



**ПРЕВЕНЦИЯ НА
ПРЕСТЪПНОСТТА:
ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОПИТ**

2005

Превенция на престъпността – дефиниция и подходи

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

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

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

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

Всички тези условия създават благоприятна за проявите на престъпността среда. Предмет на превенцията може да бъде и страха у гражданите да станат жертви на престъпление. Редица изследвания показват, че този страх понякога нанася същите вреди, както и самата престъпност.

Превенцията на престъпността се допълва от репресивните мерки. Опитът на развитите демокрации показва, че даването на приоритет на репресивните мерки води до значително повишаване на цената на наказателната система. Резултатът може да бъде т.нар. инкарцерирана нация (т.е. ненормално висок процент на арестите), както и повишаване на броя на рецидивите. Понякога не особено сложни и скъпи, но добре обмислени и добре прилагани мерки за

превенция могат да допринесат за чувствително намаляване на престъпността.

Престъпността се характеризира с изключително многообразни форми на проявление. Преценката за характера и негативното въздействие на престъпността обаче е строго индивидуална и като правило е свързана с личния опит или в краен случай с това, което най-много се дискутира или тиражира в средствата за масова информация.

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

Голямото разнообразие в условията на проява на масовата престъпност прави особено трудно изработването и прилагането на ефикасни политики за превенция на престъпността на местно ниво. Трудността произтича както от разнообразието в условията, така и от необходимостта мерките за превенция да достигнат до всеки гражданин и за тяхното прилагане да се привлече възможно по-голяма

част от обществото. Мерките за превенция в този случай се характеризират както с необходимостта да се привлекат максимално и ефикасно обществените органи (полиция, кметства, социални служби и др.), така и неправителствения сектор, бизнеса, академичните среди и отделни граждани.

Европейска мрежа за превенция на престъпността

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

Европейската мрежа за превенция на престъпността се състои от Секретариат и национални представители от страните-членки и има за задача да подпомага развитието на различните аспекти на превенцията на престъпността в Съюза и да покрепя действията за превенция на местно и национално равнище. Независимо, че мрежата покрива всички видове престъпност, особено внимание се отделя на борбата с безделието на младежите, с градската престъпност и с разпространението на наркотици.

В частност мрежата си поставя за цел да:

- улеснява сътрудничеството, контактите и обмена на информация между страните-членки и между техните заинтересовани органи;
- събира и анализира информацията свързана със съществуващите действия за превенция на престъпността, като оценява и анализира най-добрите практики; събира и анализира информация за равнището и еволюцията на престъпността в страните-членки, с цел да подпомогне вземането на решения на национално и европейско равнище;
- допринася за идентифициране на основните области за изследване, за обучение и за оценка на превенцията на престъпността и поощрява необходимите практически действия;
- организира конференции, семинари, срещи и други прояви предназначени да стимулират мисленето върху тези специфични въпроси, разпространява резултатите от тях и стимулира обмена на опит и на най-добрите практики;
- подкрепя сътрудничеството със страните-кандидатки за членство, с трети страни и с международни организации;
- подпомага Съвета и Комисията в дейността им в областта на превенцията на престъпността;

За да постигне целите си Европейската мрежа:

- дава приоритет на прилагането на мултидисциплинарния подход;
- осигурява тясно сътрудничество с органите за превенция на престъпността, с местните власти, с местните партньори и с гражданското общество, както и с изследователските организации и неправителствените организации на страните-членки;
- създава и поддържа интернет страница, на която публикува своите доклади и всякаква друга полезна информация, в частност сборник на най-добрите практики;
- използва и развива резултатите от проектите свързани с превенцията на престъпността и финансирани в рамките на различни програми на Съюза.

Европейски практики

Престъпността и несигурността са проблеми, които съществуват във всички европейски страни. Докато между националните наказателно-правни системи в Европейския съюз съществуват различия, причините за извършване на престъпления са идентични. В Европа отдавна преобладава мнението, че за да се елиминират тези причини правосъдието не е достатъчно. Необходимо е усилие, за да се редуцира възможността дадено лице да се превърне в закононарушител, т.е. по-

важно е престъплението да се предотврати вместо да се наказва извършителя.

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

Най-общо, страните, които имат малък опит в превенцията на престъпността, оставят тази дейност изцяло в компетенцията на полицията (Белгия). Страните с ясна и дългосрочна политика създават специализирани звена, които работят отделно от полицията, подпомагани от многобройни инициативи на местната власт и неправителствения сектор (Великобритания). Дания, Ирландия, Норвегия, Швеция, Естония и Унгария създават национални съвети за превенция на престъпността, в които участват държавни и частни организации. Във Франция съществува междуведомствена „делегация“ по въпросите на превенцията на престъпността, а в Холандия този въпрос е под юрисдикцията на Министерството на правосъдието.

