadable/Available at [www.ojp.usdoj.gov/BJA/](http://www.ojp.usdoj.gov/BJA/).

Crawford, A. (1998). *Crime prevention and community safety: politics, policies and practices*. London: Longman.

Ekblom, P. (1996). "Community policing: obstacles and issues" in A. Walker, P. Ekblom and N. Deakin (ed. P. Willmott) *The debate about community: papers from a seminar on community in social policy*. PSI Discussion Paper 13. London: Policy Studies Institute.

Ekblom, P. (1997). "Gearing up against crime: a dynamic framework to help designers keep up with the adaptive criminal in a changing world." *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*, 214: 249:265. Available at [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/risk.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/risk.pdf).

Ekblom, P. (1999). "Can we make crime prevention adaptive by learning from other evolutionary struggles?", *Studies on Crime and Crime Prevention*, 8/1:27-51. Available at [www.bra.se/web/english](http://www.bra.se/web/english) (click on "Studies on Crime and Crime Prevention" and then the pdf button).

Ekblom, P. (2001). "The conjunction of criminal opportunity: a framework for crime reduction toolkits". Downloadable/available from UK Crime Reduction website <http://www.crimereduction.gov.uk/learningzone/cco.htm>.

Ekblom, P. (2002a). "From the source to the mainstream is uphill: the challenge of transferring knowledge of crime prevention through replication, innovation and anticipation"

in: N. Tilley (ed.) *Analysis for crime prevention*, Crime Prevention Studies 13: 131-203. Monsey, New York: Criminal Justice Press.

Eklblom, P. (2002b). "Future imperfect: preparing for the crimes to come." *Criminal Justice Matters*, 46:38-40. London: Center for Crime and Justice Studies, King's College.

Eklblom, P. (2002c). "Towards a European knowledge base". Paper presented at EUCPN Conference on Good Practice in Crime Prevention, Aalborg Denmark, October 2002.

EU (2001). "Towards a knowledge-based strategy to prevent crime". Conclusions of EU Conference on Crime Prevention, Sundsvall, Sweden, 21-23 February 2001.

Farrington, D. (2002). "Developmental criminology and risk-focused prevention" in M, Maguire, R. Morgan and R. Reiner (eds.), *The Oxford handbook of criminology* (3<sup>rd</sup> edn). Oxford: Clarendon Press.

Frank, F. and A. Smith (2000). *The partnership handbook*, Human Resources Development, Canada, available of [www.hrdc-drhc.gc.ca/common/partners/partner.shtml](http://www.hrdc-drhc.gc.ca/common/partners/partner.shtml).

Gjefsen, Bjørn (2000). "Report on the partnership approach on crime prevention – Norway" (unpublished document: PC-PA (2000) 11) Committee of Experts on Partnership in Crime Prevention, Council of Europe.

Government of Ireland (2000). White Paper on a Framework for Supporting Voluntary Activity and for Developing the Relationship between the State and the Community and Voluntary Sector. [www.welfare.ie/publications/naps/socincl/supporting\\_whitepaper.pdf](http://www.welfare.ie/publications/naps/socincl/supporting_whitepaper.pdf).

Junger, M., R. West and L. Timman (2001). "Crime and risky behaviour in traffic: an example of cross-situational consistency". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38; 439-459.

Liddle, M. and L. Gelsthorpe (1994a). "Inter-agency crime prevention: organising local delivery". Police Research Series 52. London: Home Office. Available at [www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html).

Liddle, M. and L. Gelsthorpe (1994b). "Crime prevention and inter-agency co-operation". Police Research Series 53. London: Home Office. Available at [www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html).

Sampson, A., P. Stubbs, D. Smith, G. Pearson and H. Blagg. (1988). "Crime, localities and the multi-agency approach", *British Journal of Criminology*, 28: 478-493.

Scott, M. (2001). *Problem-oriented policing: reflections on the first 20 years*. Washington DC: US Department of Justice Community Oriented Policing Services. Available at <http://www.popcenter.org/Library/RecommendedReadings/Reflections.pdf>.

## Част II

### Кои са партньорите? За каква превенция става дума?

Ан Вивекенс

Национален център за научни изследвания (НЦНИ)

Франция

#### Размисли по повод някои европейски примери

С увеличаването на дребните престъпления и хулиганските прояви, с нарастващото чувство за несигурност и поради количествените и качествените ограничения на наказателното право, в Европа започна да се разработва много по-широкообхватна политика по проблемите престъпността. Монополът на използващите репресивни методи власти е част от миналото: т. нар. “напречна” политика има за цел да подмени репресивните действия с превантивна работа, извършвана едновременно от множество *партниращи си* служби, които не се ограничават в своето тясно поле на специализация.

Настоящата разработка предлага размисли върху два основни въпроса: кои да бъдат партньорите и за какъв тип превенция иде реч? Тези размисли имат двойствен произход, плод са на два съвсем различни подхода. Първата, по-широка гледна точка, е тази на Експертната комисия по партньорство в превенцията на престъпността (РС-РА) към Европейската комисия по проблемите на престъпността на Съвета на Европа. Втората се отнася до една отделна държава, Франция, и се основава на лични (предимно сравнителни) изследвания, проведени от мен и Жак Донзело<sup>1,2</sup>.

#### Към създаване на обща европейска препоръка

През 2000 г. Съветът на Европа назначи специална експертна комисия<sup>3</sup>, чиято задача бе да подготви проекто-препоръка<sup>4</sup> за “партньорството в превенцията на престъпността”. Комисията продължително проучва<sup>5</sup> докладите, подготвени от експертите-представители на отделните държави<sup>6</sup>, третиращи организацията и функционирането на партньорствата в рамките на техните страни. По-долу се говори за положението в тези страни, както то е описано в докладите, и за дискусиите, които те породиха.

Първата задача на експертната комисия бе:

---

<sup>1</sup> J. Donzelot with C. Mével and A. Wyvekens, *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

<sup>2</sup> J. Donzelot and A. Wyvekens, *La magistrature sociale. Enquête sur les politiques localae de sécurité*, Paris La Documentation Française, 2004.

<sup>3</sup> Съставена от експерти и учени, представляващи различни държави.

<sup>4</sup> Препоръка Rec (2003) 21 на Комитета на министрите на държавите членки относно партньорството в превенцията на престъпността (за пълния текст на Препоръката виж Приложението).

<sup>5</sup> От май 2000 г. до декември 2002 г. комисията се събра шест пъти.

<sup>6</sup> В комисията бяха представени следните страни: Дания, Финландия, Франция, Германия, Ирландия, Норвегия, Малта, Словакия, Швеция, Швейцария, Украйна. Други две държави (Великобритания и Белгия) бяха представени чрез свои учени-специалисти.

да посочи ключовите институции и партньори, които биха осъществявали превенция на престъпността и на страха от престъпления с най-висока ефективност” и “във връзка с това да обърне специално внимание на ролята, която трябва да играят местните власти и местната общност в превенцията на престъпността”<sup>1</sup>.

Необходимо е да се разясни предварително какво означава “най-висока ефективност”. Идеята за високи постижения, която стои в основата на тази инструкция, предполага, че е налице система за оценка на политиките и партньорствата. Истината е, че такава система е рядкост. Националните доклади доказват този факт експлицитно или имплицитно: в общия случай, независимо дали става дума за състава на партньорство или за други въпроси, свързани с него, не съществува механизъм за оценка на причините, поради които определен проект е успешен или не. Освен това, успешите в една страна проекти, не успяват непременно и в останалите страни. Въпреки че проблемите до голяма степен се припокриват, е необходима свобода на подходите към техните решения поради редица фактори – институционалния, политически и културен контекст на страните, мащаба на интервенциите във всяка държава – национален или локален, вида на интервенциите – институционализирани, с по-голяма или по-малка степен на формалност, както и периода на действие на съответната партньорска политика. Говорейки за оценка, трябва да се попита и какво точно означава резултат. Намалването на престъпността ли е най-високият резултат? Или фактът, че населението понася възможно най-малки щети при растящия брой грубиянски прояви и повишеното чувство за несигурност? Или става дума за оценка на функционирането на партньорството като такова?

### **Кои са партньорите?**

Направеният от експертната комисия преглед на положението в Европа, макар и не съвсем изчерпателен, дава да се разбере, че въпросът за състава на партньорствата се свежда до няколко различни подвъпроса, чиито отговори варират от държава до държава.

#### *Нива на партньорство*

Съставът на партньорството зависи от териториалния му обхват. Повечето представени в комисията страни вече имат свой *национален* орган за превенция на престъпността. Обикновено това е съвет за превенция на престъпността, в който участват представители на различни министерства и държавни агенции, свързани в различна степен с тази проблематика – на вътрешните работи, на правосъдието, на социалната политика, на благоустройството, на образованието, на културата, на професионалното обучение, на спорта, на здравеопазването. По-рядко там са представени неправителствени организации и църкви. Понякога участват и представители на бизнеса, на ВУЗ-овете и научните среди. Партньорството в Дания, например, е на особено широка основа, което отразява еднакъв приоритет, отдаван на обективния (приемащ за основа ситуацията и реалните възможности) и субективния (фокусиран върху поведението) тип превенция. Във Франция в началото също е създаден такъв орган (*Conseil national de prévention de la délinquance*), който по-късно се превръща в

---

<sup>1</sup> PC-PA, specific terms of reference, 24 March 2000.

част от една много по-голяма структура, отговаряща за политиката на градското планиране.

Партньорските институции много по-рядко се създават на *регионално* ниво, но и там те са обединения на изброените вече институции. Разбира се, във федералните държави<sup>1</sup> това ниво е много по-важно, тъй като правомощията на регионалните власти относно традиционно свързвани с превенцията въпроси са значителни, а регионалните органи също така са длъжни да провеждат политиката на централното правителство. Така че, изборът на най-подходящо равнище зависи от политическата структура на всяка отделна страна.

Най-важен за всяка страна, обаче, остава *локалният* подход. Борбата с проблемите на равнище обикновени граждани, както и напречните мерки, са втората опорна точка на европейската политика за превенция.

