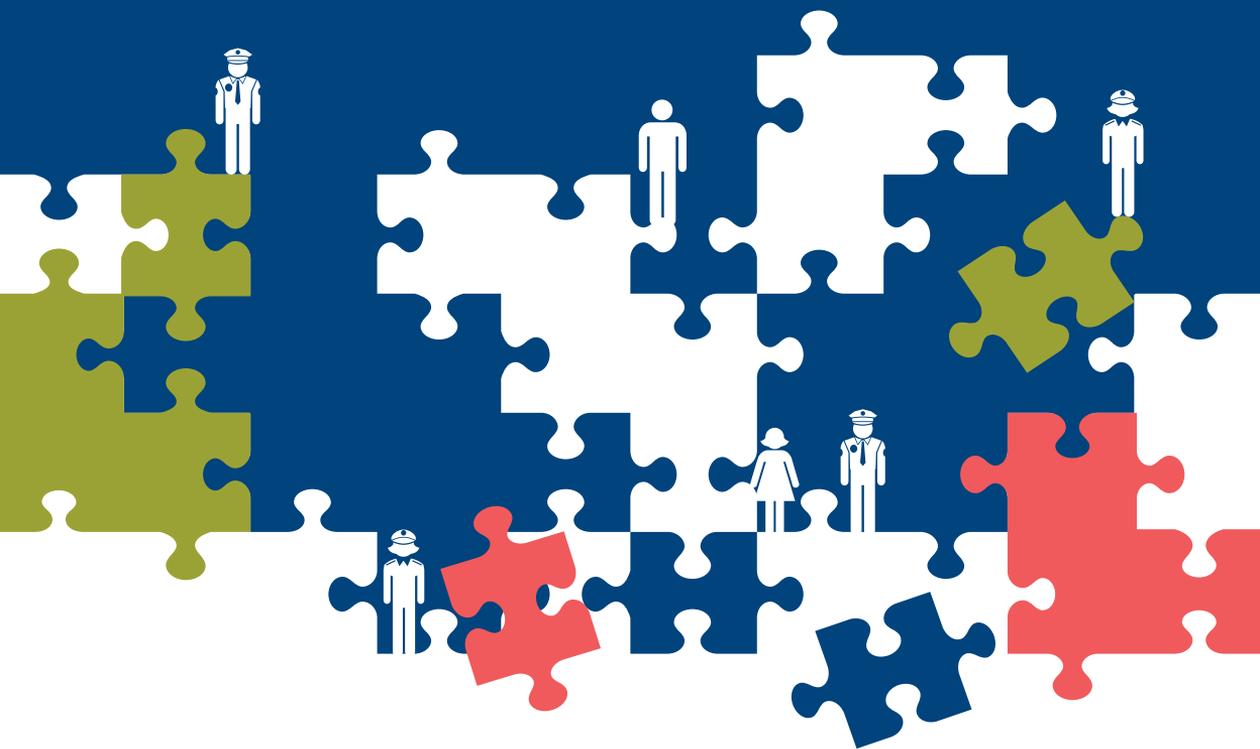


Серия публикаций ДТНУ/ОСВПД, издание 13

Руководство ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации



Вена, июнь 2017

© ОБСЕ 2017

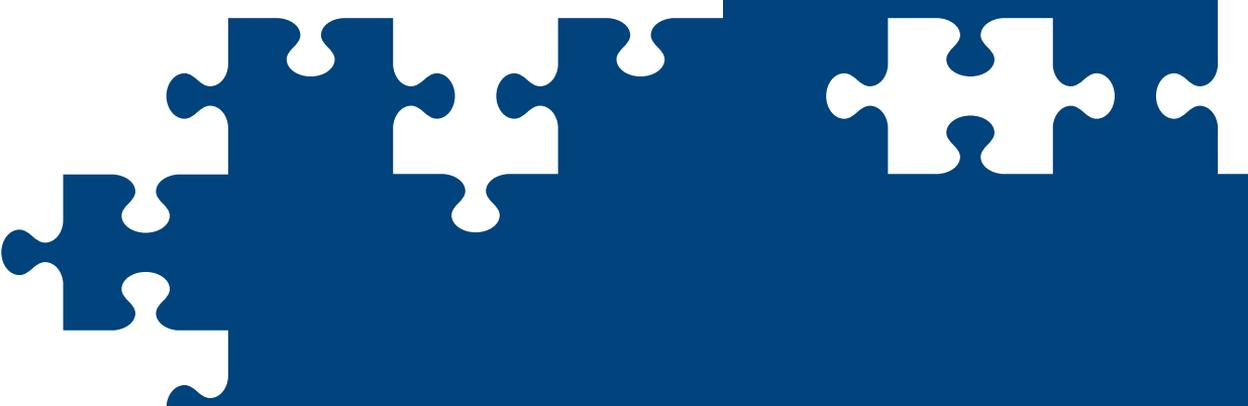
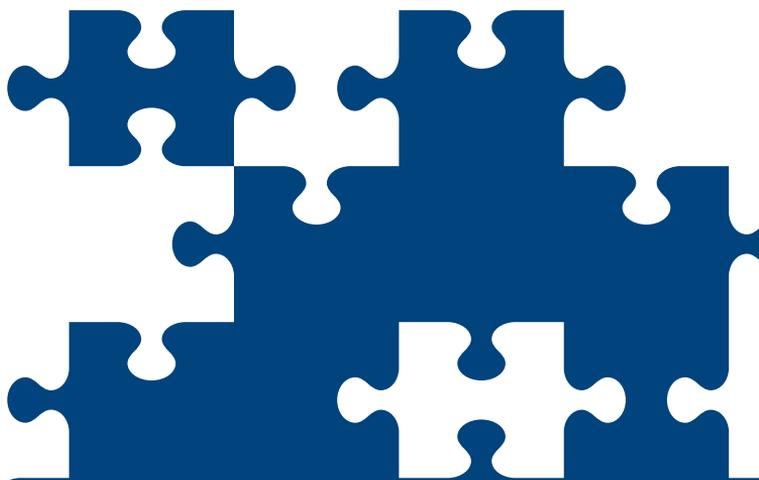
Все права защищены. Разрешается свободное использование и воспроизведение данной публикации или ее части в учебных, преподавательских и иных некоммерческих целях при условии указания полного названия источника и авторства ОБСЕ. Использование данной публикации в коммерческих целях допускается только после получения письменного разрешения от ОБСЕ.

ISBN 978-3-903128-04-0

Секретариат ОБСЕ
Департамент по противодействию
транснациональным угрозам
Отдел стратегических вопросов полицейской
деятельности

Wallnerstrasse 6
A-1010 Vienna, Austria
Tel: +43-1 514 36 6942
E-mail: spmu@osce.org
osce.org/secretariat/policing
polis.osce.org

Руководство ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации



Содержание

Предисловие	4
Краткое содержание	6
Выражение признательности	8
Введение	10
Контекст и обоснование	10
Цель и особая роль	12
Структура руководства	13
1. Современные модели правоохранительной деятельности	14
2. Информация, знания и оперативные данные	16
3. Определение полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации	18
4. Преимущества полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации	21
5. Правовые аспекты, права человека и защита данных	24
6. Процесс работы с оперативной информацией о преступной деятельности	30
6.1 Задачи и планирование	31
6.2 Сбор и оценка	33
6.3 Систематизация и обработка	36
6.4 Анализ	36
6.5 Отчетность и распространение информационных материалов	39
6.6 Обратная связь и последующие действия	41
7. Осуществление ПДОДИ	42
7.1 Модель ОБСЕ ПДОДИ	43
7.2 Вызовы и ключевые требования к реализации	46
7.3 Анализ и принятие решений в правоохранительных органах	51

7.4	Уровни механизмов сбора и обработки оперативных данных	52
7.4.1	Механизм уголовной полиции на местном уровне/уровне полицейского участка	53
7.4.2	Механизм уголовной полиции на региональном уровне	53
7.4.3	Механизм уголовной полиции на центральном уровне	54
7.5	Совещания по постановке задач и координации	55
7.5.1	Стратегические совещания по задачам и координации	55
7.5.2	Оперативные совещания по постановке задач и координации	55
7.6	Обучение и повышение осведомленности	56
8.	ПДОДИ на практике	58
8.1	ПДОДИ, оценки угроз и стратегическое планирование в борьбе с организованной преступностью	58
8.1.1	Цикл политики ЕС	59
8.1.2	Инструмент для оценки организованной преступности Sleipnir	80
8.2.	Примеры осуществления национальных ПДОДИ	66
8.2.1	Национальная модель организации оперативно-розыскной деятельности Великобритании (NIM)	67
8.2.2	Северный Рейн-Вестфалия, Германия: Разработка политики и стратегическое планирование	72
8.2.3	Швеция: Организация ПДОДИ и структура принятия решений	74
8.2.4	Республика Сербия: оперативно-розыскные структуры ПДОДИ	80
8.2.5	Черногория: оценка угроз серьезной и организованной преступности	85
8.3	ПДОДИ и работа полиции с местным населением	88
8.4	ПДОДИ в предотвращении и преследовании терроризма и НЭРВТ	91
	Ссылки	94

Предисловие

Полицейская деятельность является ключевым элементом усилий ОБСЕ по укреплению безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ и представляет собой важный аспект вклада Организации в укрепление деятельности государств-участников по устранению угроз, связанных с преступной деятельностью. С 1999 года полицейская деятельность является одной из основных составляющих мероприятий ОБСЕ в области предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов и постконфликтного восстановления.

В соответствии со своим мандатом ОБСЕ неуклонно стремится поддерживать своих государств-участников в наращивании их потенциала, повышении эффективности их систем уголовного правосудия и расширении возможностей их правоохранительных и полицейских служб. Эволюция транснациональных угроз, постоянно меняющиеся криминальные модели и растущий спрос на услуги, предоставляемые полицией, требуют постоянного обновления стратегий, приоритетов, планов и методов ее работы. Руководство ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации является важным шагом ОБСЕ в направлении решения этих проблем.

Представляемая в этом руководстве полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации (ПДОДИ) является современной и упреждающей моделью правоохранительной деятельности и реалистичной альтернативой традиционным формам полицейской деятельности, в основе которых лежит реагирование, для государств-участников ОБСЕ. В модели ПДОДИ, за последние годы принятой уже в ряде стран и показавшей многообещающие результаты, сбору, оценке и анализу оперативных данных сопутствуют взвешенные процедуры и механизмы принятия решений, что обеспечивает более эффективное и результативное управление национальными правоохранительными органами.

Исследования показали, что ПДОДИ является перспективной современной моделью правоохранительной деятельности, но ее успех во многом зависит от выполнения конкретных требований, изложенных в руководстве. Среди необходимых условий — политическая поддержка и высокая осведомленность руководителей и их приверженность этому делу.

Я хотел бы выразить признательность более чем 30 экспертам правоохранительных органов из государств-участников ОБСЕ, академических кругов, международных организаций и полевых операций ОБСЕ, которые оказали помощь Группе по стратегическим вопросам полицейской деятельности Департамента транснациональных угроз Секретариата ОБСЕ, предоставляя материалы, ставшие ценным подспорьем при разработке этого руководства и осуществляя редактирование уже готовых текстов. Я также хотел бы поблагодарить наших коллег из Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека за предоставленный опыт в области прав человека и защиты данных, в контексте ПДОДИ и ее внедрения.

В период председательства Германии и Австрии в ОБСЕ в 2016 и 2017 году, инициатива ПДОДИ получила широкую поддержку в рамках ОБСЕ. Публикация этого руководства не была бы возможна без этой поддержки.

Ламберто Заньер

Генеральный секретарь ОБСЕ

В наши дни правоприменение сталкивается с более сложными проблемами, чем когда-либо прежде. В то же время значительно возросли общественные требования к повышению эффективности, результативности и подотчетности полиции. Полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации (ПДОДИ) была разработана в последние годы в качестве ответной меры новым вызовам. Эта модель не только обеспечивает современный подход к выявлению и планированию противодействия росту транснациональных угроз, таких как терроризм и организованная преступность, но также может применяться для повседневного упреждающего планирования и руководства правоохранительной деятельностью. Во времена мер жесткой экономии и бюджетных ограничений ПДОДИ предоставляет руководству правоохранительных органов методы и инструменты для определения приоритетов и выделения соответствующих ресурсов.

В настоящем руководстве ПДОДИ рассматривается с четырех основных точек зрения. Во-первых, в руководстве приводится определение ПДОДИ и обоснование для продвижения модели в качестве современного подхода к правоохранительной деятельности, применимого к региону ОБСЕ в целом. Во-вторых, в руководстве освещены важные вопросы прав человека и защиты данных при внедрении ПДОДИ. В-третьих, в руководстве рассматривается вопрос анализа данных и информации, на основании которого для принятия обоснованных решений, подкрепленных фактическими данными, используются стратегические и оперативные информационные продукты. Наконец, в-четвертых, руководство содержит практические рекомендации национальных, региональных и местных организационных структур, а также минимальные стандарты для работы оперативных отделов и механизмов принятия решений.

ПДОДИ ставит анализ оперативной информации в центр правоохранительной деятельности. Она также в большей степени сближает криминалистический анализ и принятие решений, чем другие современные модели полицейской деятельности, что предполагает наличия у аналитиков и руководителей правоохранительных органов новых знаний и навыков.

Главная цель этого руководства заключается в том, чтобы предоставить государствам-участникам ОБСЕ инструменты для повышения профессионализма правоохранительных органов, улучшения качества и эффективности их деятельности и оптимизации использования имеющихся ресурсов, что приведет к повышению общественного доверия и более адресным мерам противодействия угрозам общественной безопасности.

Раса Остраускайте

*Координатор мероприятий по
Транснациональным угрозам,
Секретариат ОБСЕ*

Краткое содержание

Полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации (ПДОДИ) - это современная модель правоохранительной деятельности. ПДОДИ появилась в Соединенном Королевстве в 1990-х годах и использовалась в основном для борьбы с серьезной и организованной преступностью. Многообещающие результаты в последние годы побудили правоохранительные органы расширить внедрение этого упреждающей методологии на основе оперативных данных и информации во все области полицейского управления в качестве всеобъемлющей бизнес-модели. В ПДОДИ основное внимание уделяется систематическому сбору и оценке данных и информации посредством четко прописанного аналитического процесса, в результате чего данные становятся стратегическими и рабочими аналитическими продуктами, которые служат основой для совершенствования процесса принятия обоснованных решений, подкрепленных фактическими данными.