По-долу са представени примери за политики и програми за превенция на престъпността в няколко европейски страни:

БЕЛГИЯ

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

През 1994 в белгийските градове в зоната на белгийско-френската граница се извършват голям брой обира на магазини. Гангстерски групи, съставени предимно от младежи, нахлуват в магазините и след обира побягват с откраднати коли в съседна Франция. Местните хора се организират в група, която патрулира по улиците. Групата е забранена от властите поради опасения, че съществува риск за живота както за участващите в нея, така и за нарушителите, които носят оръжие. Полицията предлага алтернативна схема, базирана на принципа за наблюдение на жилищния квартал, използван широко в САЩ и Великобритания. Създават се екипи, които улесняват обмена на информация между полицията и кварталните организации. До 1997

г. в Белгия са създадени повече от 30 подобни организации, които основават нестопанска асоциация.

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

ФРАНЦИЯ

В периода 1995-1998 г. броят на учениците, които смятат, че насилието в училищата се е увеличило, нараства два пъти. Планът за предотвратяване на насилието в училищата е разработен за 6 области във Франция, където този проблем е особено сериозен. Програмата обхваща 411 средни училища и 1742 начални училища и предучилищни. Назначени са 400 медицински сестри и социални работници, 100 училищни лекари, 100 образователни съветници и 5000 образователни асистенти, които работят за разкриване на проблемите и предлагат начини за решаването им в сътрудничество с местната полиция и съдебните

органи. В резултат на това се наблюдава подобряване на училищния климат, в определени региони насиетието спада с 27%. Училищата с най-богат опит в сътрудничество с местната власт постигат най-голям успех, тъй като имат разбиране за начина на планиране, комуникация и поемането на отговорности.

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

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

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

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

ИРЛАНДИЯ

Програмата за приобщаване на непълнолетните в Ирландия е създадена през 1963 г. с мотива, че младите правонарушители и обществото като цяло биха

спечелили повече, ако децата бъдат съветвани как да се предпазват от подобни деяния, отколкото ако се прибегне до незабавно съдебно преследване. Програмата се изпълнява от Отдела за непълнолетни нарушители във всяко от районните полицейски управления и е предназначена за деца, които:

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

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

ГЕРМАНИЯ

През 1996 г. Съветът за превенция на престъпността в провинция Шлезвиг-Холщайн разработва специална

програма за ученици в 6-ти и 8-ми клас в средните училища. Обучението цели развиване на „социални умения“ за разрешаване на проблеми, запознаване на младежите с опасностите и последиците от престъпна дейност, намаляване на нарушенията, извършени от деца, ангажиране на учителите в превенция на детската престъпност. В обучението участват полицаи от местната дирекция на полицията и криминалисти. До 2002 г. в проекта се включват 228 основни училища и 301 обучители. 272 полицаи преминават курса за обучители. Впоследствие същият проект се прилага и от други провинции, като Долна Саксония и Бавария. Във всяка провинция в проекта са включени и анализатори от академични и изследователски центрове, които изготвят доклади за резултатите от проекта (Института за изследване на терапията и здравето в Кил, Криминологичния център към Баварската полиция и Социологическия институт към Университета в Майнц).

Проектът е доразвит, като през 2000 г. е включен модул за обучение на деца от 1-ви до 4-ти клас и е разработен наръчник за упражнения в клас. В наръчника са описани различни ситуации от ежедневието в училище и извън него – от кражби от магазина до вреди върху имуществото и от обида до упражняване на насилие. Родителите също са поканени да участват в дискусиите.

Националните съвети за превенция на престъпността

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

В таблицата са посочени примери за съществуващи форми на сътрудничество между публичния и частния сектор в превенцията на престъпността в Европа и Северна Америка:

Държава	Структура	Състав/статут	Функция
Австрия	Местни комитети за безопасност	Публично-частни	Подобряване на комуникацията между полиция и граждани
Дания	Съвет за превенция на престъпността	Над 40 публични и частни организации	Координация Консултативна функция
	Местни комитети	Публично-частни	Местна сигурност
Естония	Национален съвет за превенция на престъпността	Публично-частен	Консултативна функция

Ирландия	Национален съвет за престъпността	Публично-частен	Изследователска и информационна дейност
Норвегия	Национален съвет за превенция на престъпността	Публично-частен	Координация между публични и частни институции
Холандия	Национална платформа за контрол върху престъпността	Публично-частна (Министерство на правосъдието и Федерацията на холандските работодатели)	Сътрудничество между министерства и бизнес