Най-общо казано, съществува разпределение на задачите между националното ниво, където се определя общият ход на политиката или поне от там произтичат стимулите за местните инициативи, и локалното ниво, където тази политика се осъществява на практика. Макар и стимулите понякога да са ограничени от слабата автономия на местните власти<sup>2</sup>, съставът на партньорствата на различните нива може да повлияе на координацията между тях. Примерът на Швейцария го доказва – там полицията и съдебните органи са с правомощия и отговорности на равнище кантон. Според швейцарски експерт, обаче, слабото национално присъствие на полицията (Швейцарски център за превенция на престъпността) води до голямо разминаване между проектирането на кампании за превенция и тяхното приложение на местно равнище (оттам и прозвището им “писма в бутилка”). По същия начин липсата на силен централен орган се отразява на стройността на действията на местно равнище, да не говорим, че може да бъде изгубено доверието в самата идея за превенция. Франция е само един пример за подобен ефект, който дойде след сливането на урбанистичната политика и превенцията<sup>3</sup>.

На местно равнище често се прави разлика между институционално партньорство и оперативно партньорство. Във Финландия се смята, че е много по-важно пряко да бъдат ангажирани обикновени хора, отколкото експерти. Подобна е идеята и на датските комитети УССП<sup>4</sup>, чиято структура включва висши административни служители и представители на политическите партии и лица, които са в ежедневен контакт с целевите групи. Ако конкретната задача го изисква, могат да бъдат ангажирани и специалисти. В общия случай, ако местното партньорство включва държавни органи, то ще има и много повече участници от частния сектор, отколкото на национално равнище, напр. сдружения на наемателите, спортни съюзи, групи за борба с дрогата, сдружения на възрастни хора, областни асоциации, благотворителни дружества и представители на бизнеса.

---

<sup>1</sup> Напр. Германия.

<sup>2</sup> Срв. ситуацията във Финландия и Дания (което не е попречило на 250-те органа на местната власт в Дания да създадат свои съвети за превенция на престъпността).

<sup>3</sup> Виж Ph. Robert, *L'insécurité en France*, Paris. La Découverte, coll. Repères, 2002. стр. 104.

<sup>4</sup> Social- og sundhedsforvaltning, Skole- og fritidsforvaltning og politiet (учебни и извън-учебни програми, социални и здравни служби, полиция).

### Мястото на държавните органи, полицията и съдебната система

В повечето европейски страни партньорството в превенцията на престъпността се представя като сътрудничество между полицията и други служби. В уводният абзац на условията към РС-РА се казва:

Сътрудничеството между полицията и общността на местно равнище е от съществено значение за ефективността на стратегиите за превенция на престъпността. Много групи от населението чрез помощта, която оказват на полицията, могат да изиграят роля в борбата с престъпността. Между тях са: органите на местното самоуправление, доброволни формирования (напр. организации за подпомагане на жертвите на престъпления, на възрастните хора или на хората с увреждания), институции като пробационните служби и училищата, представители на бизнеса/търговията, както и отделни членове на обществото (най-често чрез системата на кварталните патрули).

В Европа са правени множество изследвания върху ефективността на партньорския подход към превенцията на престъпността, но вече е дошло време тези изследвания, както и опитът и изводите на държавите-членки за работещите и неработещи методи, да бъдат обобщени.

По този начин изглежда, че правоприлагането, чието допълнително измерение е превенцията, е предимно задача на полицията и последната непременно трябва да бъде в центъра на всяко партньорство, основано с цел превенция. Полицията безспорно е незаменим партньор и често присъства и играе ключова роля в местните партньорства, но както показва по-задълбоченото проучване на опита на отделните страни, нейното участие може да приема различни степени на официалност и да бъде в различна степен “реално”. Официално полицията има повсеместни превантивни правомощия, но не винаги ги прилага на практика. Участието на полицията в партньорства също не произтича задължително от превенционните ѝ функции, нито пък стои в основата на самата превенция.

Полицията често заема водеща позиция на местно ниво, но в много страни като Финландия, например, партньорството се определя като “многоцентрово”. Във Франция основно място се отрежда на местните общински съветници. Наблюдават се и различни благоприятстващи фактори. Най-важни сред тях са отношенията между полицията и населението. От страните-членки на експертната комисия Дания (където полицията се ползва с голям престиж) и Малта (където недоверието към полицията е силно изразено) стоят на двата противоположни полюса. Друг фактор, подчертан във финландския доклад, е степента в която полицията набляга на различни техники за решаване на проблеми, което може да направи нейното участие в превенцията много по-естествено.

Що се отнася до държавните органи, изолираният пример на Франция поставя въпроса за ролята на другия основен участник в правоприлагащата дейност – съдебната власт. Франция е една от малкото страни, където съдебната система в лицето на прокуратурата се явява партньор, без чиято инициатива е почти невъзможно да бъде осъществено партньорството, докато, обратно, полицията твърде рядко участва в местни партньорски начинания. Именно под егидата на прокуратурата са създадени схеми като *maisons de justice et du droit* (центрове за законност и правосъдие, чийто брой понастоящем доближава 100) и местните групи за контрол над престъпността, които на свой ред са провокирали промени във и извън съдебната система (квартални съдии, местни договори за сигурност и пр.).

Как стоят нещата в другите страни? Съдебната система в Белгия също е ангажирана с превенция (прокуратурата и съдиите в съдилищата за непълнолетни). Във Финландия отделни съдии действат извънредно активно в тази област. В Швеция понякога участват прокурорите. В няколко от националните доклади се споменава нежеланието за участие на съдебната система поради ред причини като заплахи от страна на престъпния свят, страх от загуба на независимостта, неосъзнаване на важността на превенцията, пренатовареност на съдебната власт и пр.

#### *Мястото на общинската/местната власт*

Въпросът за мястото на общинските органи е интересен от гледна точка на състава и пилотното създаване на партньорства за превенция. Както видяхме, превенционната политика е здраво вкоренена в местното. Затова в повечето страни местната власт се взема предвид в превенционната политика и реално участва в проекти, които сама финансира. Тук трябва да изясним какво се разбира под “местна власт”. Нейната ангажираност с проблема варира в широки граници – от *реално* участие, през осъществяване на обичайните правомощия на общината, доближаващо се до предоставяне на *общински услуги*, до прилагане на пилотни проекти, които най-често са територия на *местните общински съветници*. Ако важността на местното участие е константа, то участието на депутатите като движеща сила на тази политика е рядкост, макар и да е препоръчително. Въпреки това, усилията за ангажирането на представляващите избирателния район депутати нарастват повсеместно.

Многобройни са примерите за функционално участие. Кметът винаги има полицейски правомощия, както и правомощия в социалната, училищната и техническата сфера, които могат да бъдат възприети като вид превантивна работа. В швейцарската кампания “Обединени срещу насилието”<sup>1</sup> участието на местните власти се ограничава до техните полицейски и образователни компетенции. Местните власти стопанисват сградите на училищата (и по този начин се оказват засегнати при вандалски прояви), което става повод за тяхното участие в решаването на проблема чрез гражданско образование, осъществявано от общинските социални служби за непълнолетни. В Швеция партньори са общинските служби (социални грижи, училища, общинска полиция), а не общинският съвет. Във Финландия общините неизбежно се занимават с превенция, тъй като в отговорностите им влиза грижата за общото благосъстояние на техните жители, особено за социалните им потребности. А е очевидно, че социалните проблеми и престъпността са свързани. Отговорностите, които местните власти поемат за градската сигурност все по-често включват и отговорност за сигурността като предпазване от престъпен акт. По тази логика местната власт в Ирландия не счита превенцията за свой приоритет, тъй като правомощията ѝ според обичайното право не се простират дотам. Единственият начин да се предприемат някакви превантивни действия е чрез въздействие върху заобикалящата среда. Затова там никнат най-различни превенционни структури, които трудно намират финансиране и са товар за местните власти, полицията и пробационната служба.

В докладите на страните от експертната комисия могат да се намерят и примери за автентични проекти на местните власти, които са признак за тяхното динамично

---

<sup>1</sup> Двугодишна общонационална кампания (1999-2000), иницирана от Швейцарския център за превенция на престъпността, насочена срещу насилието в училищата, най-вече срещу изнудването и имаща за цел да поощри сътрудничеството между полицията и различни други партньори.

участие. През 1992 г. в Словакия стартира проектът “Кошице – безопасен град”<sup>1</sup>. Той се осъществява от местната власт под ръководството на кмета на града. Проектът “Ханко” във Финландия също е инициатива на общините, като обединява социална и ситуационна превенция (и има за цел най-вече да намали престъпленията против собствеността).

Преминаването от оперативното участие или еднократни пилотни проекти към лидерска позиция в договорни партньорства за сигурност изисква качествен скок, който не винаги е лесно осъществим. Един особено подходящ пример е Германия, която прави активни опити да внедри ръководени от кметовете партньорства. Тласъкът в тази посока действително е силен, но също такава е и съпротивлението, тъй като местните власти се опасяват, че централното и федералните правителства могат да им прехвърлят тежестта на цялата отговорност. Във Великобритания градските управи би трябвало да са основните партньори по *план*, но съществува и силно лоби срещу идеята. Всъщност ролята на полицията е по-значителна от тази на местната власт, особено като се има предвид, че последните не получават никакво допълнително финансиране за превенционна дейност. Във Франция, напротив, общинските съветници са в самата основа на политиката на партньорство в превенцията, като основите са били положени от кметовете на големите градове. След двадесетгодишен процес на развитие, превенционното законодателство също изглежда ще потвърди водещата роля на кметовете в местната превенция на престъпността. В Белгия превенцията се оглавява от министъра на вътрешните работи, който разчита в огромна степен на общинските съветници.