Двумя основными проблемами сегодняшнего правоприменения являются транснациональный и все более сложный характер преступности, а также рост общественного спроса на финансовую эффективность, т. е. «делать больше меньшей ценой». Модель ПДОДИ решает эти проблемы, подчеркивая важность и обосновывая необходимость ранжирования приоритетов на основе оперативных данных, на основании чего далее производится постановка задач и выделение доступных средств.

За счет включения в руководство описания четких и определенных механизмов деятельности на основе оперативных данных и информации, процедур принятия решений и организационных структур на местном, региональном и национальном уровнях, в документе не просто представлена концептуальная модель ПДОДИ, но также предлагаются прагматические инструменты для ее реализации. Они включают повседневную практику полицейской деятельности, упреждающее стратегическое планирование и оперативные действия, а также инструменты для борьбы с серьезной и организованной преступностью. Кроме того, в этом руководстве приводится объяснение того, как ПДОДИ может в значительной степени дополнять взаимодействие полиции с населением, выступая эффективным инструментом противодействия терроризму, насильственному экстремизму и радикализации, ведущих к терроризму (НЭРВТ).

Анализ оперативных данных имеет большее значение в ПДОДИ, чем в других современных моделях полицейской деятельности. Это требует усовершенствованных, а иногда и новых аналитических знаний и навыков в правоохранительных органах. Упреждающий и перспективный метод ПДОДИ также опирается на знание руководителей правоохранительных органов специфики работы с экспертами-аналитиками и использования аналитических материалов в процессе принятия решений и планирования. Таким образом, при принятии и осуществлении ПДОДИ необходимо уделять особое внимание подготовке и обучению руководящих и управленческих кадров высшего и среднего звена в правоохранительных органах.

Исследования показали, что, для полноценного внедрения ПДОДИ жизненно необходимы политическая поддержка, а также осведомленность и приверженность руководства высшего и среднего звена. В руководстве описываются и другие обязательные условия для успешного применения ПДОДИ, среди прочего, включающие в себя: межучрежденческий подход к правоохранительной деятельности; четкие механизмы постановки задач; трансформацию культуры «минимально необходимой осведомленности» в культуру «максимально необходимого распространения»; наличие информационных коммуникационных каналов для передачи информации; аналитические базы данных и опытные аналитики; и соответствующие организационные структуры, поддерживающие ПДОДИ.

Для обеспечения эффективной работы ПДОДИ, ее практическая реализация должна включать имеющие фундаментальное значение обратную связь и оценку оперативных данных, а также постоянный мониторинг и контроль качества модели со стороны руководства.

Безусловным обязательством всех правоохранительных органов является соблюдение принципов защиты прав человека и защиты данных при осуществлении ПДОДИ, что неоднократно подчеркивается в этом руководстве. Сбор, обработка и использование данных и информации должны всегда строго соответствовать национальным законам и международным стандартам в области прав человека. При использовании механизмов внутреннего и внешнего контроля и основанных на фактических данных и прозрачных процедурах принятия решений, ПДОДИ, как правило, обеспечивает повышение подотчетности управления правоохранительной деятельностью.

В этом руководстве представлена общая структура ПДОДИ и схема ее реализации для всего региона ОБСЕ. Технические нюансы реализации ПДОДИ не излагаются, что позволяет государствам-участникам ОБСЕ адаптировать модель к соответствующей национальной специфике в соответствии с национальными правовыми рамками.

Выражение признательности

Департамент транснациональных угроз ОБСЕ выражает признательность Арнару Йенсону, руководителю проекта по созданию настоящего руководства за его вклад в разработку и составление текстов этой публикации. Группа выдающихся полицейских экспертов, в состав которых входят представители государств-участников ОБСЕ, соответствующих региональных и международных организаций, независимых исследовательских организаций и исполнительных структур ОБСЕ, внесла свой вклад в руководство с письменными заявлениями и участие в двухдневном совещании экспертов по рассмотрению в Вене. ДТНУ/ОСВПД признает и высоко оценивает важные рекомендации и материалы, представленные следующими лицами в процессе составления руководства:

Георгий Аладашвили, начальник полиции Тбилиси, Грузия

Роберто Арьери, исполняющий обязанности начальника отдела научных исследований, Бюро оценки и образования, Италия

Лина Аноний, советник по гендерным вопросам, Секция по гендерным вопросам, Секретариат ОБСЕ

Перо Божович, начальник отдела разведки, сбор информации /

Государственное агентство по расследованиям и охране, Босния и Герцеговина

Марис Чуро, стратегический аналитик / Группа стратегического анализа Eurorol, Eurorol

Андерс Даниэльссон, сотрудник полиции, ДТНУ/ОСВПД, Секретариат ОБСЕ

Лотта Экваль, советник по гендерным вопросам, секция по гендерным вопросам, Секретариат ОБСЕ

Нино Гахария, руководитель отдела евроатлантической интеграции Министерства внутренних дел, Грузия

Джон Густавссон, Старший советник по борьбе с организованной преступностью, Миссия ОБСЕ в Косово

Йоханнес Хейлер, Советник по вопросам борьбы с терроризмом, Департамент по правам человека, БДИПЧ

Иисус Эрнандес Альварес, аналитик, Национальная полиция, Испания

Ирис Хаттер, Отдел оперативной и стратегической криминалистики, Федеральная уголовная полиция, Австрия

Адриан Джеймс, старший преподаватель по уголовным расследованиям, Институт исследований уголовного правосудия, Университет Портсмута

Эрик Йохансен, советник полиции, гражданского планирования и возможности поведения, Европейская служба внешних действий

Иван Йокич, Главный инспектор / Департамент криминальной разведки, Управление полиции, Черногория

Максим Клепов, Министерство внутренних дел, Российская Федерация

Ненад Костадинович, заместитель начальника отдела ИАП, Министерство внутренних дел, Республика Сербия

Деян Лазароски, начальник отдела стратегической разведки, Департамент криминальной разведки и анализа, Бюро общественной безопасности, бывшая Югославская Республика Македония

Андрей Мунтян, старший сотрудник по программам, Канцелярия Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ, Секретариат ОБСЕ

Сусанна Налтакян, Национальный сотрудник по программам, Бюро ОБСЕ в Ереване

Тарик Ндифи, аналитик и научный сотрудник Центра по предотвращению конфликтов, Секретариат ОБСЕ

Маруа О'Салливан, Полицейский советник, Отдел общественной безопасности и общественной информации, Миссия ОБСЕ в Скопье

Седа Оз Йылдыз, Директор Института наук безопасности, Полицейская академия, Турция

Ханс-Юрген Пехтль, помощник директора, Подразделение по анализу кризисов, Генеральный секретариат ИНТЕРПОЛ, Лион, Франция

Марк Ребер, старший советник полиции, Международная ассоциация начальников полиции

Йорг Роземанн, Главный суперинтендант, Управление уголовного розыска, Районное полицейское управление района Рейниш Бергишер-Крайс, Нортхайн-Вестфалия, Германия

Матей Селяк, Управление уголовной полиции, Главное управление полиции, Словения

Бьорди Шеху, Специалист / Аналитик, Управление анализа и криминальной информации, Главное управление по тяжким преступлениям и организованной преступности, Государственная полиция, Албания

Саймон Смит, главный инспектор, Национальный контрольный комитет по борьбе с терроризмом, Руководитель службы предупреждения, Соединенное Королевство

Торстен Стодек, заместитель руководителя ДТНУ/ ОСВПД, Секретариат ОБСЕ

Марко Тейшейра, сотрудник по программам, Отдел поддержки реализации, Филиал Организованная преступность и борьба с незаконным оборотом, Отдел по вопросам договоров, ЮНОДК

Адриана Тостон Диез, капитан, Гражданская гвардия, Испания

Пер Вадэд, Национальный операционный департамент, Шведская полиция

Д-р Ирин Винтер, руководитель Отдела оперативного и стратегического анализа криминалистики, Федеральная уголовная полиция, Австрия

Майка Вурмбойк, ассистент проекта, ДТНУ / ОСВПД, Секретариат ОБСЕ

Введение

Контекст и обоснование

Очевидны серьезные сложности, с которыми сталкиваются традиционные модели правоохранительной деятельности, основанные на реагировании на инциденты, в борьбе с современными опасностями и угрозами и в реагировании на новые возможности для совершения преступлений, обусловленные, в частности, повышением мобильности и миграции населения, быстрыми технологическими и коммуникационными изменениями, свободным перемещением товаров и услуг и растущим неравенством в доходах. Насильственный экстремизм и радикализация, ведущие к терроризму (НЭРВТ), а также террористические акты последних лет подчеркивают необходимость обмена, интеграции и централизованного анализа соответствующих данных и информации (оперативных материалов) всех уровней в соответствии с национальными законодательствами, межнациональными стандартами в области прав человека и обязательствами ОБСЕ. Модель полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации (ПДОДИ) разработана в качестве ответа на эти растущие проблемы, на основании и с помощью которого можно переориентировать правоохранительную деятельность с традиционного *реагирования* на *упреждение*.. Она зарекомендовала себя как эффективный инструмент для борьбы с организованной преступностью, более рационального использования ресурсов и адресного выявления и решения приоритетных задач. Упреждающий и ориентированный на будущее подход ПДОДИ способствует предотвращению, сокращению, срыву и ликвидации преступности. Ключевым элементом в методе ПДОДИ является систематический сбор и анализ информации и данных, связанных с предотвращением, сокращением и ликвидацией преступности, за которыми следует разработка оперативных данных. На этой основе могут быть сделаны обоснованные и перспективные политические и управленческие решения и выделены ресурсы, направленные на наиболее насущные проблемы безопасности, угрозы, виды преступности и преступников. Кроме того, ПДОДИ зарекомендовала себя как эффективный и последовательный инструмент борьбы с терроризмом и НЭРВТ.

Основываясь на своем мандате, предусматривающем оказание помощи государствам-участникам в создании потенциала, повышении профессионализма и поддержке совершенствования работы и реформирования полиции, в том числе путем разработки руководящих принципов¹, Группа по стратегическим вопросам полицейской деятельности Департамента транснациональных угроз Секретариата ОБСЕ (ДТНУ/ОСВПД) разработала настоящее руководство, *Полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации*. Разработка этого руководства является продолжением Ежегодного совещания экспертов полиции (англ. *Annual Police Experts Meeting, АРЕМ*), проходившего в Вене 9-10 июня 2016 года, где предметом обсуждения стала ПДОДИ. Одним из ключевых выводов и результатов АРЕМ было признание необходимости общего представления концепции ОБСЕ в отношении ПДОДИ и разработки руководства для государств-участников ОБСЕ по этой теме. Во время председательства Германии в ОБСЕ в 2016 году, председательства Австрии в ОБСЕ в 2017 году и со стороны генерального секретаря ОБСЕ была обозначена серьезная заинтересованность и поддержка дальнейшему продвижению концепции ПДОДИ и

1 OSCE Permanent Council, Decision No. 1049. "OSCE Strategic Framework for Police-Related Activities" [Постоянный совет ОБСЕ, решение № 1049. «Стратегические рамки ОБСЕ для деятельности полиции»] (РС.DEC / 1049, Вена, 26 июля 2012 года.

ее осуществлению, в качестве первого шага в достижении этой цели поручив ДТНУ / ОСВПД разработать проект руководства ОБСЕ по ПДОДИ.

При подготовке и составлении настоящего руководства особое внимание уделялось недопущению дублирования усилий и дальнейшему использованию уже выполненных работ по этому вопросу, уже проделанной национальными органами государств-участников ОБСЕ, а также региональными и международными организациями. Поэтому при создании этого руководства были собраны письменные материалы, с любезного разрешения соответствующих заинтересованных сторон. В настоящем руководстве Материалы по ПДОДИ включают и основываются на работе Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Департамента операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (UNDPKO), Интерпола, Службы внешних действий Европейского союза и Европола.

Юридические документы, связанные с ПДОДИ, официальные инструкции, национальные справочники и другие письменные материалы были получены от ряда национальных органов государств-участников ОБСЕ и полевых операций ОБСЕ. Совместный информационный листок ОБСЕ / ЮНОДК ПДОДИ, выпущенный в апреле 2016 года для Ежегодного совещания полицейских экспертов ОБСЕ в 2016 году, послужил основой для модели ПДОДИ ОБСЕ, которая представлена в подразделе 7.1 в качестве предлагаемой основы для осуществления концепции ПДОДИ в государствах-участниках ОБСЕ.

Всем государствам-участникам ОБСЕ и исполнительным структурам ОБСЕ, а также ряду региональных и международных организаций было предложено назначить экспертов для анализа проектов и внесения своего вклада в это руководство. Около 30 назначенных экспертов приняли участие в двухдневном рабочем совещании по утверждению проекта в Вене в декабре 2016 года, 15 из которых в ходе процесса составления настоящего руководства представили письменные материалы.

Теоретические рамки для модели ПДОДИ ОБСЕ, рекомендованные в подразделе 7.1, основаны на научных исследованиях профессора Джерри Х. Ратклиффа, которые были представлены в его книге «Intelligence-Led Policing»² (рус. «Полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации»), изданной в 2016 году. Профессор Ратклифф является наиболее часто цитируемым ученым по этому вопросу. Три признанных на международном уровне ученых представили свои исследования по темам, связанным с ПДОДИ, на встрече АРЕМ³ в 2016 году. Д-р Адриан Джеймс принимал участие в рабочем совещании по утверждению проекта и на протяжении всего процесса разработки руководства вносил письменные предложения и сообщал официальную точку зрения относительно его содержания.

В процессе выработки единой концепции ПДОДИ в рамках ОБСЕ необходимо было преодолеть лингвистические проблемы, поскольку понятие *intelligence* (англ. «разведка») в разных языках имеет разное значение. С переводом концепции *Intelligence-Led Policing* (ILP), например, с английского языка на русский, может быть связано определенное раночтение. Слово *intelligence* обычно переводится на русский язык как ограниченные к распространению данные и информация (разведанные), которыми располагают службы безопасности и другие уполномоченными органами, включая

2 Ratcliffe (2016).

3 Этими учеными являются: д-р Адриан Джеймс, старший преподаватель и исследователь Института изучения уголовного правосудия Университета Портсмута; д-р Эльке Девро, доцент и криминолог в Институте безопасности и глобальных проблем Университета Лейдена; а также д-р Моника ден Бур, адъюнкт-профессор кафедры безопасности и криминологии Университета Маккуори в Сиднее, Австралия, и директор SeQure Research and Consultancy.