	Информационен център за местна сигурност	Съвместно с Асоциацията на холандските общини, министерствата на правосъдието и вътрешните работи	Предоставяне на информация за добри практики и превенция
Канада	Национален център за превенция на престъпността	Публично-частен	<ol style="list-style-type: none"> 1. Бизнес план за действие за превенция на престъпността 2. Програма за мобилизиране на общината. 3. Инвестиционен фонд за превенция на престъпността. 4. Партньорска програма за превенция на престъпността

Как работят националните съвети в Дания и Чешката република

Съветът за превенция на престъпността в Дания, основан през 1971 г., е първи по своя вид в Европейския съюз. Основната му роля се състои в планиране на нови инициативи за превенция на престъпността, координация на дейността на отделните институции и разпространение на информация сред държавни институции, частния сектор и обществото. Съветът провежда научни изследвания и подпомага финансово изследователски организации, които работят върху проблемите на престъпността.

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

Съветът работи в три насоки:

1. *Комисията за техническа и тактическа безопасност* се занимава с оборудване на големи компании, магазини, църкви, коли и къщи с техника за безопасност. Тя осъществява това чрез разпространяване на материали до професионални съюзи, библиотеки, полицейски управления и общини. Използва масмедииите за лансиране на кампании за превенция на престъпността и провежда консултации;

2. *Комисията за информация за превенция на престъпността и междуинституционално сътрудничество* има за цел да промотира местните инициативи като привлича за участие в тях училища, социални служби, местни власти и полицията. Нейна задача е да осигури обмяната на опит между бенефициентите;
3. *Комисията за планиране на екологичното развитие* извършва наблюдение върху ефектите от престъпността върху архитектурния дизайн, градското планиране и жилищната политика.

Новите страни-членки на ЕС също създават национални обществено-политически съвети за превенция на престъпността, което допринася за разширяването на международните им контакти и за успешното сътрудничество в противодействието на транснационалната престъпност.

През 1996 правителството на **Чешката република** за пръв път решава да подкрепи финансово инициатива, насочена към намаляване на престъпността чрез превенция. Проектът цели също да повиши сигурността в обществото и доверието към държавната администрация и правоприлагащите органи.

Националната комисия за превенция на престъпността в Чешката република е създадена по същото време с цел да определя и координира

политиката за превенция на престъпността. Тъй като според преценката престъпността е проблем най-вече на големите общини, Комисията решава правителството на предоставя финансиране чрез специална *Програма за превенция на престъпността на местно ниво*, предназначена за общини с минимум 30 000 жители и висок ръст на престъпността, висок процент граждани, които зависят от социални помощи, голям брой разведени или самотни родители с деца и др. Комисията обръща специално внимание на престъпленията, които предизвикват най-голямо безпокойство и страх като джебчийство, кражби на коли, проникване в коли, кражба на велосипеди, грабежи от апартаменти и къщи, магазини, вили, мазета и т.н.

Общините, кандидатстващи за субсидии трябва да предложат своя собствена програма за превенция, която се одобрява от общинския съвет, да осигурят управленски ресурс за програмата и съфинансиране от бюджета на общината. Изискването за програмите, кандидатстващи за финансиране, е да бъдат развити на базата на анализ на рисковете за сигурността, социологически анализ на обществените представи за безопасността, социален и демографски анализ за дадената община и одит на всички институции и органи, отговорни за превенцията на престъпността. И тук координацията между полицията, местната власт, неправителствените организации и гражданите е от ключово значение за успеха на програмите.

Първоначално са финансирани 18 общини, две години по-късно проектът обхваща и общини с минимум 10 000 жители, като участващите общини стават 43, а през 1999 г. броят им достига 66. Комисията получава висока оценка за резултатите от програмата и през 2001 г. правителството приема *Стратегия за превенцията на престъпността на местно ниво* за периода 2001-2003, като през 2002 г. субсидираните общини са вече 93, а общият брой проекти достига 2737. Националната статистика отчита, че всяка година престъпността намалява с 5,4%, а в общините, които участват в програмата за превенция това намаление е с 7,9%. Един от изводите при оценката на програмата е, че без финансовата помощ на правителството тази схема за подпомагане на местни превенционни програми не би могла да заработи и донесе резултати в такива кратки срокове.

Център за изследване на демокрацията
ул. Александър Жендов 5
София 1113
Тел. 971 3000
Факс: 971 2233
csd@online.bg
www.csd.bg