Ангажирането на общинските съветници като лица, които трябва да бъдат отговорни в най-голяма степен за сигурността, е силно належаща задача<sup>2</sup>. Във Финландия са разбрали, че превенцията на престъпността в градовете може да бъде всеобща задача, тъй като качеството на средата и особено нейната сигурност се отразява на икономическото развитие на града и го прави съответно повече или по-малко привлекателен за фирмите и техните служители<sup>3</sup>. До подобно разбиране са стигнали и в Дания. Тъй като залогът е съвсем конкретен, ангажиментът към превенцията може да послужи като средство за преодоляване на идеологическите различия.

#### *Ролята на местната общност*

Под “местна общност” разбираме населението в даден район. В много страни на различните нива на партньорство участват асоциации или неправителствени организации. Въпросът за привличането на самите жители, обаче, е различен. Той е зает от американския модел на *приближаване на полицията до обществото*, който на свой ред се основава на теорията за “счупения прозорец”<sup>4</sup>: един счупен прозорец, който стои непоправен е знак, че жителите на даден квартал са го оставили на произвола, било то в материален смисъл или като поведение на обитателите. Това предполага

---

<sup>1</sup> Неговата първоначална цел е изкореняването на престъпността в централната част на града, а по-късно е приложен и в едно негово предградие, населено с роми.

<sup>2</sup> По този въпрос виж протокола от Европейския форум за градска сигурност.

<sup>3</sup> Виж също Препоръка 57 (1997) на конгреса на местните и регионални власти в Европа (т. 20), където се казва, че превенцията на престъпността стимулира възстановяването на икономиката и че градската сигурност означава просперитет на местно равнище.

<sup>4</sup> J.Q. Wilson, G.L. Kelling, “Broken windows”, *The Atlantic Monthly*, March 1982, pp. 68-71. Френският превод на статията е публикуван в *Les Cahier de la Sécurité intérieure*, No. 15, 1<sup>st</sup> qtr 1994, pp. 163-180, с предговор от Д. Монжарде.



изчезване на неформалния контрол и създаване на условия за по-сериозни престъпления. В такъв случай целта трябва да бъде партньорство с полицията, при което тя да подпомага местната общност в поддържането на обществения ред, определян и защитаван от самите обитатели.

Участието на общността е въпрос, който европейските държави единодушно са обявили за особено важен, но намират най-разнообразни решения за него. Зад призивите за ангажиране на местните жители често се крие невъзможност или липса на решимост този ангажимент да се случи. В Швейцария, например, открито заявяват, че “що се отнася до превенцията в училищата, родителите или родителските асоциации рядко имат ясна позиция, освен голословната готовност да бъдат включени в партньорство”. В англо-саксонските държави, обаче, участието на гражданите се характеризира с изразена, макар и променлива, активност.

Как стоят нещата в държавите-участнички в експертната комисия? Словашкия проект “Кошице – безопасен град” постига най-добри резултати при активното участие на ромите, а не при спуснати отгоре решенията. В Ирландия съществуват добре организирани квартални патрули, които в много случаи действат съвместно с полицията. Във Финландия най-добра илюстрация за връзката между даден район и неговите жители е един проект, който трябвало да се справи с нежеланите обитатели на градски парк като ти подтикне към стандартни условия на живот. Кварталът си избрал паркови “кръстници”, които да го обикалят и да съобщават на полицията в случай на инцидент. В Дания съществуват групи на бащите и групи на майките, чиято задача е да надзирават младежите и децата. Проектът “Екзит” в Норвегия (насочен към въввлечени в екстремистки групи подрастващи) по подобие на Дружествата на анонимните алкохолици прилага към родителите на младежите техниката на дискуссионната група.

Ангажирането на местните жители е слабата страна на превенцията в страни като Франция (виж по-долу), където идеята често се свързва с доносничество, както и в Южна Европа (въпреки че поради състава на експертната комисия, където няма страни от региона, това не е потвърдено). Дали това се дължи на снизходителността към хората в подчинено положение? Или на опасенията от неконтролируемост на охранителните акции? Това е въпрос, който трябва да се разгледа специално.

### **За каква превенция става дума?**

Въпросът за състава на партньорството е тясно свързан с преследваните цели и обстановката, в която то се развива. И така, какво означава думата “превенция”? Съставът и предпочитаните участници в едно партньорство варират в зависимост от значението, което се придава на тази дума. Още при възникването на европейската политика за превенция ясно са били разграничени две основни групи – страните, където се прилагат социално и икономически ориентирани превантивни мерки, въздействащи върху причините за престъпността (южните държави) и страните, предпочитащи по-непосредствени действия, било чрез технически средства или проверки на потенциалните нарушители (северните държави). Това разделение се отразява и върху типа партньорство – в първата група страни водещи са социалните служби, докато във втората група водеща е полицията<sup>1</sup>. Това разграничение има нужда да бъде смекчено, но така или иначе днешната европейска тенденция води към

<sup>1</sup> M. Marcus, “Les politiques de prévention en Europe”, *Revue française d'administration publique*, 1999, No. 91, pp. 527-534

сближаване на двата типа политика – подходящ пример е създаването на Генерална дирекция в ЕК, обединяваща въпросите на гражданските свободи, правосъдието и сигурността. Тук не се стремим към дефиниране на превенцията, но можем да отбележим, че в работата си експертната комисия се придържа към възможно най-обхватна дефиниция – от социален до ситуационен тип превенция, превенция чрез разубеждаване, превенция чрез лидерство, превенция на виктимизацията и превенция на насилието. Тази широка интерпретация дори включва партньорска политика, засягаща въпроси на сигурността. Така възможностите за потенциалните партньори остават широко отворени.

Партньорството варира в зависимост от избрания тип превенция. Комисията събра богата информация и множество примери в тази насока. Тук ще обсъдим само две принципни положения: нуждата да *се даде възможност на партньорството да се нагоди към изискванията* и отчетената тенденция за разширяване и *разнообразяване на дейността на партньорството*.

В светлината на идеята за оперативно партньорство, наблюденията и описанията на конкретни проекти в различните страни също подчертават колко важна е гъвкавостта на едно партньорство. Съставът му зависи от целта – дали тя е осъществяване на ситуационна или социална превенция или борба с грубиянските прояви. Зависи и от целевата група – ако става дума за подрастващи, то ще се състои от училища и социални служби<sup>1</sup>. Има и друга зависимост – от ситуацията, и това личи от примера, даден от швейцарския експерт: в Женева за скитниците, които имат здравословни проблеми, но не са в контакт със социалните служби, се грижи полицията, тъй като ги познава добре като контингент. При изучаването на различните програми изпъква важността на партньорите, които са близо до съответната ситуация, т.е. успеха на даден проект зависи силно от това доколко пряко засегнати са участниците в него. Шведският проект “Заедно срещу насилието в скандинавските страни” е пореден пример за това. Началото му поставя една медицинска сестра, която години наред е оказвала първа помощ на пострадалите от насилие. Избраният подход е убеждението – да бъдат убедени младите хора да стоят настрана от насилието, като им се покаже какви последствия може да има престъпността, придружена с насилие – за жертвата, за извършителя и за семейството на жертвата. Тук изниква деликатният въпрос за връзката между агресията и нейното превръщане в норма. Агресията често е резултатна и изкушава хората да я прилагат безогледно и да я отстояват, което блокира богатите ѝ първоначални възможности.

Второто наблюдение е свързано с една тенденция, която се появява почти повсеместно. Между проектите за превенция винаги фигурират и такива със “социална” насоченост, в които не участва нито полицията, нито съдебната система (напр. един финландски проект за подпомагане на семейства с невръстни деца). В немалко страни, обаче, има тенденция към увеличаване на по-сложните проекти, при които се смесват социални, ситуационни и дори репресивни елементи, а това е плод на значително разгръщане на идеята за партньорство. Езикът, използван при тяхното описание, също сочи, че явлението е ново – във Франция употребяват като ключово понятие думата “сигурност” и тя постепенно измества термина превенция; в националния доклад на Швеция, се използва понятието социални безредици.

---

<sup>1</sup> Както в Швейцария, Дания и Швеция.

Във връзка с това трябва да се наблегне на голямото значение на икономиката. Бизнесът, който обикновено стои далеч от социалните проекти, все по-често се включва в партньорства, тъй като те все повече боравят с понятието сигурност. Има два особено интересни в това отношение примера. Датският проект “Съкровище зад оградата” (*Henrys Hoelerbar*), инициран от организацията на застрахователните фирми, се осъществява от партньорство на много високо ниво с извънредно широка основа<sup>1</sup>, като целта му е да информира обществеността относно купуването на крадени вещи. Във Франция се провеждат програми в транспортния сектор, с който се сключват договори за сигурност по места.

В множество страни се осъществяват няколко вида инициативи, обединяващи различни участници, като всеки действа в своето поле на компетентност. Разширяването на партньорствата изглежда е ключът към бъдещата политика на партньорство в превенцията на престъпността. Словашкият проект “Кошице – безопасен град” редува етапите на репресия, възвръщане на пространството от жителите на съответния район и дейности за неутрализиране на рисковете. По този начин се ангажират полицията и съдебната система от една страна и ромските асоциации, църквите и гражданските организации от друга, а първоначалната инициатива е на общината. В немския проект “Младежка съдебна палата” (*Das Haus des Jugendrechts*) за пръв път се установява сътрудничество между полицията и съдилищата за непълнолетни, като партньор се явява и търговският сектор (тъй като се визират предимно кражбите от магазинната мрежа). Във финландски проект тясно си сътрудничат полицията и училищата – полиците изнасят беседи в училищата, а училищата съобщават за инциденти в полицията. По същия почин във Франция са създадени местни групи за контрол над престъпността, които съчетават репресивната дейност на съдебните органи с различни образователни механизми за превенция.

### **Франция – едно полезно сравнение**

Какво е положението във Франция? В областта на превенцията и сигурността Франция развива един вид партньорство, характерен с изключително висока степен на междуинституционалност, но напълно лишен от гражданско участие. Що се отнася до осъществяваната дейност (за която понякога се изказват съмнения, че прилага репресии зад маската на мерки за *сигурност*), тя може да се смята за един вид връщане към превенция.