уполномоченные (ответственные) полицейские подразделения, тогда как в английском языке *intelligence* означает все виды анализируемых данных и информации, полученные правоохранительными органами и доступные им. Важно учитывать эти расхождения, когда речь идет о ПДОДИ, и отметить, что в этом руководстве *intelligence* относится к последнему значению слова, а именно к анализу данных и информации.

Цель и особая роль

ПДОДИ — не новая тема для ОБСЕ. Некоторые полевые операции ОБСЕ уже участвуют в оказании поддержки государствам-участникам в осуществлении ПДОДИ или некоторых компонентов модели. Несмотря на то, что частичное или полное внедрение ПДОДИ в странах региона ОБСЕ дало положительные результаты, судя по всему, существуют расхождения в части понимания ПДОДИ, подходов к этой модели и способов ее реализации.

Задачей данного руководства является разъяснение и определение структуры, а также основных компонентов ПДОДИ, с тем, чтобы обеспечить последовательное понимание и осуществление ПДОДИ в регионе ОБСЕ. Цель руководства - служить практическим инструментом для разработчиков политики, сотрудников правоохранительных органов, отвечающих за принятие решений, и криминальных аналитиков в их усилиях по повышению профессионализма, эффективности и результативности правоохранительной деятельности. В руководстве представлен ряд практических примеров передовых подходов в области осуществления ПДОДИ на основе опыта государств-участников ОБСЕ и международных организаций, которые могут быть адаптированы к национальным условиям.

Несмотря на то, что это руководство предназначено главным образом для лиц, ответственных за разработку политики, должностных лиц более высокого уровня и сотрудников правоохранительных органов, оно также может быть использовано всеми правоохранительными и учебными заведениями, а также университетами и академическим сообществом.

Существует множество различных учебных и теоретических публикаций по ПДОДИ, а также ряд технических руководств по отдельным компонентам модели ПДОДИ, таких как технические справочники ЮНОДК, перечисленные в списке литературы, и национальные справочники. В настоящее руководство включены некоторые элементы этих материалов, что отражает выявленную потребность в едином руководстве по ПДОДИ, которое может быть использовано в качестве базового материала для всех государств-участников ОБСЕ и партнеров по сотрудничеству. В руководство включен всесторонний охват ПДОДИ, от определения теоретических рамки, введения определений, ключевых понятий и основных компонентов модели, до разъяснения принципов практического применения ПДОДИ, включая анализ информации, оценку угроз, принятие решений и организационные структуры.

В соответствии со своей комплексной концепцией безопасности ОБСЕ считает защиту прав человека, верховенство закона и демократические принципы неотъемлемыми составляющими безопасности. Государства-участники признали, что недопустимо достижение безопасности ценой прав человека, и то, и другое — всеобъемлющие и взаимокрепляющие цели. Соответственно, правоохранительные меры по устранению угроз безопасности могут быть эффективными лишь в том случае, если при этом соблюдаются права человека. Поэтому отдельная глава руководства посвящена правовым соображениям, правам человека и защите данных, лежащим в основе обсуждения концепции ПДОДИ и ее практической реализации на протяжении всего руководства.

Структура руководства

После краткого обсуждения наиболее распространенных моделей полицейской деятельности в Главе 1, в Главах 2 и 3 разъясняются и вводятся определения ПДОДИ, а также ключевые термины, связанные с этой концепцией. В Главе 4 дается краткий обзор основных потенциальных преимуществ применения ПДОДИ для современных правоохранительных органов. В Главе 5, подготовленной Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), рассматриваются вопросы прав человека и защиты данных, применимые к ПДОДИ. Процесс обработки оперативной информации, включая анализ, является фундаментом ПДОДИ и основой механизма принятия решений, представленного в руководстве. Поэтому в Главе 6 разъясняются шесть традиционных этапов цикла работы с оперативной информацией и способы их применения в контексте ПДОДИ.

После рассмотрения концептуальной модели ПДОДИ, вопросов прав человека и защиты данных, а также получения данных в результате оперативно-розыскной деятельности, в Главе 7 основной акцент сделан на практической реализации и внедрении ПДОДИ, начиная с визуализации предлагаемой модели ПДОДИ ОБСЕ и краткого описания каждого из ее основных компонентов. Затем следует раздел, в котором описываются отдельные проблемы и предьявляются ключевые требования к процессу внедрения. Поскольку аналитические и оценочные отчеты и другие оперативные данные о преступной деятельности являются основой стратегического и оперативного планирования, в настоящем руководстве неоднократно подчеркивается важность взаимосвязи между анализом и принятием решений. Поэтому процессу принятия решений в рамках ПДОДИ посвящен собственный раздел, после чего в разделах 7.4 и 7.5 освещаются местные, региональные и национальные механизмы и департаменты, связанные с оперативно-розыскной деятельностью, а также предлагаются структуры совещаний по планированию и принятию решений. В этих разделах содержатся четкие предложения о практическом применении ПДОДИ на национальном, региональном и местном уровнях с точки зрения управления правоохранительными органами. В конце Главы 7 приводится краткий обзор учебных материалов для всех уровней, участвующих в реализации ПДОДИ.

В последней Главе 8 руководства приводятся практические примеры реализации ПДОДИ, начиная с применения ПДОДИ в борьбе с тяжкими преступлениями и организованной преступностью. Этой цели служат две общепризнанные методологии: Оценка угроз тяжкой и организованной преступности ЕС (SOCTA) и инструмент оценки риска Sleipnir (англ. Sleipnir). Далее освещается использование модели ПДОДИ в пяти странах: Великобритании, Германии (Северный Рейн-Вестфалия), Швеции, Республике Сербия и Черногории. Кроме того, в главе рассматриваются возможности ПДОДИ по повышению эффективности и результативности в двух дополнительных областях правоохранительной деятельности, а именно в сфере взаимодействия полиции с населением и борьбы с терроризмом и НЭРВТ.

1. Современные модели правоохранительной деятельности

Что касается методологии правоохранительной деятельности, то исследователи и авторы литературы обычно выделяют пять основных моделей правоохранительной деятельности: традиционная полицейская деятельность, полицейская деятельность, основанная на взаимодействии с населением, проблемно-ориентированная полицейская деятельность, компьютерная система криминалистического анализа и статистики, и ПДОДИ. Каждая из этих моделей преследует разные стратегические цели, имеет свои сильные и слабые стороны, и при одновременном использовании они могут дополнять друг друга. Например, ПДОДИ все чаще применяется для обеспечения более тесной связи между полицейской деятельностью и местным населением, поскольку эта модель предлагает четкие процессы, процедуры коммуникации и структуры управления для сбора, анализа и распространения данных и информации.⁴ Другой пример - это когда традиционная модель правоохранительной деятельности, в основе которой лежит реагирование, является преобладающей, а ПДОДИ применяется только для противодействия серьезной и организованной преступности. Общим фактором первых четырех вышеупомянутых моделей, который зачастую считается слабым звеном в деятельности современных правоохранительных органов, является ориентация на местные регионы и угрозы.⁵

Традиционная полицейская деятельность, пожалуй, является самой известной из правоохранительных моделей и все еще остается стандартным подходом к правоприменению. Под ней понимают реагирование на инциденты, при котором сотрудники полиции принимают меры по факту совершенных преступлений или в ответ на обращения. Ответы на звонки, принятие обращений, несение патрульной службы в произвольно выбранных районах для наглядного присутствия полиции и выявление совершенных или совершаемых преступлений — вот суть традиционной полицейской деятельности. В то время как в традиционной модели полицейской деятельности задачей полиции считается реагирование на вопросы безопасности и общественного порядка, полицейская деятельность, основанная на взаимодействии с населением, строится на партнерстве между полицией и общественностью в упреждающем решении проблем безопасности.

4 См. раздел 8.3 о ПДОДИ и взаимодействии полиции с населением.

5 Bell and Congram (2013: 19).

Полицейская деятельность, основанная на взаимодействии с населением, направлена на укрепление доверия и расширение коммуникации между полицией и общественностью. Программы полицейской деятельности по работе с населением включают в себя создание местных форумов с участием представителей различных общественных групп и учреждений, на которых затрагиваются и обсуждаются проблемы безопасности, в том числе местные инциденты и события.

В **проблемно-ориентированной полицейской деятельности** основным направлением работы полиции является выявление и анализ «проблемы», а не преступления, происшествия, вызова или инцидента. В этой модели акцент делается на проблеме, лежащей в основе преступности или проблем в части безопасности. Задача полиции — активно разрабатывать стратегии предотвращения, чтобы пытаться решать сами проблемы, а не просто реагировать на их опасные последствия.

Компьютерная система криминалистического анализа и статистики («Компстат», англ. *CompStat*) представляет собой систему управления, первоначально смоделированную на основе теории «разбитых окон», в которой борьба с мелкими преступлениями считается способом снижения криминогенности в целом. Используя анализ статистических данных о совершенных преступлениях, руководители местных правоохранительных органов должны осуществлять соответствующие мероприятия на местном уровне.

2. Информация, знания и оперативные данные

Прежде чем перейти к рассмотрению ПДОДИ, необходимо прояснить несколько ключевых понятий. Понятие, передаваемое английским словом *intelligence*, имеет множество разных определений, в зависимости от контекста, культур, языков и традиций. На основании литературы, рассмотренной при составлении этого руководства, было установлено, что слово *intelligence* используется одновременно для указания методологии, структуры, процесса и продукта. При обзоре также были выявлены противоречивые взгляды и нечеткое понимание значений понятий *данные*, *информация* и *знания*.

«Отсутствие ясности и общего понимания терминологии в области данных оперативно-розыскной деятельности и ее процессов препятствует обмену информацией между полицейскими управлениями»
– **Международная ассоциация начальников полиции (2002)**

Следовательно, необходимо рассмотреть и разъяснить смысл этих понятий. После изучения документов, опубликованных ЮНОДК, UNDPKO, Интерполом и Европейским союзом (ЕС), а также исследовательской литературы, в этом руководстве было решено использовать следующие общепринятые определения вышеуказанных концепций:⁶

Данные - это необработанные и не интерпретированные результаты наблюдений и измерений. Примерами являются характеристики преступной деятельности, легко поддающиеся количественной оценке, такие как число сообщений о преступлениях и другие статистические данные, базы данных о правонарушителях и полицейских задачах.

Информация - это данные, помещенные в контекст и осмысленные, что придает им большую актуальность и значимость.

Знания - это информация после ее толкования и усвоения. Когда человек добавляет собственный опыт к информации, она становится знанием.

Оперативные данные - это данные, информация и знания, которые были оценены, проанализированы и представлены в формате принятия решений для адресных действий.

6 Определения «данные», «информация», «знание» и «оперативные данные» основаны на: Ratcliffe (2016: 70-74); ЮНОДК, *Criminal Intelligence – Manual for Analysts* (Vienna: United Nations Publication), (2011a: 1); ИНТЕРПОЛ “Criminal Intelligence Analysis.” *Fact Sheet* (2014); и Совет Европейского Союза, “Council Framework Decision of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union.” [«Рамочное решение Совета от 18 декабря 2006 года об упрощении обмена информацией и оперативными данными между правоохранительными органами государств-членов Европейского Союза.»] *Официальный журнал Европейского Союза* (2006/960 / ПВД, 18 декабря 2006 года).

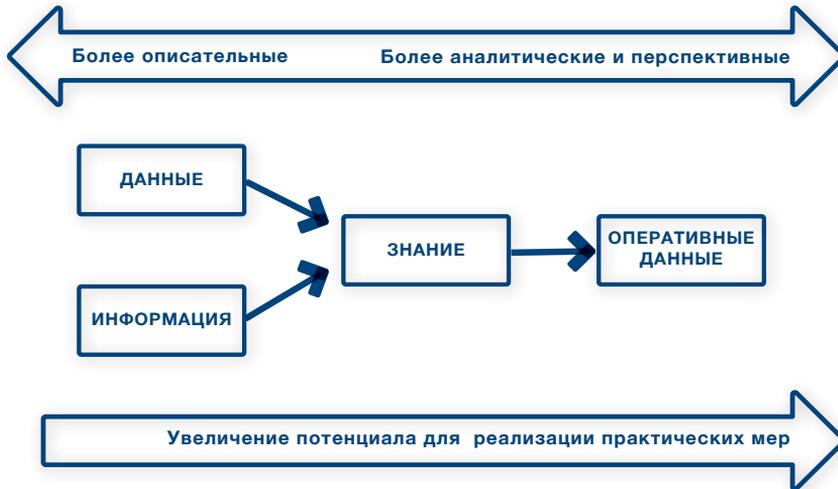


Схема 2.1 От данных к оперативным данным

Источник: Ratcliffe (2016: 72).

В полицейскую базу данных местного полицейского участка вносятся случаи краж со взломом. Эти компьютерные записи являются **данными**. Когда аналитик, обрабатывая и классифицируя данные, выявляет новую закономерность краж в районе, это становится **информацией**. Другими словами, необработанные данные были достаточно осмыслены для выявления сходств. Если впоследствии аналитик обсудит и поделится этой информацией со следователем, то понимание и усвоение сделает из этой информации **знания**. Собирая и анализируя дополнительные данные и информацию, следователь и аналитик могут мысленно воссоздать картину, которая, несомненно, не будет полной, но будет иметь достаточно материала для подкрепления гипотез и формулирования возможных последствий. Аналитик и детектив составляют отчет о результатах оперативного анализа и излагают его старшему должностному лицу. Он/она принимает решение о начале расследования и осуществлении спецмероприятий с ориентацией на грабителей на основе оперативных данных и информации криминолога и следователя.

Примечание: упрощенный и перефразированный пример из Ratcliffe (2016: 73-74).

3. Определение полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации

Как и в отношении понятий, рассмотренных в Главе 2, существуют различные и даже противоречивые трактовки понятия ПДОДИ. Некоторые считают, что ПДОДИ относится к проведению оценок угроз, в то время как другие утверждают, что эта модель направлена на сбор данных и информации. Хотя такие точки зрения важны для понимания значимости и описания основных компонентов системы, их недостаточно для изложения всеобъемлющей концепции ПДОДИ. Различия в подходах к ПДОДИ вполне понятны, так как полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации является относительно новой⁷, развивающейся концепцией. До недавнего времени ПДОДИ в основном использовалась в сферах борьбы с организованной преступностью и опасными преступниками. Положительный опыт реализации позволил профессионалам и исследователям убедиться во комплексности ПДОДИ — эта концепция в себя всю правоохранительную деятельность, выступая моделью процессов с организационной инфраструктурой для поддержания правоохранительной деятельности в целом. В результате этого во главу всех направлений полицейской деятельности был поставлен анализ, подчеркнута важность тесного сотрудничества между аналитиками и лицами, принимающими решения в правоохранительных органах. Это также означает необходимость осведомленности лиц, принимающих решения, о возможностях проведения анализа и о том, как использовать его результаты. Таким образом, упреждающая полицейская деятельность, заложенная в понятие ПДОДИ, требует от аналитиков, политиков, руководителей правоохранительных органов и других лиц, отвечающих за принятие решений, новых навыков и компетенций. Этому важному вопросу посвящена Глава 7. Хотя в настоящем руководстве поощряется активное применение ПДОДИ во всех возможных областях полицейской деятельности, большинство стран, уже осуществляющих ПДОДИ, сводят ее оперативное применение к сферам серьезной и организованной преступности, случаям рецидива, ситуациям повышенной криминогенности и преступлениям, вызывающим беспокойство общественности.

«В полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации особо подчеркивается, что анализ и оперативные данные имеют ключевое значение для объективной системы принятия решений, в которой основное внимание уделяется высокой криминогенности, многократным жертвам,

⁷ Министерство внутренних дел Великобритании представило концепцию полицейской деятельности под руководством разведки в 1993 году, но впервые она была приведена в действие полицией Кента. После 11 сентября правоохранительные органы США приняли ПДОДИ как методологию борьбы с терроризмом. См. далее в Peterson (2005).

рецидивистам и преступным группировкам. Посредством стратегического и тактического управления, развертывания и поддержания такая тактика содействует сокращению, пресечению и предотвращению преступности и снижению вреда».

– Ratcliffe (2016: 66).

ПДОДИ означает структуру управления оперативной информацией о преступной деятельности и запланированной оперативной работой, в которой оперативные данные являются основой для определения приоритетов, стратегических и оперативных целей в области предупреждения и пресечения преступлений и других угроз безопасности. Она также включает в себя принятие соответствующих решений в отношении оперативной деятельности и мероприятий, рационального привлечения имеющихся людских ресурсов и распределения материальных и технических средств.⁸

Хотя ПДОДИ и является альтернативой традиционной и широко распространенной полицейской деятельности по принципу, строящейся на ответных мерах, ее принятие и привнесение в правоохранительную деятельность упреждающего мышления, установления приоритетов и планирования не изменит того факта, что полиции всегда придется реагировать на инциденты, связанные с безопасностью, и совершенные преступления. Будучи организационной структурой, основанной на систематическом сборе, обмене и анализе соответствующей информации в рамках четкой стратегии, ПДОДИ предназначена для оказания помощи руководителям правоохранительных органов в принятии обоснованных и основанных на фактических данных решений - не только при определении стратегических приоритетов, но также и в оперативном повседневном планировании. В этом смысле ПДОДИ дополняет традиционную модель правоохранительной деятельности на основе реагирования.

ПДОДИ является иерархической управленческой моделью принятия решений, хотя обмен данными и информацией в рамках модели работает и «снизу-вверх», и «сверху-вниз». А полицейская деятельность, основанная на взаимодействиях с населением, наоборот, представляет собой типичный подход по принципу «снизу вверх», направленный на укрепление доверия между полицией и общественностью.

«Полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации – это борьба с преступностью, в основе которой лежит эффективный сбор и анализ разведывательных данных, – b она может стать важнейшей инновацией в области правоприменения 21-го века». - Kelling and Bratton (2006: 5).

8 Министерство внутренних дел Республики Сербия, *Handbook on the police intelligence model* (2016: 16)

Для объяснения ролей и взаимосвязи между ключевыми участниками концепции ПДО-ДИ (криминальной средой, сотрудником по анализу оперативных данных о преступной деятельности и лицом, ответственным за принятие решений в полиции) можно использовать модель «4-х i» (англ. «4i model» - *intent, interpret, influence, impact*, рус. намерение, интерпретация, влияние и воздействие). Для того чтобы полностью реализовать потенциал ПДОДИ, необходимо, чтобы всех четыре компонента «i» функционировали должным образом. В модели упор делается на взаимосвязи между криминологическим анализом и лицами, принимающими решения. Последние (руководители) определяют задачи, направляют, консультируют и руководят криминологами-аналитиками. Первым делом лица, ответственные за принятие решений должны убедиться в том, что их *намерения* разъяснены и поняты. Во-вторых, аналитики *интерпретируют* криминальную среду и, в-третьих, *влияют* на лиц, принимающих решения, посредством результатов анализа. Наконец, в-четвертых, на основе этих выводов, лица, принимающие решения, *воздействуют* на криминальную среду посредством стратегического управления, планов действий, расследований и операций, как показано на Рисунке 3.1.⁹

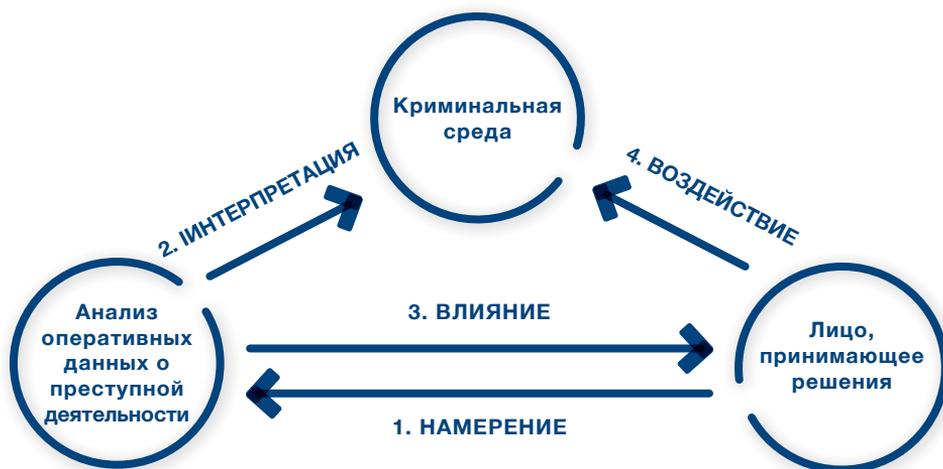


Рисунок 3.1 Модель 4-х «i»: намерение, интерпретация, влияние и воздействие

Источник: Ratcliffe (2016: 83).

⁹ В своем техническом справочном материале ЮНОДК подчеркнуло центральную роль аналитических и аналитических продуктов в процессе принятия решений. См. модель задания, представленную в ЮНОДК (2011b: 5).

4. Преимущества полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации

Информация и оперативные данные являются ключевыми факторами при создании конкурентных преимуществ в частном бизнесе и деловом сообществе. В этом отношении правоохранительные органы ничем от них не отличаются, поскольку стратегические преимущества, основанные на информации, знаниях и оперативных данных, повышают эффективность правоохранительных органов в предотвращении инцидентов и повышении безопасности, а также пресечении деятельности преступных групп и сетей. Но обладать информацией, знаниями и оперативными данными недостаточно. Для управления оперативными данными и их максимального использования необходима соответствующая структура или модель, равно как и для сбора, обработки и использования данных и информации в строгом соответствии с национальными законами и международными стандартами в области прав человека.

ПДОДИ предлагает перспективный и упреждающий подход к управлению правоохранительной деятельностью. Ее успешное применение в последние годы в ряде стран мира в борьбе с серьезными преступлениями и транснациональными угрозами стимулировало дальнейшее развитие концепции ПДОДИ - от модели, предназначенной, главным образом, для противодействия организованной преступности, к более широкой стратегической бизнес-модели для решения широкого спектра проблем полицейской деятельности на местном, региональном и национальном уровнях. Эта динамика напрямую связана с поиском правоохранительных методов, которые позволили бы полиции оказывать более эффективно противодействовать преступности, преступным тенденциям и наносимому социальному вреду в условиях ограниченных ресурсов и во времена возросших требований в части подотчетности.

В последние годы потребность в правоохранительной деятельности и ответных мерах возрастала опережающими темпами относительно располагаемых полицией ресурсов, что обусловило необходимость приоритезации и более эффективного использования ресурсов правоохранительных органов. В то же время выросли политические и общественные ожидания в части подотчетности. Модель ПДОДИ была представлена как вариант решения этой проблемы, поскольку она предлагает обоснование и инструменты для анализа и оценки угроз для общественности, обеспечивая более документально подкрепленные, прозрачные и подотчетные процедуры принятия решений по использованию доступных ресурсов там, где они больше всего нужны.

«Не следует ставить под сомнение необходимость введения полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации (ПДОДИ). В условиях ограниченности бюджетов и ресурсов каждый ответственный человек и организация должны определить приоритеты для решения основных проблем. В целях содействия определению приоритетов решения должны приниматься на основе фактов и разведданных, основой которых является информация. ПДОДИ поможет оптимизировать распределение ресурсов и более структурированно направлять усилия. Таким образом будет легче справиться со все возрастающей изощренностью и приспособляемостью преступников, действующих против закона и порядка.»

– **European External Action Service [Европейская служба внешних действий] (2013: 12).**

Тот факт, что экстремисты, связанные с недавними террористическими актами, включая террористов-одиночек, оставались вне поля зрения правоохранительных органов, обусловил необходимость выработки упреждающего подхода и всестороннего обмена и централизованного анализа соответствующих данных и информации. Осознание того, что работа по принципу реагирования не обеспечит предотвращение террористических актов и раннее обнаружение других серьезных инцидентов, ставит ПДОДИ в центр внимания на международной правоохранительной арене. Это стало очевидным после терактов 11 сентября — в своих заключениях Комиссия США по 9/11 делает вывод, что до совершения нападения соответствующие органы на разных уровнях располагали фрагментами информации, но, вследствие неспособности органов обмениваться оперативными данными, невозможно было выстроить общую картину.

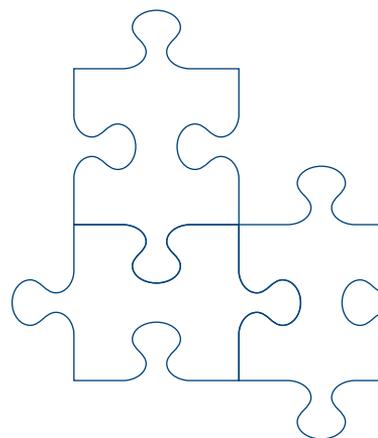
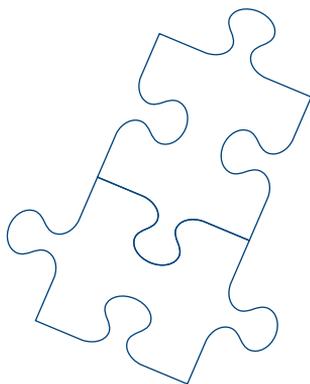
Выявление и управление рисками является неотъемлемой частью современной полицейской деятельности. Надлежащий подход ПДОДИ к сбору и анализу данных и информации позволяет выявлять и оценивать риски, в том числе в части серьезных событий, географических районов, видов преступлений, социального ущерба, опасных преступников и криминальных сетей.

«Исследования показывают, что, хотя в целом наращивание численности сотрудников может быть эффективным, более целесообразно рассмотреть то, как они используются. Произвольное патрулирование не является эффективной тактикой для сокращения уровня преступности, в то время как более целенаправленная тактика, основывающаяся на фактических данных (основополагающей составляющей ПДОДИ), может иметь больший эффект в части предупреждению преступности, помимо просто количества времени, проводимого сотрудниками в криминогенном районе».

– Ratcliffe (2016: 139).

Модель ПДОДИ включает в себя четкие организационные и управленческие структуры, в том числе механизмы принятия решений и постановки задач на местном, региональном и национальном уровнях, а также определенные процессы сотрудничества и коммуникации между правоохранительными органами на местном уровне и в рамках международного сотрудничества.

Более эффективное управление данными и информацией является важным преимуществом ПДОДИ для современных правоохранительных органов. В наше время плотных информационных потоков модель ПДОДИ предлагает методику адресного сбора соответствующих данных и информации в соответствии с определенной политикой, стратегией, целями и приоритетами.



5. Правовые аспекты, права человека и защита данных

Соблюдение прав человека имеет важное значение как для краткосрочной, так и для долгосрочной эффективности правоохранительной деятельности, включая ПДОДИ. Действия правоохранительных органов, не соблюдающих и не защищающих права человека, в долгосрочной перспективе являются контрпродуктивными, поскольку они подрывают общественное доверие к полиции, а также неэффективными. Например, профилирование по национальному признаку¹⁰ является дискриминационным, а также оказалось неэффективным, поскольку его можно легко обойти. Преступные группы могут избежать выявления путем вербовки людей, которые не соответствуют заранее определенным профилям. Альтернативные, легитимные методы профилирования, основанные на конкретных данных о преступном поведении и оперативных данных, а не дискриминационных предположениях, могут выступать более эффективным инструментом полицейской деятельности.

ПДОДИ в рамках системы прав человека

Нормы прав человека изложены в международно-правовых документах и стандартах, таких как обязательные договоры, как, например, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ).¹¹ Для осуществления прав, закрепленных в этих договорах, государства должны создать правовую и институциональную основу в целях реализации прав человека на национальном уровне. В рамках этой системы, одной из основных обязанностей полиции является защита лиц от действий, ставящих под угрозу их права человека, в том числе преступных и террористических, и соблюдение этих прав. В борьбе с преступностью и ее профилактике полиция должна действовать в соответствии с национальным законодательством и международными стандартами. Следуя принципу упреждения, ПДОДИ также должна прочно опираться на правозащитные нормы. Она должна способствовать защите прав и свобод людей и должна осуществляться таким образом, чтобы в полной мере обеспечивать соблюдение права человека, что соответствует ключевым принципам демократической полицейской деятельности.¹²

Общие принципы прав человека

В целях обеспечения соответствия деятельности в рамках ПДОДИ международным стандартам в области прав человека и предупреждения негативного влияния на ситуа-

10 Этническое профилирование в полицейской деятельности означает осуществление полицейских полномочий в отношении лиц, основанное на стереотипных, широких и неквалифицированных предположениях, касающихся национальности, этнической принадлежности или религии.