### **За какъв вид партньорство става дума?**

За да демонстрираме прогреса на френската система заедно с нейните недостатъци, ще припомним до два взаимно допълващи се подхода: диахронен, използващ опита от миналото за осветляване на настоящето и пространствен (трансатлантически), тъй като това, което става по света, помага да си изясним ставащото у нас.

#### *Институционалното партньорство от 80-те години до днес*

На хартия съставът на партньорствата във Франция въобще не се е променил с годините. От самото начало като партньори участват полицията, съдебната власт, префектурите (органи на държавната власт на местно ниво), кметствата, социалните

<sup>1</sup> В него участват полицията, рекламни компании, общинските културни и почивни отдели, банки, пощи, супермаркети и други търговски предприятия, асоциации на хотелиерите, търговски и стопански камари.

служби, асоциации и членове на гражданското общество, които по една или друга причина се интересуват от проблемите на престъпността. Стремелът е към широко и определено институционално партньорство. Степента и характерът на участие на отделните партньори, обаче, се е променил, а също и отношенията между тях. Партньорствата за превенция<sup>1</sup> през 80-те години разчитат предимно на доброволци, социални работници и комуналните служби, наблягат на социалните измерения на превенцията и са тясно свързани със съществуващите общински механизми. Полицията и съдебната власт са представени, но не са активни участници в инициативите. Училищата все още са недостъпни и се отнасят враждебно към идеята за сътрудничество с полицията. Що се отнася до търговските предприятия, собствениците на недвижимо имущество, транспортните фирми и съдържателите на магазини, те просто се считат за ползватели на гарантираната от държавата сигурност и не се вдъхновяват особено от социалната превенция.

През 90-те години системата за наказателно правосъдие постепенно се сближава с някои други служби. Полицията и съдебната власт създават свои собствени модели на партньорство<sup>2</sup>, а институциите извън тяхното поле на действие постепенно преодоляват табутата (учители, които се страхуват да не бъдат обявени за доносници, собственици на магазини, нежелаещи да поемат задачи, за които смятат, че е отговорна държавата). Добър пример за тези нови отношения на сътрудничество представлява първата група за контрол над престъпността, създадена под юрисдикцията на съда в Бобини през 1996 г. Тогава активната прокуратура, решена да възстанови няколко доста западнали района, успява да мобилизира множество субекти и установява система за обмен с тях (първоначално двустранна, а после и многостранна), като в последна сметка по този начин всяка участващата институция укрепва своята позиция. Това е, което аз и Жак Донзело нарекохме “социална магистратура”, т.е. институционално партньорство, създадено благодарение на активността на прокуратурата, целящо възстановяването на властта (*magisterium*) на различните органи за социална интеграция<sup>3</sup>. То представлява голяма крачка напред – един начин да работим съвместно, преодолявайки разделенията, като поставяме превенцията над репресията и полагаме усилия за разрешаване на общите местни проблеми по ефективен начин.

Приемането на формулата “местни договори за сигурност” през 1997 г. бе знак, че движението в тази посока се консолидира и ускорява. И наистина – става дума именно за сигурност. Така формулиран, проблемът се обявява открито и се привличат партньори, които допреди това не биха участвали охотно. Тези местни договори за сигурност задават рамката на партньорство, в което имат място полицията и съдебната власт (въпреки, че някои прокурори все още не са убедени последователи на идеята), участва националната образователна система (макар и в стереотипна роля), играят роля и собствениците на недвижими имоти, транспортните фирми, и съдържателите на магазини (дори някои от тях да твърдят, че най-ефективните партньорства са извън тази схема). Партньорствата вече са факт, с който всеки се съобразява и дори източник на удоволствие, както свидетелства една фраза от неформален разговор при

<sup>1</sup> *Conseils communaux de prévention de la délinquance* (обществени съвети за превенция на престъпността). *Plans départementaux de sécurité* (планове за сигурността на *département*), *maisons de justice et du droit* (центрове за законност и правосъдие).

<sup>2</sup> *Plans départementaux de sécurité* (планове за сигурността на *département*), *maisons de justice et du droit* (центрове за законност и правосъдие).

<sup>3</sup> J. Donzelot and A. Wyvekens, op. cit.

подготовката на местен договор, че “хората обичат да се събират”. Можем да отидем по-далеч и да кажем, че партньорството се е превърнало в самоцел. Как тогава би могло да бъде продуктивно? Как могат да бъдат изгладени остриите му ръбове? Как да бъде насочван информационният поток вътре в него? Тези въпроси изникват отново и отново. Партньорството има една вътрешно присъща функция – може да даде увереност на различните участници, която произтича от факта, че могат да споделят трудностите и да опитат съвместно да намерят решение за тях. Това само по себе си е отговор на въпроса за несигурността.

### **Американската гледна точка – важно ли е населението?**

Вторият сравнителен преглед допълва първия и свидетелства, че партньорството може да бъде разширявано, но до определени граници. Партньорството е отворена форма, но в него участват институции. При тях изпъква пълното отсъствие на гражданите и това отсъствие е отличителна черта на френската система. Затова наблюдението на френската практика не е достатъчно – много би ни обогатил един поглед към практиката в Съединените щати<sup>1</sup>. Там където французите “въвличат” населението по доста формален начин, в САЩ съществува *полицейска дейност в близост до обществото* – да кажем в Чикаго – те правят срещи с населението и *научават* проблемите и опасенията на хората, и то не само проблеми, свързани с тяхната сигурност, след което им се *отчитат* за това какво са направили по тези конкретни въпроси. Полицията си сътрудничи с останалите градски служби и населението с основна цел *решаване на проблемите*.

Участието на гражданите бе заложено като основополагащ принцип на договора за сигурност само в един от всичките десет френски района, които проучихме. Как е възможно едва такава нищожна част от местните власти да се опита да изрази тревогите на електората в договора за сигурност, като го направи ключов участник в него? Много е вероятно причината да е в непознаване на начините това да бъде направено, но в допълнение съществува и изразено нежелание от страна на префектите и прокурорите да сътрудничат на кметовете. Тъй като властта им не произтича от гласовете на хората, а от държавно назначение, те са поставени в национална, а не в местна перспектива.

Лесно е да се свика среща с населението по въпросите на местната сигурност. Трудната част се състои в провеждане на реална дискусия, водеща до начертаване на конкретни действия. Хората или се впускат в разговори за абстрактни неща – напр. разпитват кмета за мнението му относно последния телевизионен дебат, сякаш става дума за предизборна кампания, или говорят за местните проблеми, но толкова подробно и нашироко, че се губи връзката със сигурността. Така срещите се въртят около лошото състояние на пътните настилки, проблемите с паркирането, движението в близост до училищата, кучешките изпражнения по тротоарите, графитите, разбитите коли, заемащи място по улиците. Общинарите бързо се предават при тези въпроси, тъй като те така или иначе са от компетенциите на различните общински служби. При полицаите нещата стоят още по-зле. Те не крият своето раздражение, когато ги заливат с твърдения то рода на: “Знаете кои са престъпниците, но не правите нищо, за да ги арестувате.” Защитната им реакция е да подканят гражданите да се оплачат в участъка.

---

<sup>1</sup> J. Donzelot and A. Wyvekens, op. cit.

Това обикновено слага край на споровете, тъй като хората се притесняват да си признаят, че ги е страх от репресии поради острите им критики към бездействието на полицията. Всяка от страните си тръгва с усещането, че е в правото си и че отсрещната страна твърде лесно се примирява с положението.

Защо нещата във Франция са толкова различни? Дали институциите предугаждат “опасност”? Или се чувстват безполезни? И двете предположения си имат застъпници. Те *предпочитат* да държат хората настрана, тъй като не знаят как да реагират на някои от техните въпроси, а те често са свързани със сигурността. Нещо повече, без хората *може* да се мине, тъй като в повечето случаи “тези хора” нямат кой знае какво за казване или не изявяват особено желание да бъдат чути. Така, изглежда във Франция изборът е бил съзнателно направен още в най-ранния период на създаване на местната политика за сигурност. Местните съвети за превенция на престъпността са създадени в отговор на нарастващото чувство за несигурност във време, когато числеността на полицията също се увеличава. Тогава е бил направен избор, който е диаметрално противоположен на американския – да се ограничи , а не да се насърчава разрастването на полицията (която е отговорна пред кметовете, а оттам и пред гражданите). Аргументът на партньорите е, че не знаят как да организират съвместна дейност с населението. Несъмнено, отсъствието на ноу-хау свежда комуникацията между партньорите и гражданите до просто информиране на обществеността относно резултатите от действията на отделните партньори в рамките на техния собствен сектор.

### **За какъв вид сигурност става дума?**

Съдържанието на партньорската дейност във Франция е отражение на характера на това партньорство, поддържащо по-скоро вертикална, отколкото хоризонтална връзка с обществеността. Въобще не се прави опит, както в Чикаго, например, полицията, градските служби и населението да използват едни и същи методи за разрешаване на проблемите. Провежда се една *съседска политика*, чиято същност е педагогическото отношение към закона, което по никакъв начин не поставя под въпрос функционирането на институциите.

Вместо към проблемите или повтарящите се случаи в сходни ситуации да бъде приложен определен метод за разрешаване, се прилага една вездесъща диагноза, която служи за оправдание на всички дейности по местните договори за сигурност, диагнозата “изоставеност”. Например, даден район създава “недвусмислено впечатление за изоставеност”. Жителите на даден квартал “се чувстват изоставени”. Това донякъде напомня за теорията на счупения прозорец, само че веднага става ясно, че ние говорим за съвсем различен вид изоставеност.