11 Все государства-участники ОБСЕ, за исключением Святейшего Престола, ратифицировали МПГПП и, следовательно, являются участниками договора. Кроме того, 47 государств-участников ОБСЕ также являются членами Совета Европы и, таким образом, участниками ЕСПЧ. Государства-участники ОБСЕ обязались выполнять свои обязательства, вытекающие из международных договоров по правам человека, участниками которых они являются в соответствии с международным правом. См. «Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе», Заключительный акт (1975 г.).

12 OSCE (2008b).

цию с реализацией прав человека, при разработке и внедрении ПДОДИ на национальном уровне необходимо соблюдать ряд фундаментальных принципов:

Правовая, административная и институциональная основа для осуществления ПДОДИ: во-первых, ПДОДИ должна основываться на четких и точных правовых и административных положениях, определяющих условия ее осуществления; должны быть предоставлены адекватные гарантии ненарушения права человека. Внутренняя структура ПДОДИ должна включать законы и положения, которые четко и точно определяют полномочия, предоставляемые соответствующим учреждениям, и требования, которые необходимо соблюдать при сборе, обработке, анализе и совместном использовании различных типов информации и оперативных данных. Все внутренние законы, положения, политика и практика в отношении ПДОДИ должны полностью соответствовать международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ. Кроме того, сотрудники правоохранительных органов, участвующие в ПДОДИ, должны пройти надлежащую подготовку по применению этих законов и правил в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

Законность, необходимость и соразмерность ограничений прав человека: Хотя ряд прав человека, таких как запрещение пыток и некоторые элементы права на справедливое судебное разбирательство, являются абсолютными и не должны ограничиваться ни при каких обстоятельствах, международные договоры по правам человека допускают введение ограничений на определенные права, но только в рамках строго определенных параметров.¹³ Соответственно, ограничения, налагаемые в связи с ПДОДИ, допустимы только в том случае, если они предусмотрены законом, необходимы в демократическом обществе в интересах законной цели, конкретно упомянутой в соответствующих международных стандартах в области прав человека, и соразмерны этой цели: то есть, право является правилом, ограничение должно оставаться исключением, а вмешательство всегда должно представлять собой наименее интрузивные средства достижения цели.

Равенство и недискриминация: в соответствии со своими международными обязательствами в области прав человека государства-участники ОБСЕ обязались обеспечить права человека и основные свободы каждому, находящемуся под их юрисдикцией, без различия по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного статуса.¹⁴ Усиление равенства перед законом и запрещение дискриминации являются важными обязанностями полиции в демократическом обществе.¹⁵ Поэтому при сборе, обработке и анализе информации и оперативных данных правоохранительные органы должны, например, воздерживаться от дискриминационного профилирования. Аналогичным образом, в части принятия решений на основе оперативных данных и информации, органы должны проявлять должное внимание, чтобы не допускать чрезмерно жестких мер в отношении конкретных сообществ, что может привести к дискриминации. Особое внимание следует также уделить разному влиянию стратегических решений в области полицейской деятельности на женщин и мужчин. Поэтому подход, основанный на разнообразии и

13 Права, которые могут быть ограничены, включают свободу передвижения, право на неприкосновенность частной жизни, свободу выражения мнений, собраний и ассоциаций и свободу исповедовать свою религию или убеждения.

14 OSCE (1989), *Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up to the Conference* [Заключительный документ Венского совещания 1986 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, проведенного на основе положений Заключительного акта, касающихся последующей деятельности по итогам Конференции].

15 OSCE (2008b).

учитывающий гендерную проблематику, должен быть включен во все виды деятельности в рамках ПДОДИ, которую в свою очередь необходимо регулярно проверять на предмет любого потенциального дискриминационного воздействия на женщин и мужчин или на отдельные сообщества.

Эффективные средства правовой защиты, надзор и подотчетность: международные стандарты в области прав человека предусматривают право каждого человека, чьи права или свободы нарушаются, на эффективные средства правовой защиты и на предоставление таких средств правовой защиты компетентным судебным, административным или законодательным органом.¹⁶ Поскольку ПДОДИ может привести к потенциально далеко идущим вмешательствам по широкому спектру прав человека, ключевое значение имеют эффективные и доступные средства правовой защиты в случае нарушения прав человека в результате ПДОДИ. Кроме того, для обеспечения подотчетности учреждений и отдельных сотрудников правоохранительных органов, участвующих в ПДОДИ, необходимо создать надежные механизмы внутреннего и внешнего надзора. Такие механизмы могут включать контроль и надзор за исполнительными органами, законодательные надзорные комитеты и независимые механизмы внешнего надзора и рассмотрения жалоб, дающие людям возможность получения защиты. Судебный контроль над такими действиями, как, например, тайный сбор оперативных данных, особенно важен для обеспечения надежных гарантий против злоупотреблений при применении ПДОДИ.

Право на неприкосновенность частной жизни

Сбор данных и информации, а также их обработка, анализ и совместное использование, являющиеся неотъемлемыми элементами ПДОДИ, могут иметь серьезные последствия для защиты прав человека, в частности - но не только - для права на неприкосновенность частной жизни.

Статья 17 МПГПП гласит, что никто не должен подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в личную, семейную, домашнюю или переписку и что каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства.¹⁷ Для того чтобы вмешательства не были «произвольными» или «незаконными», необходимо выполнить ряд требований, аналогичных указанным выше: вмешательства должны быть предусмотрены законом, что, в свою очередь, должно соответствовать положениям, целям и задачам МПГПП; и они должны быть разумными в конкретных обстоятельствах.¹⁸

Государства-участники ОБСЕ подтвердили право на защиту частной и семейной жизни, местожительства, переписки и электронных сообщений и необходимость избегать ненадлежащего или произвольного вмешательства государства в сферу индивидуума.¹⁹

Различные открытые и скрытые методы сбора информации представляют собой различные степени вмешательства в право на неприкосновенность частной жизни. Неко-

16 United Nations General Assembly, "International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)," No. 14668, *United Nations Treaty Series, Vol. 999* (New York: 16 December 1966): Art. 2(3).

17 Аналогичное положение о праве на уважение частной и семейной жизни содержится в Совете Европы, Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) (4 November 1950): Art. 8.

18 United Nations Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation (8 April 1988). [Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № ССРР № 16: Статья 17 (Право на неприкосновенность частной жизни), Право на уважение конфиденциальности, семьи, дома и корреспонденции, а также защиту чести и репутации (8 апреля 1988 года)].

19 OSCE, Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Moscow, 3 October 1991) [ОБСЕ, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Москва, 3 октября 1991 года).]

торые из этих методов, такие как использование специальных мероприятий и средств, включая наблюдение за частными объектами или местом жительства, перехват сообщений, использование тайных агентов и осведомителей, а также доступ к банковским счетам и другой конфиденциальной информации, более подробно рассматриваются в руководстве ОБСЕ, БДИПЧ/ДТНУ, *Human Rights in Counter-Terrorism* [«Права человека в борьбе с терроризмом»].²⁰

Расследования. Эффективный контроль со стороны судебных или других независимых органов посредством предварительного разрешения, надзора или последующей оценки имеет первостепенное значение для обеспечения законности таких мер. Кроме того, их следует использовать только в серьезных случаях и таким образом, чтобы они были пропорциональны важности расследования.²¹

Проблема, привлекающая значительное внимание, – это последствия массового перехвата коммуникации для соблюдения права на неприкосновенность частной жизни. Европейский суд по правам человека постановил что системы перехвата нарушают право на неприкосновенность частной жизни, позволяя осуществлять мониторинг сообщений и данных практически любого человека в стране, даже лиц, не входящих в первоначальный охват мероприятий, в то время как решение о применении таких мер находится исключительно в руках исполнительных органов и принимается без оценки уровня необходимости.²² В отличие от адресного наблюдения, которое обычно основывается на предварительном подозрении и требует предварительного судебного разрешения или распоряжения начальства, программы массового слежения не позволяют отдельно оценивать соразмерность до применения таких мер в каждом случае и, следовательно, считаются подрывающими саму суть права на неприкосновенность частной жизни.²³

Защита данных

Защита данных является важной частью права на частную жизнь, имеющего особое значение в контексте ПДОДИ. Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека — орган, которому поручено следить за имплементацией МПГПП — подчеркнул, что сбор и хранение личной информации в компьютерах, банках данных и других устройствах должны регулироваться законом. Кроме того, необходимо принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы информация, касающаяся частной жизни человека, не попадала в руки тех, кто не уполномочен законом ее получать, обрабатывать

20 OSCE, ODIHR/TNTD (2013: 33–46). На тему юридических, а также, в частности, технических аспектов электронного наблюдения, см. также UNODC, *Current practices in electronic surveillance in the investigation of serious and organized crime* (2009).

21 OSCE, ODIHR/TNTD (2013).

22 European Court of Human Rights. *Case of Szabo and Vissy v. Hungary*. Application no. 37138/14 (Strasbourg: 12 January 2016); and European Court of Human Rights. *Case of Roman Zakharov v. Russia*. Application no. 47143/06 (Strasbourg: 4 December 2015) [Европейский суд по правам человека. Дело Сабо и Висси против Венгрии. № заявки. 37138/14 (Страсбург: 12 января 2016 года); и Европейский суд по правам человека. Дело Романа Захарова против России. № заявки. 47143/06 (Страсбург: 4 декабря 2015 года)]

23 United Nations General Assembly. “Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson.” Annual Report to the UN General Assembly, 23 September 2014, A/69/397: para 52. [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Бен Эммерсон». Годовой отчет Генеральной Ассамблеи ООН, 23 сентября 2014 года, A / 69/397: пункт 52.] Дополнительную информацию о массовом цифровом наблюдении в целях борьбы с терроризмом см. United Nations General Assembly. “Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism.” Report to the UN Human Rights Council [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом». Доклад Совету ООН по правам человека], 21 February 2017, A/HRC/34/61: 10–13.

и использовать.²⁴ В ряде международных и региональных документов содержатся более конкретные принципы защиты данных, которые должны соблюдаться с целью обеспечения полного соблюдения права на неприкосновенность частной жизни.

Например, *Конвенция Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматической обработки персональных данных* требует от сторон Конвенции обеспечить, чтобы персональные данные, подвергающиеся автоматизированной обработке:

- А) собирались и обрабатывались на справедливой и законной основе;
- б) хранились для определенных и законных целей и не использовались иным образом, несовместимым с этими целями;
- с) являлись адекватными, относящимися к делу и не чрезмерными для целей их хранения;
- d) являлись точными и, когда это необходимо, обновлялись;
- е) сохранялись в форме, позволяющей идентифицировать субъекты данных, не дольше, чем это требуется для целей хранения этих данных.²⁵

Кроме того, Конвенция запрещает автоматизированную обработку конфиденциальных данных, таких как данные, свидетельствующие о расовом происхождении, политических взглядах, религиозных или иных убеждениях, а также данных о здоровье, сексуальной жизни или судимости, без надлежащих гарантий, установленных внутренним законодательством.²⁶ Она также предусматривает меры безопасности и средства правовой защиты, которые должны быть доступны лицам, являющимся субъектами хранимых данных.²⁷

Конвенция устанавливает жесткие пределы на ограничения этих положений, аналогичные указанным выше. Любые ограничения должны быть предусмотрены законом и должны быть необходимы в демократическом обществе в интересах законной цели, провозглашенной в Конвенции, такой как государственная безопасность, общественная безопасность или пресечение преступлений.²⁸ «Необходимость», согласно международным стандартам в области прав человека, заключается в соразмерности по отношению к преследуемой цели.

Руководство ОБСЕ, БДИПЧ / ДТНУ, *Human Rights in Counter Terrorism Investigations* [«Права человека в борьбе с терроризмом»], содержит обзор передовой международной практики, основанной на вышеуказанных принципах и других международных стандартах в этой области.²⁹ В целях обеспечения соблюдения международных стандартов в области прав человека, эти практики также должны служить ориентиром для лиц, вырабатывающих политику, и сотрудников правоохранительных органов при разработке и осуществлении ПДОДИ.

24 Комитет ООН по правам человека (Апрель 1988).

25 Совет Европы. Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматической обработки персональных данных, Серия европейских договоров, № 108 (Страсбург: 28 января 1981 года): Статья 5. Все 47 государств-членов Совета Европы, а следовательно, и значительное большинство Государств-участников ОБСЕ являются участниками Конвенции.

26 Там же, Ст. 6.

27 Там же, Ст. 8.

28 Там же, Ст. 9.

29 ОБСЕ, БДИПЧ / ДТНУ (2013), стр. 30-31. К другим соответствующим документам относятся, например, резолюция 45/95 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Руководящие принципы регулирования компьютеризированных файлов персональных данных». А / RES / 45/95, 14 декабря 1990 года.

Другие потенциальные риски для прав человека, связанные с полицейской деятельностью на основе оперативных данных и информации

Права конфиденциальности частной жизни, в том числе защита данных, играют важную роль в осуществлении широкого круга других прав и основных свобод, таких как: право на свободу мнений и выражение; свободу искать, получать и распространять информацию; свободу мирных собраний и ассоциаций; и, кроме всего прочего, свободу религии или убеждений. Но сбор и использование информации и оперативных данных могут также непосредственно влиять на осуществление других прав, таких как право на справедливое судебное разбирательство, право на свободу и личную неприкосновенность, а также запрет пыток и другого жестокого обращения.

Например, при проведении публичных акций протеста использование таких стратегий подавления беспорядков, как «взятие в кольцо» с целью сбора данных путем требования от мирных манифестантов и даже случайных прохожих раскрывать свои имена и адреса при выходе из «кольца», вызывало критику за то, что это может препятствовать осуществлению права на мирные собрания.³⁰ Арест на основании включения соответствующего лица в базу данных правоохранительных органов, в отсутствие механизмов адекватной защиты от произвольных вмешательств в право на неприкосновенность и без полагания на другую информацию, подтверждающую наличие обоснованных подозрений, что арестованное лицо совершило или собирался совершить конкретное преступление, противоречит праву на свободу и безопасность.³¹

Что касается сбора, обработки, анализа и обмена информацией, в том числе в рамках ПДОДИ, особое значение также имеет тот факт, что использование в судебном разбирательстве информации, полученной в результате пыток, абсолютно запрещено международным правом. Ее принятие в качестве доказательства в суде нарушает право на надлежащее и справедливое судебное разбирательство.³² Сбор, передача и получение такой информации запрещается, даже если она не предназначена для использования в судебных разбирательствах.³³

Эти вопросы особенно актуальны в тех случаях, когда страны обмениваются информацией и оперативными данными. Использование информации, полученной с применением пыток, из третьей страны, даже если информация получена только для оперативных целей, может сделать принимающее государство соучастником совершения международно-противоправных деяний.³⁴ Следовательно, при осуществлении ПДОДИ должны быть приняты надлежащие гарантии для обеспечения того, чтобы информация и оперативные данные, полученные незаконными средствами, будь то внутри страны или за ее пределами, не использовались в нарушении международного и внутреннего законодательства.

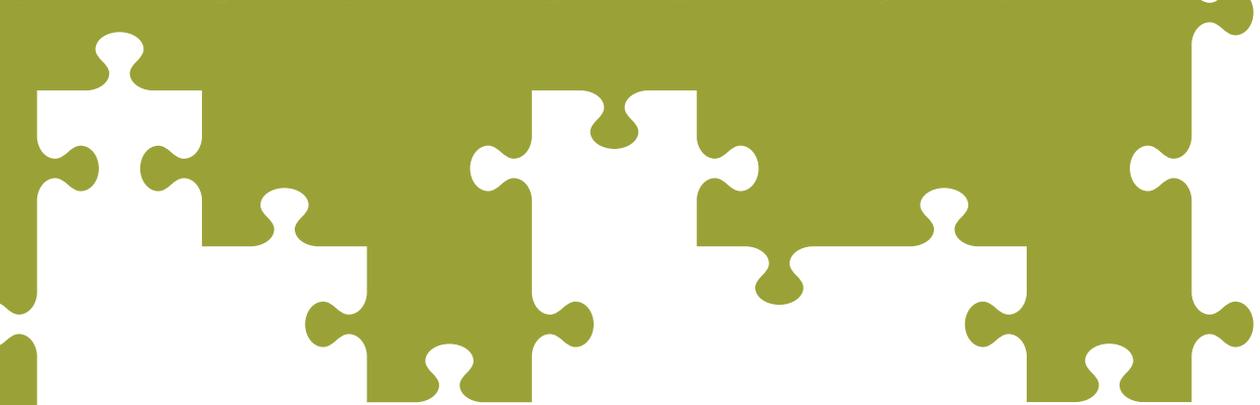
30 United Nations General Assembly. "Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association Maina Kiai, Addendum, Mission to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland." Report to the UN Human Rights Council, 17 June 2013, A/HRC/23/39/Add.1: para 38.

31 Европейский суд по правам человека. Дело Шимоволос против России. Заявление 30194/09 (Страсбург: 21 июня 2011 года).

32 Европейский суд по правам человека. Дело Шимоволос против России. Заявление 30194/09 (Страсбург: 21 июня 2011 года).

33 Там же, параграф 73. См. также OSCE and TNTD/ODIHR (2013: 28).

34 Там же. См. также United Nations General Assembly. "Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin." Report to the UN Human Rights Council, 4 February 2009, A/HRC/10/3: paras 55-57 [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартин Шейнин». Доклад Совету ООН по правам человека от 4 февраля 2009 года, A / HRC / 10/3: пункты 55-57]; и OSCE, ODIHR/TNTD (2013: 28-29).



6. Процесс работы с оперативной информацией о преступной деятельности

В процессе сбора оперативных данных, традиционно называемом *циклом работы с оперативными данными*, описываются и выделяются шесть общепризнанных, стандартных этапов, используемых для преобразования необработанных данных и информации в ценные оперативные данные, требующие конкретных действий. В идеале, процесс начинается с принятия решения или постановки задачи, за которым следует этап планирования, после чего аналитики участвуют в сборе информации и данных, подлежащих оценке в соответствии с официально признанной системой оценки (см. Таблицы 6.1 и 6.2). Следующим шагом является фактический этап обработки, который начинается с сопоставления и структурирования доступных данных и информации и внесения их в базу данных. Затем данные и информация анализируются, что приводит к получению оперативных материалов на основе оперативных данных и информации для получателя (руководителя, следователя или других лиц, ставящих задачи перед аналитиками или запрашивающих их анализ) и других соответствующих заинтересованных сторон. Переданные оперативные данные оцениваются получателем с учетом потребностей и требований. Полученная обратная связь используется для повышения качества материалов или в качестве методологической информации для будущих аналогичных оперативных продуктов.

Цикл работы с оперативными данными — это не статическая последовательность из шести этапов, а скорее динамический процесс, при котором разные фазы тесно переплетены и связаны друг с другом, в результате чего от аналитиков требуется мобильность в рамках цикла работы с оперативными данными. Цикл, описанный на рисунке 6.1, представляет собой упорядоченную структуру и понятный процесс, который может использоваться в качестве основного процесса как для стратегического, так и для операционного анализа.³⁵

35 ЮНОДК опубликовало ряд технических руководящих принципов в отношении криминальной разведки и разведывательного процесса для фронтальных полицейских, сотрудников разведки, аналитиков и сотрудников правоохранительных органов. См. www.unodc.org.



Рисунок 6.1. Цикл работы с оперативной информацией о преступной деятельности

Цикл работы с оперативными данными часто начинается с постановки четкой задачи по разработке конкретных оперативных данных. Однако процесс работы с оперативной информацией о преступной деятельности проводится на нескольких уровнях и часто не ограничивается циклом работы с оперативными данными. В дополнение к циклу, описанному на Рисунке 6.1, может потребоваться более широкий и постоянный процесс стратегической оценки разведывательной деятельности. Такая текущая оценка выявляет существующие и возникающие угрозы, а также пробелы в оперативной информации, и осуществляется в соответствии со стратегическими приоритетами, политическим курсом и целями. Этот процесс требует хорошо функционирующей и структурированной организации работы с оперативной информацией и стандартных оперативных процедур (СОП), которые позволяют наполнять цикл информацией и определять ожидаемые результаты и последующее наблюдение. Стратегическая оценка потребности в оперативных данных, а также цикл работы с оперативной информацией о преступной деятельности учитываются в национальном процессе стратегического планирования, отражающем национальные, региональные и местные стратегические приоритеты. Это подробнее разъясняется в следующей главе.

В следующих подразделах объяснены основные компоненты и назначение каждого шага в рамках цикла работы с оперативными данными.

6.1 Задачи и планирование

Цикл работы с оперативными данными запускается решением руководства, которое формулирует аналитикам задачу по некоторой проблеме или направлению расследования. На основе этой задачи руководство и аналитик обсуждают и согласовывают Техническое задание (ТЗ) - документ, определяющий объем, основные цели, содержание и временные рамки итогового информационного продукта. ТЗ является официальной отправной точкой цикла работы с оперативной информацией.

Важность четкой постановки задачи и согласования целей итогового продукта часто недооценивается. Чтобы сформулировать четкую задачу аналитикам, руководители правоохранительных органов и лица, ответственные за принятие решений, должны осознавать потенциал и ограничения в части анализа оперативной информации. Точно так же аналитики должны знать, как помочь следователям, руководителям и лицам, принимающим решения (получателям), путем создания специализированных продуктов и адресных рекомендаций. Фаза постановки задачи, иногда называемая «фазой принятия решений», требует тесного сотрудничества между аналитиками и получателями. Им необходимо договориться о *предмете исследования, задачах, цели, сфере охвата, сроках и форме отчетности, включая распространение и получение итогового продукта*. Аналитик должен четко понимать ожидания и намерения получателя.

Крайне важно воспринимать такие задачи как проекты и тщательно планировать их выполнение. Для сложных проектов может потребоваться значительное количество времени и значительные ресурсы. Основываясь на ТЗ и в соответствии с объемом проекта, аналитик должен разработать подробный план проекта, включающий в себя согласованные цели, объем и сроки, а также последовательность действий и список ресурсов, необходимых для успешного выполнения задачи. Эта фаза незаменима, поскольку она будет служить руководством для сбора и последующего анализа информации. Поэтому важно, чтобы план проекта был одобрен руководством. В плане проекта также следует учитывать возможные вопросы в сфере защиты прав и защиты данных, которые могут возникнуть при реализации проекта. В частности, в случае использования личных данных или скрытых методов сбора данных и информации, на раннем этапе процесса планирования должны быть приняты во внимание юридические требования и возможные ограничения для обеспечения того, чтобы сбор, использование и обмен данными и информацией осуществлялись в строгом соответствии с национальным законодательством и международными стандартами.

Четкое планирование экономит время в долгосрочной перспективе и позволяет эффективно использовать ресурсы, что приводит к повышению качества результата.³⁶ Оно также снижает риск того, что сбор, хранение, совместное использование и обработка данных и информации не будут соответствовать национальным и международным правовым стандартам, что поставит под угрозу успех всего проекта. С помощью соответствующих задач и планирования материалы анализа оперативной информации могут помочь в разработке стратегических планов для решения текущих вопросов и обеспечить готовность к предполагаемым проблемам.³⁷

Стратегическая оценка и оперативное задание

Потребность в оперативных данных обусловлена процессом стратегической оценки. Оценка дает руководителям правоохранительных органов обзор правоохранительных проблем, с которыми сталкивается или может столкнуться учреждение. Это масштабный документ, подготовленный оперативным подразделением/отделом/управлением, отражающий национальные, региональные и местные стратегические приоритеты. Подготовка документа является первым этапом процесса стратегического планирования.

³⁶ См. далее в подразделах 6.2 и 8.1.

³⁷ UNODC (2011b: 10-13).

В документе должны быть рассмотрены все существующие и возникающие угрозы, выявленные на этапе сканирования. Нельзя упускать ни единой значимой детали. Затем этот документ изучается на стратегическом форуме, в формате которого выявленные угрозы рассматриваются в контексте имеющихся ресурсов. Приоритеты сопоставляются с ресурсами. Количество угроз, включенных в любую стратегию контроля, определяется ресурсами, имеющимися для их решения; те угрозы, которым во время стратегического форума было уделено первоочередное внимание, включаются в стратегию контроля. Это определяет оперативную повестку дня, которая, в свою очередь, контролируется руководителями среднего уровня, несущими личную ответственность за каждый из выявленных приоритетов и берущими на себя обязательство разрабатывать планы по управлению этими угрозами.

Стратегия контроля, вероятно, будет включать сочетание национальных, региональных и местных приоритетов, так что в нее могут входить такие, казалось бы, не связанные между собой явления, такие как международный терроризм, уличные грабежи и вождение в пьяном виде. Она должна оставаться неизменной до тех пор, пока не будет подготовлена следующая стратегическая оценка или пока не будут выявлены и доведены до сведения руководства более значительные угрозы. В промежуточный период оперативные / тактические оценки, представленные на регулярных оперативных / тактических совещаниях, обеспечивают, чтобы эти приоритеты оставались в центре внимания учреждения. Оперативные / тактические встречи пересматривают оперативные планы, установленные менеджерами среднего звена, и создают форум для обсуждения новых угроз. Это является гарантом того, что менеджеры будут сосредоточены на угрозах, намеченных их руководителями как области для дальнейших действий.

Не следует игнорировать другие угрозы, выявленные в ходе стратегической оценки, даже если для их немедленного устранения недостаточно ресурсов; они добавляются в стратегию управления для создания оперативного задания. Все сотрудники правоохранительных органов обязаны уделять первоочередное внимание тому, чтобы их работа осуществлялась в соответствии со стратегией контроля. Секретариат или оперативные подразделения должны контролировать оперативное задание, оценивая, заслуживают ли ранее выявленные угрозы большего внимания (возможно, путем исправления или дополнения новой стратегии контроля) и постоянно сканируя среду на предмет любых новых угроз, которые могут возникнуть.

6.2 Сбор и оценка

Сбор информации для проектов, связанных с оперативной информацией, является сложным процессом. Хотя эксперты-аналитики должны обеспечить сбор достаточных данных для охвата всех аспектов подлежащей анализу темы (или тем), они должны избегать чрезмерного объема данных и сбора ненужной или неадекватной информации. Залогом успеха этой фазы является осведомленность сотрудников оперативных органов о существовании, актуальности, доступности и надежности всех источников и учреждений, выбранных для конкретной задачи по сбору оперативных данных, а также знание любых юридических ограничений и требований в части полномочий, применимых к использованию различных типов источников информации. Знание и доступ к внутренним и внешним источникам данных и информации, а также осведомленность о потенциальных ограничениях и требованиях являются предпосылками для эффективного сбора и анализа оперативной информации.

Ниже приведены примеры источников данных и информации, используемых аналитиками-криминологами:

Официальные источники:

- Министерства, государственные органы, прокуратура
- Базы данных правоохранительных органов
- Международные организации
- Подразделения по финансовой оперативной информации
- Участковые инспекторы
- Данные пограничного контроля
- Государственные архивы
- Патрульные службы
- Следственные подразделения
- Наружное наблюдение
- Информаторы

Неофициальные источники:

- Неправительственные организации
- Транспортная отрасль
- Анонимные сообщения
- Торговый сектор
- Финансовый сектор
- Гражданское общество
- Социальные сети
- Местное население
- Научные круги
- Средства массовой информации

План сбора

Разработка плана сбора данных является следующим шагом для выполнения согласованного, как описано выше, ТЗ и плана проекта. План сбора данных необходим для обеспечения упорядоченного и точного сбора соответствующих данных и информации в соответствии со сформулированным запросом/заданием. Его следует рассматривать как непрерывный процесс с возможностью адаптации и реагирования на изменения потребностей. План сбора основывается на определении, цели, объеме и сроках выполнения задачи и описывает: **какая** информация должна быть собрана или имеется в распоряжении, включая цель и ценность собранных данных; **какие** источники следует использовать; **где** может быть получена информация; **как** может быть получена информация, и **кто** ее должен собрать; **сколько** данных можно обрабатывать; и **когда** необходимо собрать каждый фрагмент данных. В некоторых случаях может возникнуть необходимость включить объяснение, **почему** необходимо собирать определенные данные и информацию. В качестве общего плана проекта план сбора также должен учитывать различные законодательные требования, которые будут применяться к задачам по сбору данных в зависимости от типа собираемой информации, а также к источникам и средствам, используемым для ее получения.³⁸

Разработка детального плана сбора данных, включающего оценку потребностей и необходимые юридические полномочия, а также применяемые требования со стороны надзора, имеет важное значение для успеха проекта. Таким образом, этот план обеспечит единообразие среди всех задействованных сторон в части преследуемых целей и применяемых стандартов.