В американската теория изоставеност се нарича склонността на хората да се предават при ситуации на безредие или да напускат проблемния район, в който живеят. Във Франция имат предвид изоставянето на даден район от страна на държавните и местни органи, чиято жертва стават жителите на съответния район. “Впечатлението за изоставеност” се създава от липсата на всякакъв признак за присъствие на институциите в района. В тези случаи жителите на района имат чувството, че

обществото ги е изоставило. Това ги прави уязвими за външна агресия или ги изправя пред изкушението да се занимават с престъпна дейност, тъй като опорните им точки за отличаване на доброто от злото или на права от задължения липсват или присъстват в недостатъчна степен. Прочитайки договора за сигурност, човек стига, без никакъв преход, до списък, в който са изброени мерките, които партньорите трябва да предприемат. В тях почти винаги, още в преамбюла или целите, се споменава, изоставеността, като нещо, което трябва на всяка цена да се избегне. Излиза, че съществува пряка връзка между несигурността и дистанцираността на институциите от хората, сякаш тяхното приближаване само по себе си би било лекарство срещу растящото насилие. Каква полиция трябва да имаме? Местна. Каква съдебна система? Също местна. В какви рамки трябва да действат обществените служби? Пак в местни.

*Полицията в близост* (която донякъде е еквивалент на близката до обществото полиция) бе цел на реформата<sup>1</sup>, проведена през 1999 г. и задачата ѝ бе да преориентира работата на полицията като я изпрати “близо до гражданите и техните очаквания” и “увеличи полицейското присъствие по улиците, в желаните от гражданите часове”<sup>2</sup>. По думите на един полицейски началник, това означава, че “трябва да излезем от обичайното си задължение да се борим с престъпността и да се занимаваме с проблеми, които притесняват хората повече от банковите обири”. Можем ли в такъв случай да смятаме *полицията в близост* (*police de proximité*) за френския вариант на близката до обществото полиция? Да, тя иска да знае кое е важно за хората, да се вслушва в жалбите им и да им дава увереност. Но другата страна на близката до обществото полиция е нейната отчетност – как тя дава отчет на хората какво е свършила, почти не съществува. *Полицията в близост* е близо до хората и показва загриженост за проблемите им, но не си дава труд да се отчетва пред тях за действията си.

*Правосъдието в близост* под формата на центрове за законност и правосъдие също присъства на важно място в местните договори за сигурност. Наказателната работа, извършвана от тях през 90-те години, в момента е сведена до не повече от половин-дневна медиация седмично. Днес задълженията им се състоят предимно в препращане на потребители към съответните асоциации и органи – организации, занимаващи се с правата на жените, с подкрепа за жертвите на насилие и защита на човешките права или към адвокати, съдии-изпълнители и нотариуси. На места съществуват служби за семейно посредничество или пробационни служби за осъдени лица-жители на съответния район. Защо тези правосъдни центрове се занимават с осигуряване на достъп до закона, вместо с неговото действително прилагане? Отговорът е, че липсва воля за отварянето на съдебната система извън защитената територия на съдилищата. Това ѝ гарантира безпроблемно функциониране и предотвратява прекомерното ѝ излагане на очаквания, разочарования, натиск и агресия, които биха я залели, ако се приближи твърде много до бойната линия.

Още една институция служи на приближаването до гражданина и това са центровете за обществено обслужване (*maisons des services publics*), които събират под един покрив

---

<sup>1</sup> За изчерпателно описание на реформата и препятствията, с които се сблъскала, виж D. Monjardet, “Réinventer la police urbaine”, *Annales de la Recherche urbaine*, 1999, No. 83-84, *Au risque de espaces publics*, pp. 14-22.

<sup>2</sup> *Le développement de la police de proximité dans les services de sécurité publique*, брошура, издадена от френското Министерство на вътрешните работи, септ. 1999.

най-различни служби – здравна каса, бюро за семейни надбавки, бюро по труда, потребителско бюро, електроснабдяване и телефонно обслужване и пр. Това, че те са събрани на едно място, улеснява гражданите понеже им спестява трудностите по намирането на служителя, който би решил техния конкретен проблем. Гражданите не се отправят без отговор. Освен това, отделните служби поддържат информационен обмен за ситуацията в различните региони, т.е. притежават данни, които могат да разсеят мненията за лошото състояние на даден район. Най-важната причина за умножаването на тези центрове, обаче, е сближаващата им социална функция. Така както престъпността произтича от десоциализацията, се предполага и че лекът срещу нея ще дойде от факта, че индивидът може да отнесе своите нужди до една комплексна обществена структура, функционираща на местно равнище.

*Общините* също са поели по пътя на сближаването. Те се стремят да информират подробно гражданите за предлаганото от тях обслужване и да изпълняват стриктно задачите си. Съществуват “местни бюра за социално посредничество”, чиято задача е да подпомагат връзката между нуждите на гражданите и съответните общински услуги. Тъй като тя е доста неясно формулирана, понякога им се налага да обикалят кварталите, за да установяват нередности – счупени улични лампи, препълнени кофи за смет, мотаещи се безцелно юноши и пр. Те трябва да съобщават на съответните технически служби и да ги информира каква помощ могат да получат от общината.

Да насочват – до там стига тяхната отговорност. Те не са компетентни да отстраняват повреди или да образуват гражданите, могат само да насочват. Тяхната задача е да бъдат бдителни и по това си приличат с посредниците, наемани от транспортните фирми, или с педагогическите помощници, заети с предотвратяване на насилието в училищата. Идеята и тук е “да се възстановят разкъсаните връзки”.

Какъв отговор предлага този анализ на често отправяното обвинение, че местните договори за сигурност имат “репресивен” характер? Че такова заключение е неоправдано и означава, че не се забелязва изместването на фокуса по темата за сигурността, чийто резултат са местните договори. Ако оценяваме мерките, предлагани в тези договори, няма съмнение, че резултатите от партньорската дейност имат превантивен, а не репресивен характер. В един местен договор трудно може да се види друго, освен превенция, въпреки участието на полицейски служители в тях, което понякога се тълкува като желание за засилване на наблюдението или дори репресията. Защо тогава специалистите по превенция толкова се гневят срещу тази нова институция? Може да се твърди, че с договорите се измества самият център на превенцията, като на първо място се поставя възстановяването на контакта между институциите и населението и едва на второ поправителните мерки в рамките на социалната среда и семейството. Разбира се, социалната среда и семейството също се смятат за източник на многообразни проблеми, които особено са се влошили през последните двадесет години.

Най-сериозните трудности, все пак, произтичат от чувството за изоставеност, за разминаване между институциите и гражданите, особено в младежка възраст. Тази невидима бариера подтиква младите към грубо отношение спрямо едно общество, което ги е изтикало в периферията. Именно грубостта пречи на функционирането на институциите и оттам трябва да се очаква опасността. Новият фокус върху нецивилизованото и грубо отношение вместо върху престъпното поведение означава и нова връзка с репресивните действия. Тук не става дума за издаване на условна присъда



*Кои са партньорите? За каква превенция става дума?*

поради непълнолетие или за прилагане на възпитателни мерки под заплахата за по-късно изпълнение на присъдата. Става дума за възстановяване на авторитета на институциите чрез адаптиране на законодателството и полицейската дейност към поведение, което не може да бъде твърдо определено като престъпно, за подплатяване на педагогическите послания към обществото с известни механизми за принуда.

Така заздравяването на социалните връзки, което е лайтмотива на френските договори за сигурност, се осъществява по два канала – приближаване на институциите към хората и прилагане на една педагогика на закона. И двата се свеждат до преутвърждаване на основната функция на държавната власт във Франция, а именно създаването на институционално общество.

*Кои са партньорите? За каква превенция става дума?*

## **Препоръка Rec (2003) 21 на Комитета на министрите към държавите-членки относно партньорството в превенцията на престъпността**

*(Приета от Комитета на Министрите на 24 септември 2003 г.  
на 853-то заседание на заместник-министрите)*

Комитетът на Министрите, съгласно условията на Член 15.b от Устава на Съвета на Европа,

Като има предвид, че целта на Съвета на Европа е да постигне един по-тесен съюз между държавите-членки, за да бъдат защитени и претворени идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство;

Като признава, че традиционните наказателни и правоприлагащи мерки за намаляване на разпространението и въздействието на престъпността в нашето съвремие са недостатъчно ефективни и отчита появата на изцяло нови форми на престъпност в Европа;

Като има предвид, че това състояние на престъпността и нарастващото безпокойство по този повод засилват чувството на несигурност у много от гражданите на Европа, което в извънредни случаи може да прерасне в загуба на доверието към политическата власт, правовия ред и институциите, отговорни за неговото прилагане и което, освен това, може да провокира нетърпимост, изключване и ксенофобия;

Като има предвид също, че според изследванията, освен традиционните подходи, потенциално ефективно и рентабилно е разработването и прилагането на стратегии за превенция, предвиждащи участие на обществеността и местните власти;

Като припомня Заключителната декларация на Втората среща на високо равнище на държавните и правителствени ръководители на Съвета на Европа в Страсбург на 10 и 11 октомври 1997 г., на която “[беше заявена] пълна подкрепа за Съвета на Европа във връзка с бъдещи действия за укрепване на сплотеността, стабилността и сигурността в Европа”;

Като взема под внимание Препоръка R (83) 7 относно участието на обществото в наказателната политика, Препоръка R (87) 19 относно организацията на превенцията на престъпността, Препоръка R (96) 8 относно наказателната политика в преобразуваща се Европа и Препоръка Rec (2000) 20 относно ролята на ранната психо-социална намеса в превенцията на престъпното поведение;

Като се съобразява с Препоръка 36 (1997) на Конгреса на местните и регионални власти в Европа (КМРВЕ) относно престъпността и несигурността в европейските градове, както и Препоръка 80 (2000) относно престъпността и несигурността в европейските градове: ролята на местните власти;

Като се съобразява с Препоръка 1531 (2001) на Парламентарната асамблея на СЕ относно сигурността и превенцията на престъпността в градовете: създаване на Европейска обсерватория;

## *Кои са партньорите? За каква превенция става дума?*

Като припомня Виенската декларация по въпросите на престъпността и правосъдието, приета на Десетия конгрес на ООН по превенция на престъпността и третиране на закононарушителите (април 2000);

Като се съобразява с резултатите от Европейския форум за сигурност в градовете и по-конкретно с Неаполския манифест за безопасност и демокрация от декември, 2000 г.;

Като припомня заключенията на Европейския съвет в Тампере във връзка с установяването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие (1999), както и създаването на Европейска мрежа за превенция на престъпността (2001);

Като се съобразява с Ръководните насоки на ООН за превенция на престъпността (2002), в които се признава основната роля на партньорството;

Като взема под внимание опита на нарастващ брой страни, които през последното десетилетие разработват и изпълняват програми и проекти за превенция от различен мащаб;

С убеждението, че ефективната превантивна дейност за намаляване на престъпността изисква създаване на партньорства между свързани ключови партньори на всички равнища (национално, регионално и местно), за да бъдат ограничени в близък, среден и далечен план причините и възможностите за извършване на престъпления, да се намали риска за потенциалните жертви и следователно, да се подобри качеството на живот чрез повишаване на обществената безопасност,

Препоръчва на правителствата на държавите-членки:

1. да признаят необходимостта от широка обществена отговорност за превенцията на престъпността и важността на партньорския подход като практическо средство за споделяне на отговорностите и обединяване на разнообразни ресурси;
2. да осигурят нормативна уредба, която стимулира, а не ограничава партньорствата и да обобщат новите законопроекти и предложения за разпоредби, които биха имали положителен ефект върху партньорството в превенцията на престъпността;
3. да направят сбора от разнородни причини и последствия от престъпността широко достояние на политиците, администрацията, частния бизнес, обществеността и медиите; да популяризират всички превантивни дейности, характеризиращи се със споделяне на отговорности и интереси между различни субекти и институции и да насърчават партньорския подход като средство за обединяване на отговорностите при изпълнението или подкрепата за тези дейности;
4. като се съобразяват със съществуващото разделение на властите и отговорностите в обществото, да ограничат възможностите за злоупотреба, гарантирайки достатъчно консултации, гражданско участие и демократична и професионална отчетност при всяко споразумение за партньорство; да гарантират защитата на човешките права, включително и защитата на личните данни, в процеса на обмен на информация между различните партньорства;
5. да определят областите на държавната политика и управление, където партньорството в превенцията на престъпността е принципно приложимо и да посочат отговорните за тези области служби и институции (например, правоохранителната система и наказателното правосъдие, социалното подпомагане, заетостта, здравеопазването, образованието, културата и благоустройството);

*Кои са партньорите? За каква превенция става дума?*

6. да изследват конкретните възможности и да изяснят конституционните и практическите ограничения за участие на правораздавателната система (наказателното правосъдие и другите ѝ клонове) в партньорства за превенция;
7. да изследват възможностите и ограниченията за участие на частния сектор в местни и национални партньорства във водещата роля на донорски организации или като отделни фирми-партньори;
8. ясно да разграничат уместните и неуместни действия при колективни инициативи, при които гражданите упражняват някаква форма на “социален контрол”, с цел да се избегнат саморазправата и социалното изключване;
9. да предприемат действия за основаване и насърчаване на партньорствата на различни равнища (международно, национално, регионално и местно), да следят за тяхната добра уредба, конституционосъобразност, пригодност към съвременните условия и принос към по-ефективна и приемлива превенция на престъпността;
10. да формулират специално необходимостта от ангажиране на местните власти и местното население в превантивна дейност, в съгласие с конституционните норми, както като инициатори, така и само като участници в нея;
11. да заложат достатъчни средства за създаването и функционирането на партньорски формации, които да работят ефективно и продуктивно; да създадат адекватни финансови рамки и правила, позволяващи обединяването на средства, придружени със съответната контролно-отчетна система;
12. да предвидят ефектите, които новите технологии и социално-икономическите промени биха произвели върху престъпността и в същото време да отчитат евентуалното им положително и отрицателно влияние върху превенцията и партньорствата, за да бъдат предприети съответните адекватни действия;
13. да признаят, че визията, философията и риториката по повод партньорството трябва да са придружени с практически действия, за да има превенцията реални и постоянни резултати;
14. да стимулират мотивационната и образователна дейност, обучението на кадри, мобилизацията на социалната отговорност на частните и обществени организации, на доброволните участници и обикновените граждани;
15. да съберат и предоставят за ползване надеждни и валидни познания и информация и да облекчат обмена на практически експертни знания и опит между участниците в партньорства за превенция, като в същото време зачитат професионалната тайна и сигурността на личните данни;
16. да насърчат научните изследвания и оценката на функционирането, резултатите и легитимността на партньорския подход в превенцията на престъпността;
17. да стимулират разработването на системна и стройна информационна база за партньорствата и да споделят, разпространяват и прилагат това познание в национален и международен мащаб; да подкрепят един подход с доказателствена, иновационна, еволюционна и прогресивна насоченост, приспособим към бързо променящите се проблеми на престъпността, социални условия и законодателство;

Счита, че за целите на тази препоръка трябва да бъдат възприети следните дефиниции:

## *Кои са партньорите? За каква превенция става дума?*

– “партньорство” означава начин за постигане на по-висока ефективност в преследването на една обща цел чрез поемане на съвместна отговорност и обединяване на ресурсите на различни субекти-участници, били те държавни или частни, колективи или индивидуални. Партньорите се стремят да действат съвместно, без заличаване на своята професионална идентичност, без неприемливо или незаконно размиване на правомощията или интересите си и без заобикаляне на отчетността;

– “превенция на престъпността” означава намеса в причините за престъпните деяния и свързаните с тях проблеми с цел да се сведе до минимум риска за тяхната поява и разрастване и сериозността на евентуалните им последствия;

– “обществена сигурност” означава ситуация, при която хората, като индивиди или колектив, са освободени в достатъчна степен от редица реални или очаквани рискове, породени от престъпността и свързаното с нея поведение, могат достатъчно добре да се справят с последиците от подобни инциденти, които така или иначе може да им се случат; ако не са в състояние да се справят без чужда помощ, те все пак са достатъчно добре защитени от тези рискове и благодарение на това могат да водят нормален културен, социален и икономически живот, да упражняват способностите си, да се радват на благополучие и да се ползват от качествени услуги;

– “партньори” са онези, индивидуални или колективни участници, които могат съвместно да се намесят, пряко или непряко, в причините за престъпленията и свързаните с тях проблеми или да способстват за осъществяването на такива намеси;

И насърчава правителствата на държавите-членки да се ръководят от следните насоки за прилагане на горните препоръки:

### **Насоки**

#### **I. Създаване на благоприятна партньорска среда**

1. Необходимо е на национално ниво правителствата да поемат ангажимента за координация на своите инициативи по посока на разработване и осъществяване на политики и стратегии за превенция на престъпността и обществена сигурност (например, чрез създаване на национални съвети и приемане на национални програми за превенция на престъпността и пр.).

2. Правителствата трябва да съдействат и на политическата власт на регионално и местно равнище за постигането на идентична координация.

3. Създаването и функционирането на партньорства трябва да се представя като важно средство за постигане на такава координация чрез обединяване на ресурсите и ясно разпределение на отговорностите.

4. Необходимостта от политическа подкрепа за партньорствата следва да бъде взета под внимание и да бъдат положени усилия за създаване и поддържане на подходящи политически, законови и структурни условия за тяхното гладко функциониране.

5. Изискването за координация на политическите усилия и инициативите, както и за стратегическо планиране, следва да бъде прилагано и след основаването на дадено

## *Партньорство в превенцията на престъпността*

партньорство; тя трябва да бъде непрекъснат процес, за да се постигне степен на адаптивност, позволяваща да се разработват решения за нововъзникващи проблеми, а в някои случаи дори тези проблеми да се предугаждат.

6. Следва да се признае необходимостта от балансиране на институционалните, законодателни и финансови промени с нуждата от последователност и стабилност на работната среда на партньорствата в средносрочен план, за да могат те да се утвърдят и да работят ефективно; това е особено важно, когато партньорството има дългосрочни задачи.

7. Трябва да се признае повсеместно, че партньорските споразумения означават новаторство, творческо напрежение и поемане на рискове и че всяка законодателна рамка трябва да бъде гъвкава, като не поставя твърде строги ограничения и позволява приспособяване към местните условия и променящата се среда, както и усъвършенстване.

8. Създаването на партньорствата може да се улесни на практическо ниво чрез изготвяне на примерни сборници с процедурни правила, споразумителни протоколи или договори за осъществяване на конкретни инициативи и, при необходимост, за назначаване на платени координатори.

9. Необходимо е да се развият по-широки мрежи от институции и лица, заинтересувани от въпросите на превенцията, които биха могли да влязат в полезни партньорства на по-късен етап.

10. Подходящата за успешно партньорство среда предполага и тесни връзки с органите на управление. Според най-добрите досегашни практики е разумно да се изгради законодателна или структурна рамка (например, съвети за превенция на престъпността, договори за сътрудничество и съвместна дейност, смесени работни групи и пр.).

11. Властите (обикновено на национално и регионално ниво) трябва да развият качествени схеми за подкрепа, включително финансова, чрез откриване на експертни бюра или информационни центрове за добри практики, центрове и програми за обучение и оценка на проекти, партньорства и тяхната дейност.

12. От особено значение е да бъдат взети под внимание всички страни на понятието “общност” и многообразието от връзки между него, престъпността и превенцията.

13. За да бъде жизнеспособно и полезно едно партньорство, най-важното е да се следят националните и международните тенденции, които биха оказали влияние върху партньорството като подход, а също и върху всяко отделно партньорство.

## **II. Стартиране на партньорство**

14. Трябва да се предвиди жизнен цикъл на партньорството от създаването му до евентуалното му прекратяване.

15. Партньорство може да бъде основано по много различни начини и да стартира на различни етапи от идентифицирането на даден проблем на престъпността или борбата с него.