38 См. OSCE, ODIHR/TNTD (2013: 34).

Оценка

Во время сбора информации или сразу после него необходимо провести оценку данных в том контексте, в котором они были получены. Оценка данных должна основываться на объективном профессиональном суждении, поскольку качество данных определяет обоснованность разработанной оперативной информации. Эксперты, проводящие оценку, рассматривают информацию с точки зрения ее достоверности, надежности и полезности для данной задачи.³⁹ Первым шагом обычно является определение того, что важно, а что не имеет значения, а также оценка безотлагательности действий в отношении информации. Надежность источника, достоверность и точность информации должны оцениваться отдельно полицейским сотрудником/аналитиком, получившим и зарегистрировавшим эту конкретную информацию.⁴⁰

Все источники и вся информация должны оцениваться в соответствии с официально признанной системой оценки. Наиболее широко используемыми системами являются две: 4x4 или 5x5x5.⁴¹

Таблица 6.1 Коды оценки в соответствии с системой 4x4.

ОЦЕНКА ИСТОЧНИКА		ОЦЕНКА ИНФОРМАЦИИ	
A	Полностью надежный во всех случаях	1	Точность не вызывает сомнений
B	Обычно надежный	2	Известна лично источнику, но не известна лично передающему ее сотруднику полиции
C	Не всегда надежный	3	Не известна лично источнику, но подтверждается другой доступной информацией
D	Надежность не может быть оценена	4	Точность никак не может быть оценена или подтверждена (в настоящее время)

Table 6.2 Коды оценки в соответствии с системой 5x5x5

ОЦЕНКА ИСТОЧНИКА		ОЦЕНКА ИНФОРМАЦИИ	
A	Всегда надежный	1	Безоговорочно достоверна
B	Преимущественно надежный	2	Известна лично источнику, но не докладывающему лицу
C	Иногда надежный	3	Не известна лично источнику, но подтверждена
D	Ненадежный	4	Нельзя судить
E	Непроверенный источник	5	Предположительно ложная

Примечание: Система 5x5x5 включает в себя «Коды обработки», которые здесь не поясняются.

39 National Policing Improvement Agency, *Practice Advice on Analysis* (Association of Chief Police Officers, 2008).

40 UNODC (2011b: 25-28).

41 Там же. См. также информацию о системах оценки 6x6. Система 5x5x5 включает в себя «Коды обработки», которые здесь не поясняются.

Оценка актуальности, надежности и точности информации, а также определение кода обработки для ее дальнейшего использования необходимы для обеспечения точности конечных информационных материалов и способов их распространения. Но оценка также важна с точки зрения прав человека и защиты данных. Как указано в Главе 5, стандарты защиты данных, в частности, требуют, чтобы сохраненная личная информация была точной, адекватной, актуальной и не чрезмерной в отношении цели, для которой она хранится. Поэтому оценка имеет ключевое значение для доказательства того, что регистрация информации, представляющая собой вмешательство в право на неприкосновенность частной жизни субъекта данных/информации, является обоснованной, необходимой и соразмерной и, следовательно, допустимой в соответствии с применимыми стандартами защиты прав человека и данных.

Специалисты по оценке также должны учитывать другие возможные проблемы прав человека, которые могут иметь отношение к тому, как можно использовать определенную информацию. Это особенно важно при оценке информации из третьих стран, если есть основания полагать, что информация могла быть получена незаконным способом. Например, использование доказательств, полученных в результате пыток и другого жестокого обращения, в судебных разбирательствах безоговорочно запрещено международным правом. Но даже если информация или оперативные данные, полученные таким образом, не предназначались для использования в судебных разбирательствах, они не считаются приемлемыми в любом случае.⁴²

6.3 Систематизация и обработка

Этап обработки и систематизации требует наличия адекватной и последовательной системы. Эта фаза включает сортировку, определение приоритетов и привязку собранной информации. Во время этапа систематизации аналитик организует и структурирует собранную информацию, конвертируя ее в индексированный и содержащий перекрестные ссылки формат, и переносит ее в систему хранения (т. е. базу данных). Проверка актуальности, точности и полезности информации является важным шагом перед введением ее в систему хранения. Крайне важно наличие доступной системы, из которой можно получить и проанализировать информацию.

Обработка информации может быть настолько тесно связана с аналитической фазой, что подчас сложно провести четкую черту между ними.⁴³

6.4 Анализ

Как и в случае с другими типами оперативной информации, существуют различные обозначения аналитических классификаций. Оперативный анализ в одной организации называется тактическим анализом в другой, а сетевой анализ в одном полицейском отделе называется анализом связей или картой взаимосвязей в соседней стране. Наиболее распространенными классификациями анализа являются стратегический анализ, оперативный анализ и тактический анализ. В настоящем руководстве тактический и оперативный анализ объединены под одним общим названием *оперативный анализ*.⁴⁴

42 OSCE TNTD/ODIHR (2013: 28).

43 National Policing Improvement Agency (2008).

44 ЮНОДК, Интерпол и Европол используют эту же классификацию. См. UNODC (2011b: 35-38).

Стратегический анализ используется для подкрепления процессов принятия решений, разработки политики, планирования и установления приоритетов; распределения ресурсов полиции; и определяет надлежащий подход к борьбе с определенными видами преступной деятельности. Он также обеспечивает поддержку оперативных правоохранительных органов, содействуя определению основных угроз, уязвимости, рисков и возможностей для действий (оценка угроз и рисков). Стратегический анализ не включает личную информацию.

Оперативный анализ помогает в управлении и оперативном внедрении краткосрочных задач для достижения оперативных целей и поддерживает текущие расследования. Оперативный анализ может включать личную информацию о подозреваемых.

Для преобразования необработанных данных и информации в фактическую оперативную информацию и для обеспечения эффективного осуществления как краткосрочных, так и долгосрочных стратегических целей правоохранительной деятельности необходим аналитический процесс. Надежность и масштаб анализа во многом зависят, с одной стороны, от качества и точности ранее собранных данных, а с другой – от навыков аналитиков. На протяжении анализа информации, а также всех других этапов цикла разведки тесное сотрудничество между аналитиками и получателями (должностными лицами, следователями, руководителями), включая организацию регулярных совещаний по обзору, абсолютно необходимо для обеспечения того, чтобы оперативная информация разрабатывалась в соответствии с потребностями оперативной службы и/или требованиями заказчика.

Фаза анализа занимает центральное место в процессе сбора оперативных данных, поскольку она касается идентификации и изучения смысла, контекста и основных характеристик доступной информации. Анализ данных позволяет обратить внимание к недостающей информации, сильные и слабые стороны данных и определяет направление последующих шагов. Основная цель этапа анализа - извлечь смысл из исходной информации с тем, чтобы оперативные данные были запущены в практическое применение. Когда результаты анализа оперативных данных о преступной деятельности напрямую связаны с поставленной задачей/предметом запроса и реагируют на нее, анализ становится ценным оперативным инструментом.

Аналитический процесс состоит из двух этапов: *интеграции данных* и *интерпретации данных*. Первая фаза (интеграция данных) объединяет оцениваемую и сопоставленную информацию из разных источников для разработки первоначальной гипотезы и прогноза, определения закономерностей в оперативных данных и получения соответствующих выводов. Второй этап (интерпретация данных) предполагает выход за пределы доступных данных и их толкования. На этом этапе проверяются исходные гипотезы, что приводит к подтверждению, переработке или опровержению ранее разработанных гипотез.

Гипотеза представляет собой предварительную рабочую теорию, основанную на ранее разработанных индикаторах и предпосылках, взятых из имеющихся данных и информации, нуждающихся в дополнительной информации для подтверждения или опровержения более ранних предположений. Гипотезы помогают выявлять пробелы в оперативной информации, точнее направить дальнейший сбор данных и получать точные выводы, прогнозы и оценки.

Разработка и проверка гипотез приобретают все большее значение в анализе разведанных. Ввиду того, что гипотезы содержат много предположений, они требуют проверки (подтверждения, переработки или опровержения) аналитиками. Проверка гипотез должна включать в себя: аргументы «в пользу» и «против» гипотезы, ее последствия, обзор процесса мышления, а также сбор и пересмотр необходимых данных. Гипотеза или любой вывод должны содержать ответы на следующие ключевые вопросы:

- Кто? Ключевые лица
- Что? Преступная деятельность
- Как? Используемые методы
- Где? Географическая информация и область охвата
- Почему? Мотив
- Когда? Сроки

Использование гипотез для проверки и изучения преступного явления или проблемы в области безопасности является важным шагом в стратегическом мышлении, означающем переход от метода «расскажите мне все, что вы знаете» к конкретному и ориентированному на действия процессу. Этот и другие, представленные в этой главе подходы подчеркивают первостепенное значение обучения, уровня навыков и опыта как лиц, принимающих решения, так и аналитиков для успешного осуществления ПДОДИ.

Примеры аналитических методов

Национальная модель организации разведывательной деятельности (NIM) Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) основана на девяти аналитических методах и продуктах, которые предоставляют информацию в поддержку процесса принятия стратегических и/или оперативных решений и способствуют наработке профессиональных знаний в области эффективных упреждающих правоохранительных методов:

- **Системный анализ преступной практики** - это общий термин для нескольких видов анализа, включая выявление тенденций и анализ «горячих точек».
- **Анализ демографических/ социальных тенденций** оценивает влияние социально-экономических и демографических изменений на преступность, а также демографические сдвиги и ситуацию с бездомностью.
- **Сетевой анализ** оценивает направление, частоту и силу связей между сообщниками в преступной сети.
- **Анализ потенциального рынка сбыта** оценивает криминальный рынок в отношении определенного товара, такого как наркотики или проституция.
- **Анализ сферы преступного бизнеса** определяет бизнес-модель и методы, используемые преступниками или организованными преступными группами.
- **Анализ рисков** оценивает масштаб рисков или угроз, создаваемых правонарушителями или организациями для отдельных потенциальных жертв, полиции и общественности.

- **Анализ целевого профиля** описывает преступника, его сильные и слабые стороны, образ жизни, связи, преступную деятельность и точки возможного пресечения в жизни целевого преступника.
- **Оценка оперативной разведывательной деятельности** рассматривает, соответствие сбора информации ранее согласованными задачами и выявляет пробелы в усилиях по проведению разведывательных действий (в крупномасштабных проектах и операциях).
- **Анализ результатов** оценивает эффективность деятельности правоохранительных органов и контролирует ход выполнения планов.

Источник: Основано на UNODC (2011b: 35-38).

В дополнение к вышеупомянутым методам анализа аналитики используют ряд других методов качественного анализа,⁴⁵ все из которых имеют общую цель: они являются инструментами для разбивки сложных проблем на более легко управляемые аналитические части.

6.5 Отчетность и распространение информационных материалов

Информационные материалы являются результатом сбора оперативной информации и обычно распространяются в форме четко структурированных и сжатых отчетов. Отчеты об анализе оперативной информации нацелены на повторную выборку объективной и точной информации, а также выявление и рекомендацию эффективных стратегических действий или оперативных вмешательств. Последние всегда должны быть четкими и краткими для обеспечения практической ценности оперативных данных. По этим причинам, как было отмечено ранее, тесное сотрудничество между аналитиком и получателем, включая организацию регулярных обзорных сессий, является неотъемлемой составляющей для обеспечения сбора адресных оперативных данных и представления результатов. Хорошим общим подходом при добыче каких-либо оперативных данных «перевернутая пирамида» — метод записи информации, при котором сперва излагаются наиболее важные сообщения для получателя, а затем переходящей к более общим проблемам.

В зависимости от потребностей получателей информационные продукты можно разделить на стратегические и оперативные.

Цель **оперативных аналитических отчетов** - поддерживать текущие расследования и краткосрочные оперативные и тактические задачи. Ориентированные на специалистов-практиков, такие материалы должны быть краткими, придерживаться четких и прямых формулировок и фокусироваться на информации, имеющей оперативную ценность. Ключевые выводы должны быть перечислены в начале, что позволит читателю быстро оценить основную информацию и определить приоритетность полученной информации. Затем информационные материалы должны представить дополнительные подробности, начиная с краткого описания оперативной обстановки, а затем изложе-

45 Описание и примеры этих методов см. В UNODC (2011a). См. также сайт проблемно-ориентированной полиции: www.porceneter.org/about/?p=whatisporc. Кроме того, делается ссылка на информацию и рекомендации по ряду типов и методов анализа на веб-сайте Международной ассоциации аналитиков правоохранительной разведки: www.ialeia.org.

ния целей и задач. Основная часть информационных материалов должна содержать подробную информацию по делу, объяснять процесс анализа, приводящий к гипотезе, и уточнять результаты. Материалы должны заканчиваться оперативным заданием и рекомендациями в отношении последующих действий. Оперативные информационные материалы являются важным источником информации для стратегической продукции.

Цель **отчетов стратегического анализа** - поддерживать обоснованное принятие решений и разработку операций. В зависимости от требований и целей могут быть подготовлены различные типы документов:⁴⁶

Уведомления о раннем обнаружении/уведомления об разведанных освещают новые или недавние изменения, тенденции и события в среде, которые могут быть тематическими или географическими. Их основной задачей является описание изменений и оценка возможных последствий для криминальных рынков, ситуации в области безопасности, сообщества или более широкого географического региона. Такие уведомления являются короткими и конкретными, их цель – упреждающе и быстро проинформировать получателя о новых изменениях или тенденциях и предоставить краткое описание ожидаемых последствий этого изменения или тенденции.

Оценки угроз анализируют и оценивают угрозу преступных явлений. Они могут сосредоточиться на организованных преступных группах, конкретных областях преступности или регионах. В оценках обычно рассматривается среднесрочная и долгосрочная перспектива, они ориентированы на будущее. Они предоставляют ответственным лицам стратегическую информацию и рекомендации.

Отчеты об оценке рисков описывают оценку потенциальных рисков, когда к оценке угрозы добавляется оценка вероятности, воздействия и связанных с ними факторов уязвимости. Классическим примером является отчет об оценке риска, предоставляемый при подготовке к крупному событию.