16. При стартирането на всяко партньорство трябва да се определи съвсем ясно същината на проблема (проблемите) на престъпността или обществения ред, с който то ще се занимава и да се прецени дали съществуват подходящи методи за неговата превенция или такива трябва да се разработят; впоследствие трябва да се реши дали:

## *Кои са партньорите? За каква превенция става дума?*

- вече съществуваща служба или партньорство (ако е необходимо, с реорганизации) може да поеме отговорността за справяне с тези проблеми;

- за тази цел е необходимо да се създаде нова служба; или

- ново партньорство.

17. Натрупването на твърде много партньорства с припокриващи се функции е разточително и понякога дори вредно. Когато съществува такова припокриване, то трябва да бъде отстранено по конструктивен начин.

18. Критериите за избор на партньори трябва да имат пряка връзка с целите на партньорството; под внимание трябва да се вземат:

– техните компетентности и ресурси в по-широк смисъл, включително и при необходимост възможностите им за лидерство;

– достъпът им до информация;

– териториалният им обхват (т.е. дали покриваната от тях територия е от подходящ тип и размер);

– доколко са допустими/имат законово основание да изпълняват дадената роля, включително в каква степен са самостоятелни;

– готовността им за сътрудничество, основано на точно разпределени между партньорите икономически и организационни правомощия и експертни области;

– подходящият баланс между самостоятелност и съвместно участие, както в областта на политиката, така и в частния сектор;

– тясната връзка между целите на партньорството и отговорностите на партньорите;

– наличието на достатъчна служебна, професионална или лична мотивация за поемане на отговорност;

– потенциалът им да проявяват гъвкавост по отношение на нови форми на работа, както в началния стадий, така и през цялото време на функциониране на партньорството.

19. Партньорствата трябва да имат становище и относно евентуалното участие на други лица и организации, ограничено или ad hoc, когато те биха били от полза за дейността им, например като донори или участници в конкретно събитие или чрез предаване на опит и консултации.

20. Трябва да бъде ясно, че едно ефективно партньорство предполага предварително съществуващо доверие между партньорите или изграждането на доверие, като последното може да отнеме време и да изисква специално старание. (Това е една от причините, поради които една поредица от краткосрочни партньорства може да се окаже по-неефективна от едно дългосрочно партньорство, макар че първият вариант се характеризира с по-голяма гъвкавост.) Може да бъде избран и компромисен вариант, при който дългосрочните партньорства се съчетават с краткосрочни “сателитни” партньорства.



## *Партньорство в превенцията на престъпността*

21. Трябва да бъде прието, че на местно, регионално и национално равнище са възможни най-различни партньорски конфигурации и че те могат да са подходящи при различни проблеми на престъпността и за различни обстоятелства. Разнообразието им не може да бъде обхванато само от един вид партньорство с точно определен мащаб.

22. Партньорството трябва да се организира по следната схема (което обаче не означава, че тя трябва да се прилага в същата последователност или че точките са подредени по важност):

- първоначален, възможно най-щателен анализ на проблема/проблемите на престъпността,;
- въз основа на този анализ се планират както непосредствени, така и стратегически действия;
- съгласуват се общите цели за ограничаването на проблема и се определят подходящи критерии (както за мониторинг на функционирането на партньорството, така за оценка на резултатите от него);
- ако условията го позволяват, се разглеждат и видовете превантивна намеса, които ще са от компетентността на партньорството; в някои случаи, обаче, партньорството може да избере съответните методи на превенция, едва след като бъде официално създадено;
- въпросът за намирането на средства за текущи разходи (както за режийни разноски от рода на наем на помещение, така и за осъществяване на самата превантивна дейност) трябва да се разгледа много внимателно, тъй като опитът показва, че партньорствата губят много време за осигуряване на финансиране;
- трябва да се предвиди и финансиране на независима оценка;
- необходимо е да се определи срокът на съществуване на партньорството – краткосрочно, средносрочно или дългосрочно;
- между първоначалните цели трябва да залегнат и такива, които са бързо или лесно постижими, тъй като по този начин се демонстрира активност и успех, което ще мотивира и вдъхнови партньорите и ще им осигури външна подкрепа;
- препоръчително е да се създаде процедурна рамка, съдържаща правила за обмен на информация и знания вътре в партньорството и между него и външни организации, както и процедурите за вземане на решения и разрешаване на конфликти между партньорите. Трябва да бъде взето принципно решение за това дали партньорството ще идентифицира проблемите предварително и тогава ще създава процедурите за решаването им или ще разрешава проблемите в хода на тяхното възникване:
  - да се даде ясно определение и направи строго разграничение между компетентността на отделните партньори (за да се избегне всякакво объркване на ролите) и да се направи оценка на първоначалните нужди от квалификационни курсове;
  - да се разработят/приемат етични стандарти;
  - да се установи обща работна терминология;

## *Кои са партньорите? За каква превенция става дума?*

- да се обсъдят очакванията на партньорите един към друг;
- да се формулират задълженията на партньорските организации.

– да се съгласува справедливо и адекватно разпределение на приноса на отделните партньори (финансов, кадрови, времеви, предоставяне на сграден фонд и пр.) и, ако е необходимо, да се определят процедури за разглеждане на жалби;

– да се очертае структурата на партньорството и да се обърне внимание на евентуалната полза от две функциониращи нива – оперативно и планово, на назначаването на платени координатори и на балансираното участие на щатни и доброволни членове, както и на партньорски служби, финансирани по различни начини;

– броят на партньорите да бъде съобразен с обхвата на целите на партньорството и други практически съображения относно сътрудничеството (при наличие на многобройни партньори, сътрудничеството би било затруднено, ако не се създадат нарочни правила за неговото функциониране);

– да се разработят основни правила за отношенията с медиите и да се създаде и изпълни медийна стратегия при стартирането на партньорството.

### **III. Функциониране и поддръжка на партньорствата**

23. Да се поддържат и по този начин наблюдават всички благоприятстващи партньорството условия, споменати в раздела относно неговото стартиране по-горе.

24. Да се приемат добри практики за управление, засягащи прегледа, мониторинга и приспособяването на цели, методи, планове за действие и пр.

25. Да се предприемат стъпки за поддържане на текучеството на персонала и смяната на партньорските роли в минимални (или оптимални) граници, за да се постигне максимална ефективност (като се запазва основен обем обща информация) и да се поддържа доверието.

26. Кадрите на партньорството да се квалифицират постоянно, за да не се прекъсва линията на компетентност и обучението да спомогне за приспособяването им към по-значимите промени в дейността и организацията на партньорството.

27. Нараства необходимостта от съобразяване и насърчаване както на политическите, така и на професионалните аспекти на партньорския подход в превенцията на престъпността, като стремежът е все пак те да бъдат ясно разграничени, например чрез установяване на етични правила и рамки.

28. Да се постигне широко съгласие относно принципите за избор на приоритети от страна на партньорството и административните и демократични механизми, на които той ще се основава.

29. Да се съдейства за правилен обмен на информация между членовете на конкретните партньорства чрез протоколи, съобразени със законодателството за защита на информацията, личните данни и човешките права и с конкретните професионални задължения на партньорите, особено що се отнася до опазването на служебната тайна.

30. Необходимо е редовно да се прави преглед на добавената стойност на партньорската конфигурация, особено с оглед на променящите се условия. Да се разработят механизми за такива прегледи и съобразени с техните изводи действия, които да се предприемат след консултации с всички партньори и други субекти, които дейността на партньорството засяга.

#### **IV. Връзки между партньорствата и обществото**

31. Връзките между партньорствата и организациите, които са техни членове, подлежат на активно управление с цел стимулиране на подкрепата от колеги и осведомяване на по-широк кръг организации-членки и заинтересовани професионални кръгове за новите перспективи и идеи.

32. Партньорите да са във връзка с медиите и обществеността с цел осигуряване на одобрение за партньорството и конкретните му дейности, най-вече като ги информират за напредъка на тяхното изпълнение, степента на постигане на резултатите и заключенията от външните оценки.

33. Партньорите да подберат традиционни и нови средства за комуникация помежду си, с широк кръг заинтересовани лица и с обществеността.

34. Национални организации трябва да поемат водещата роля в установяването на стандарти за качество, отнасящи се до съдържанието на партньорските интернет страници и особено до надеждността на информацията за опита на партньорствата.

35. Да се информира администрацията и политическото ръководство за работата на партньорството, за да могат те да осигуряват необходимата подкрепа.

36. Всяко партньорство да създаде хоризонтални канали на комуникация с други партньорства с цел обмен на информация и идеи.

#### **V. Преустановяване на дейността на партньорствата**

37. Дейността на дадено партньорство може да се преустанови по редица причини, например:

- постигане на целта, за което то е било създадено;

- промяна на криминогенната обстановка и конкретния криминален проблем по начин, който не позволява на дадено партньорство да организира или предлага каквото и да било решение за тях;

- ниска рентабилност и ефективност на партньорството и липса на пътища за тяхното повишаване.

38. Да се разработи изходна стратегия при прекратяването на партньорството или след това, която да се отнася до:

- поемането или прехвърлянето на остатъчните правни и морални отговорности, финансови задължения и ангажименти, включително и към клиенти и служители;

- ликвидацията или прехвърлянето на собствеността върху активите, включително материални средства и данни;

- съхранението и/или прехвърлянето на знанието и опита;
- отразяването в медиите.

## **VI. Методология и оценка на цялостната дейност и на резултатите**

39. Да се поощряват и финансират национални и международни научни изследвания върху партньорствата и проектите, осъществявани от партньорства.

40. Препоръчително е да се създадат национални и международни мрежи за превенция на престъпността или насърчаването на тяхното сътрудничество с партньорства с цел подобряване на комуникацията и обмена на информация, обучение и редовно информирание на кадрите и поощряване на научните изследвания.

41. Да се разработят техники за сътрудничество между партньорите в процесите на оценка на ефекта и риска от престъпността, в предвиждането на евентуални нови проблеми на престъпността и възможности за тяхната превенция, както и на по-широките тенденции, свързани по някакъв начин с тази проблематика.

42. Да се разработи подходяща методическа и понятийна рамка за оценка на партньорствата и тяхната дейност и по-специално за разграничаване между постиженията на партньорството и постиженията по конкретни проекти, изпълнявани от други организации, но подкрепени или инициирани от партньорството.

43. Да се разработят методи за оценка на разходите и ползите на проекти и партньорства и да се възприемат стандартизирани подходи за сравнителна оценка на различни типове дейност.

44. Да се намери точен баланс между вътрешна самооценка и административен мониторинг в партньорствата и външна, независима оценка на резултатите.

45. Тъй като оценките имат различни цели, за всеки тип оценка трябва да се определи съответстващо ниво на сложност, разходи, вложен труд и време.

46. Средствата и усилията, вложени в дадена оценка, да се определят от риска и съответните загуби, които би предизвикало евентуалното погрешно заключение. Субектите, които финансират оценките, обаче, трябва да преценят дали стандартите им за оценка да бъдат завишени, като надхвърлят непосредствените местни условия, в случай че крайните резултати могат да попълнят общия фонд от добри практики.

47. Разнородните познания, които могат да бъдат извлечени от оценките, трябва да се систематизират, да се оцени тяхната научна стойност, да се синтезират и обработят като насочващи материали за образователните, обучителни и практически цели на партньорствата.

Тези познания трябва да се популяризират широко с нестопанска цел или безплатно. В случаите, когато партньорството или конкретна превенционна схема се управлява на договорна или търговска основа, може да се наложи определянето на специални условия за популяризация и обмен на информация между договарящите страни.

## Публикации по Интегрирания проект “Отговори на насилието в ежедневиия живот на демократичното общество”

*Urban crime prevention -A guide for local authorities (2002)*  
ISBN 92-871-4943-7

*The prevention of violence in sport (2002)*  
ISBN 92-871-92-871-5038-9

*Facets of interculturality in education (2003)*  
ISBN 92-871-5088-5

*Towards a migration management strategy (2003)*

*Security and democracy under pressure of violence (2003)*  
ISBN 92-871-5251-9

*Violence, conflict and intercultural dialogue (2003)*  
ISBN 92-871-5251-9

*Violence in schools - a challenge for the local community (2003)*  
ISBN 92-871-5326-4

*New patterns of irregular migration (2003)*  
ISBN 92-871-5300-0

*Prevention of violence against women (2003)*  
ISBN 92-871-5291-8

*Rebuilding community connections - mediation and restorative justice  
(2004)*  
ISBN 92-871-5454-1

За поръчки:

Издателството на Съвета на Европа  
Интернет страница: <http://book.coe.int>  
E-mail: [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)

За повече информация относно  
"Отговори на насилието в ежедневиия живот в демократичното общество", виж:  
<http://www.coe.int/violence>

## Търговски представителства на Издателството на Съвета на Европа

### AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street  
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria  
Tel.: (61) 3 9417 5361  
Fax: (61) 3 9419 7154  
E-mail: [Sales@hunter-pubs.com.au](mailto:Sales@hunter-pubs.com.au)  
<http://www.hunter-pubs.com.au>

### BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA  
50, avenue A. Jonnart  
B-1200 BRUXELLES 20  
Tel.: (32) 2 734 0281  
Fax (32) 2 735 0860  
E-mail: [info@libeurop.be](mailto:info@libeurop.be)  
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy  
202, avenue du Roi  
B-1190 BRUXELLES  
Tel.: (32) 2 538 4308  
Fax: (32) 2 538 0841  
E-mail: [jean.de.lannoy@euronet.be](mailto:jean.de.lannoy@euronet.be)  
<http://www.jean-de-lannoy.be>

### CANADA

Renouf Publishing Company Limited  
5369 Chemin Canotek Road  
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3  
Tel.: (1) 613 745 2665  
Fax: (1) 613 745 7660  
E-mail: [order.dept@renoufbooks.com](mailto:order.dept@renoufbooks.com)  
<http://www.renoufbooks.com>

### CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dvovoz Tisku Praha  
Ceskomoravska 21  
CZ-18021 PRAHA 9  
Tel.: (420) 2 660 35 364  
Fax: (420) 2 683 30 42  
E-mail: [import@suweco.cz](mailto:import@suweco.cz)

### DENMARK/DANEMARK

GAD Direct  
Fiolstaede 31-33  
DK-1171 COPENHAGEN K  
Tel.: (45) 33 13 72 33  
Fax: (45) 33 12 54 94  
E-mail: [info@gaddirect.dk](mailto:info@gaddirect.dk)

### FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, PO Box 218  
FIN-00381 HELSINKI  
Tel.: (358) 9 121 41  
Fax: (358) 9 121 4450  
E-mail: [akatilaus@stockmann.fi](mailto:akatilaus@stockmann.fi)  
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

### FRANCE

La Documentation française  
(Diffusion/Vente France entière)  
124, rue H. Barbusse  
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex  
Tel.: (33) 01 40 15 70 00  
Fax: (33) 01 40 15 68 00  
E-mail: [commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr](mailto:commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr)  
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)  
Palais de l'Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Fax: (33) 03 88 52 91 21  
E-mail: [librairie.kleber@coe.int](mailto:librairie.kleber@coe.int)

### GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE  
UNO Verlag  
Am Hofgarten 10  
D-53113 BONN  
Tel.: (49) 2 28 94 90 20  
Fax: (49) 2 28 94 90 222  
E-mail: [bestellung@uno-verlag.de](mailto:bestellung@uno-verlag.de)  
<http://www.uno-verlag.de>

### GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann  
28, rue Stadiou  
GR-ATHINAI 10564  
Tel.: (30) 1 32 22 160  
Fax: (30) 1 32 30 320  
E-mail: [ord@otenet.gr](mailto:ord@otenet.gr)

### HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service  
Hungexpo Europa Kozpont ter 1  
H-1101 BUDAPEST  
Tel.: (361) 264 8270  
Fax: (361) 264 8271  
E-mail: [euoinfo@euoinfo.hu](mailto:euoinfo@euoinfo.hu)  
<http://www.euoinfo.hu>

### ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552  
I-50125 FIRENZE  
Tel.: (39) 556 4831  
Fax: (39) 556 41257  
E-mail: [licos@licos.com](mailto:licos@licos.com)  
<http://www.licos.com>

### NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties  
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A  
NL-7480 AE HAAKSBERGEN  
Tel.: (31) 53 574 0004  
Fax: (31) 53 572 9296  
E-mail: [books@delindeboom.com](mailto:books@delindeboom.com)  
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

### NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel  
PO Box 84, Blindern  
N-0314 OSLO  
Tel.: (47) 22 85 30 30  
Fax: (47) 23 12 24 20

### POLAND/POLOGNE

Glowna Ksiegarnia Naukowa  
im. B. Prusa  
Krakowskie Przedmiescie 7  
PL-00-068 WARSZAWA  
Tel.: (48) 29 22 66  
Fax: (48) 22 26 64 49  
E-mail: [inter@internews.com.pl](mailto:inter@internews.com.pl)  
<http://www.internews.com.pl>

### PORTUGAL

Livraria Portugal  
Rua do Carmo, 70  
P-1200 LISBOA  
Tel.: (351) 13 47 49 82  
Fax: (351) 13 47 02 64  
E-mail: [liv.portugal@mail.telepac.pt](mailto:liv.portugal@mail.telepac.pt)

### SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA  
Castelló 37  
E-28001 MADRID  
Tel.: (34) 914 36 37 00  
Fax: (34) 915 75 39 98  
E-mail: [libreria@mundiprensa.es](mailto:libreria@mundiprensa.es)  
<http://www.mundiprensa.com>

### SWITZERLAND/SUISSE

BERSY  
Route de Monteiller  
CH-1965 SAVIESE  
Tel.: (41) 27 395 53 33  
Fax: (41) 27 395 53 34  
E-mail: [bersy@bluewin.ch](mailto:bersy@bluewin.ch)

Adeco – Van Diermen

Chemin du Lacuez 41  
CH-1807 BLONAY  
Tel.: (41) 21 943 26 73  
Fax: (41) 21 943 36 05  
E-mail: [info@adeco.org](mailto:info@adeco.org)

### UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)  
51 Nine Elms Lane  
GB-LONDON SW8 5DR  
Tel.: (44) 207 873 8372  
Fax : (44) 207 873 8200  
E-mail: [customer.services@theso.co.uk](mailto:customer.services@theso.co.uk)  
<http://www.the-stationery-office.co.uk>  
<http://www.itsofficial.net>

### UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company  
468 Albany Post Road, PO Box 850  
CROTON-ON-HUDSON,  
NY 10520, USA  
Tel.: (1) 914 271 5194  
Fax: (1) 914 271 5856  
E-mail: [Info@manhattanpublishing.com](mailto:Info@manhattanpublishing.com)  
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex  
Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int) – Website: <http://book.coe.int>



Как новите партньорства могат да спомогнат за намаляване на престъпността? Кой би трябвало да участва в тях и как те да бъдат успешно осъществени? *“Партньорство в превенцията на престъпността”* разглежда всички тези въпроси, илюстрирайки отговорите им с конкретни примери, предимно от Великобритания, Съединените Щати и Франция.

Първата част на разработката изследва смисъла на партньорствата в контекста на превенцията на престъпността и проблемите, включително финансови, пред които те биха могли да се изправят. Втората част съдържа практически съвети относно успешното функциониране на партньорствата.

Автори на публикацията са Пол Екблом от Министерството на вътрешните работи на Великобритания и Ан Вивекенс от френския Национален център за научни изследвания (НЦНИ). Книгата е предназначена за читатели от разнородната сфера за борба с престъпността: органи на местната власт, висши ръководители, неправителствени организации, програми за квартална охрана, полиция и социални служби.



*Съветът на Европа има четиридесет и пет държави-членки и обхваща практически целия европейски континент. Организацията се стреми да постигне общност на демократичните и правни принципи, заложен в Европейската конвенция за правата на човека и други основни текстове, засягащи закрилата на личността. От самото си основаване през 1949 г., непосредствено след Втората Световна Война, Съветът на Европа винаги е бил символ на помирието.*