Оперативные сводки в основном носят описательный характер. Их цель - предоставить подробный обзор темы. В отличие от оценки угроз, они, как правило, не содержат рекомендаций в отношении последующих действий и ограничиваются фактическими результатами. Они могут быть посвящены различным темам, от преступлений в конкретных областях или способах совершения преступлений, до конкретной преступной группы или географического района.

Последним шагом в процессе работы с оперативными данными является распространение информационных материалов и информирование получателя(-ей) об их содержании. Получателями могут быть следователи, прокуроры, правоохранительные органы и другие полицейские или правительственные учреждения. Когда это возможно и целесообразно, информационные материалы следует доводить до сведения общественности. Это может отвечать интересам правоохранительных органов путём повышения осведомленности общественности по конкретным темам (в рамках профилактики преступности), повышения уровня прозрачности и наглядности и получения ценной информации от общественности в ответ на опубликованные доклады. Важно выбрать правильный метод/формат для распространения и представления информационных

⁴⁶ ИНТЕРПОЛ в своем «Информационном бюллетене по анализу криминальной разведки» подразделяет аналитические материалы на аналитические отчеты, оценки угроз для регионов или конкретные преступления, оценки рисков для конкретного события и разведывательные публикации (бюллетени, ежемесячные отчеты и т. д.). Египор1 подразделяет отчеты по анализу в первую очередь на оперативные и стратегические отчеты, а затем разбивает стратегические отчеты на оценки угроз, ситуационные отчеты и информационные сообщения.

материалов целевой аудитории и обеспечить их своевременное получение для поддержки решений и действий.⁴⁷

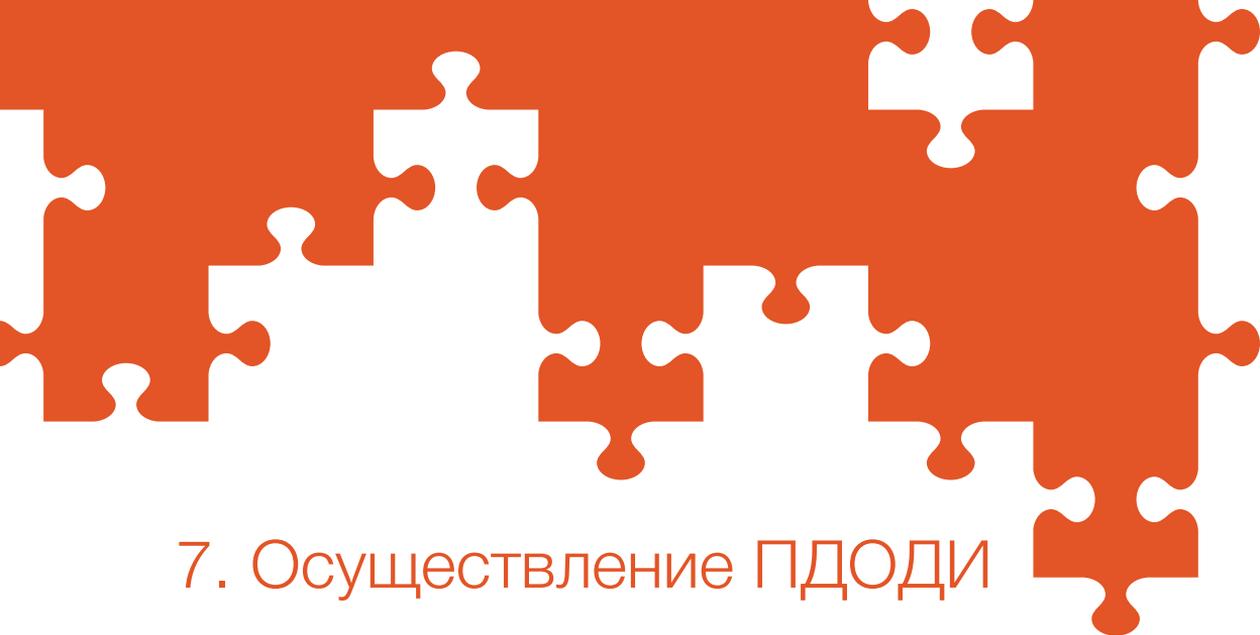
Фаза распространения имеет решающее значение для всей структуры модели ПДОДИ, поскольку она информирует получателя, а также все соответствующие полицейские подразделения о соответствующих преступных действиях, явлениях и правонарушителях. Из-за особой важности данных, обычно представленных в информационных материалах, необходимо использовать четкое и прозрачное регулирование на основе основных принципов «имеют право знать» и «нужно знать» в соответствии с национальными и международными стандартами в области прав человека и защиты данных.

Более подробная информация о распространении информационных продуктов должна содержаться в соответствующих национальных справочниках или руководствах в соответствии с национальными инструкциями и требованиями законодательства и в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

6.6 Обратная связь и последующие действия

В настоящем руководстве неоднократно подчеркивается важность активного сотрудничества между получателем/органом, принимающим решения, и аналитиком. Это также относится к оценке информационных материалов и обратной связи с получателем, директивным органом, или другими пользователями аналитического продукта. Аналитики и их руководители должны знать, удовлетворяют ли составленные материалы требованиям, и способствуют ли рекомендации принятию решений или последующих действий. Аналитики также должны получать в качестве обратной связи информацию о возможностях улучшения качества работы. Крайне полезной практикой в этом отношении является отправка формы обратной связи получателю вскоре после отправки отчета об анализе и представления информационных материалов. Следует организовать последующее совещание, в ходе которого будут обсуждаться информационные материалы, отзывы, сотрудничество и последующие решения, действия или операции. Такие механизмы не только повышают качество рассматриваемой задачи, но также необходимы для профессионального развития.

47 Для получения практической информации об устном брифинге и презентациях см. UNODC (2011a).



7. Осуществление ПДОДИ

В этой главе приводится наглядное описание рекомендуемой ОБСЕ модели ПДОДИ и объясняются ее основные компоненты, а далее более пристальное внимание уделяется изучению ключевых требований при переводе в практическую плоскость и внедрении ПДОДИ. При том, что было бы удобно воспользоваться некоей матрицей или формой для реализации ПДОДИ, универсального шаблона нет и не должно быть в силу значительных различий местных и национальных обстоятельств. Каждая страна должна оценить свой статус и разработать собственный план реализации в свете существующих правовых рамок, культуры, потребностей, ресурсов и других основных национальных/местных факторов и адаптировать свой подход к этим ключевым требованиям. Тем не менее, основываясь на некоторых общепринятых принципах, ОБСЕ разработала рамочную модель по осуществлению ПДОДИ, которую государствам-участникам ОБСЕ предлагается использовать при принятии и внедрении модели.

Исследования показали, что, несмотря на различия в национальных обстоятельствах, достижения в области национальной политики, стратегии и реализации ПДОДИ в целом зависят от следующих ключевых факторов успеха:

- четкая законодательная база для ПДОДИ, соответствующая международным стандартам в области прав человека и защиты данных, включающая четко определенные полномочия и процедуры органов по сбору, анализу и передаче соответствующей информации;
- организационные структуры, способствующие четкому стратегическому руководству и оперативному сотрудничеству, а также процессам принятия решений в межведомственном формате и соответствующему надзору;
- технология содействия обмену информацией за счет совместимости систем;
- знания и навыки всех соответствующих сотрудников; а также
- совместная культура обмена оперативными данными для поддержки принятия решений в различных областях.⁴⁸

Все эти вопросы будут рассмотрены далее в этом руководстве.

⁴⁸ См. Австралийскую стратегию управления уголовной разведкой на 2012-2015 гг. (Commonwealth of Australia, 2012 г.); и James et al. (2016).



7.1 Модель ОБСЕ ПДОДИ

Как уже объяснялось в Главе 3, ПДОДИ - это иерархическая структура управления и принятия решений. Она предоставляет структуру, методологию и множество процессов для систематического сбора, обмена и анализа соответствующей информации, которая служит основой для осознанного планирования и принятия решений в области правоохранительной деятельности. ПДОДИ называют бизнес-моделью правоохранительных органов, т. е. методологией, определяющей поведение и управление полицейской деятельностью.

В концептуальной модели 4-х «i», представленной в Главе 3, подчеркивается взаимосвязь между тремя ключевыми участниками в рамках ПДОД: преступной средой, криминологами-аналитиками и лицами, отвечающими за принятие решений. Модель 4-х «i» показывает, что последние ставят задачи задания и определяют направление работы аналитиков, объясняя свои *намерения* (англ. *intentions*). Аналитики *интерпретируют* (англ. *interpret*) преступную среду и, представляя свои выводы, *вливают* (англ. *influence*) на директивные органы. Основываясь на аналитических материалах, последние оказывают *воздействие* (англ. *impact*) на криминальную среду посредством действий правоохранительных органов.

[...] «Деятельность полиции на основе оперативных данных и информации — это бизнес-модель полицейской деятельности, способная охватывать области полицейской деятельности, не связанные с преступностью как таковой, но представляющие значительные проблемы для общества и правоохранительных органов. Таким образом, полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации идет по пути к тому, чтобы стать деловым подходом, направленным на пресечение «всех преступлений, всех рисков, всего вреда», к чему в системе охраны правопорядка стремятся многие.»
– Ratcliffe (2016: 67).

На Рис. 7.1 упрощенно визуализированы основные этапы, ключевые участники, процедуры и материалы для внедрения концепции ПДОДИ. Модель может применяться частично или полностью на уровне национальных, региональных или местных правоохранительных органов.⁴⁹

49 Данная графическая иллюстрация предлагаемой модели ПДОДИ ОБСЕ разработана Группой стратегических полицейских вопросов Департамента транснациональных угроз ОБСЕ на основе определений Ratcliffe (2016). В разработке диаграммы также использовалась презентация информационного потока в Информационно-аналитических системах ЮНОДК (2006).



Рисунок 7.1 Модель полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации ОБСЕ

Модель ПДОДИ включает следующие основные этапы и компоненты:

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ

Основываясь на политических, стратегических и оперативных планах, возникающих угрозах или выявленных потребностях, национальное, региональное или местное руководство в сфере правоприменения определяет задачи и дает указания руководителям аналитических органов, которые распределяют задачи по отдельным аналитическим отделам, подразделениям или отдельным аналитикам.

АНАЛИЗ ОПЕРАТИВНОЙ ИНФОРМАЦИИ О ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Следуя указаниям и задачам руководства или запросам следователей, аналитики разрабатывают оперативные данные в соответствии с определенным процессом сбора оперативных данных. Хотя анализ является основной составляющей, сам процесс, кроме того, включает сбор, обработку и сопоставление информации. (Подробное описание шести шагов работы с оперативной информацией о преступной деятельности представлено в Главе 6).

ИНФОРМАЦИОННЫЕ МАТЕРИАЛЫ О ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В процессе анализа создаются стратегические и оперативные информационные материалы о преступной деятельности, которые используются в качестве основы для разработки стратегических и оперативных планов, для поддержки уголовных расследований и других операций правоохранительных органов, а также для определения приоритетов и распределения людских и технических ресурсов.

ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

В этом руководстве рекомендуется, чтобы каждая страна поддерживала структуру принятия решений ПДОДИ на национальном, региональном и местном уровнях, при которой аналитические отчеты/информационные продукты используются в качестве основы для принятия решений. Наглядный механизм описан в подразделе 7.5, а примеры национальных передовых методов представлены в подразделе 8.2.

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

На рисунке 7.1 перечислены пять примеров областей полицейской деятельности, в которых могут применяться принципы ПДОДИ. Это ни в коем случае не исчерпывающий перечень, и упреждающая правоохранительная деятельность, основанная на проверенных и анализируемых данных и информации, может применяться ко многим другим областям полицейской деятельности. В ходе деятельности по осуществлению полицейских функций четко определенные каналы связи используются для создания и обмена данными, информацией и сведениями, которые затем хранятся в базах данных, позволяющих проводить дальнейший анализ.

Поток данных и информации

Для качественного функционирования ПДОДИ, всем сотрудникам правоохранительных органов необходимо делиться и направлять через четко определенные механизмы и каналы связи соответствующие данные, информацию и сведения, которые они получают и собирают на протяжении всей своей деятельности и повседневной работы. Обмен сведениями, информацией и разведывательными данными должен быть обязанностью всех сотрудников правоохранительных органов, определенной внутренним законодательством или другими официальными инструкциями.

Обратная связь и оценка

Аналитики и руководители аналитических отделов получают отзывы о качестве своих аналитических и информационных материалов о преступной деятельности от сотрудников правоохранительных органов, следователей и других пользователей отчетов. Основными показателями качества оперативной информации о преступной деятельности являются ее соответствие определенным методологиям и стандартам, а также степень, в которой она отвечает ожиданиям и требованиям своих пользователей, особенно в отношении принятия стратегических и оперативных решений.

Мониторинг и контроль качества

Создание и поддержание системы мониторинга и контроля качества модели ПДОДИ является обязанностью высшего руководства правоохранительных органов. Это относится ко всем планам, задачам, процессам и этапам, включая оценку информационных материалов о преступной деятельности, контроль за выполнением заданий и решений, соблюдение стандартов прав человека и защиты данных, а также распределением ресурсов для выполнения задач. Каждая страна должна создать собственную систему управления и контроля качества. Помимо внутреннего мониторинга и контроля качества, функции, связанные с ПДОДИ, такие как сбор, хранение, обработка и обмен данными, сведениями, и оперативной информацией также должны подлежать независимому надзору.⁵⁰

Хотя модель ПДОДИ разбита на пять основных этапов и подпроцессов, необходимо подчеркнуть, что все компоненты модели интерактивны и связаны друг с другом, что зачастую делает необходимым повторение предыдущих шагов. Например, в процессе анализа часто обнаруживается нехватка оперативных данных, что порой требует постановки новой задачи или расследования.

Как упоминалось ранее и как часто подчеркивается в этом руководстве, все сотрудники правоохранительных органов являются активными участниками и вносят свой вклад в ПДОДИ. Модель ПДОДИ опирается на данные и информацию со всех уровней, отделов и подразделений правоохранительных органов. Таким образом, необходимо обеспечить осведомленность и профессиональную подготовку, четкие СОП в части ПДОДИ для всех уровней, а также соответствующие механизмы гарантий, подотчетности и надзора.

7.2 Вызовы и ключевые требования к реализации

Исследования выявили несколько сложностей и необходимых условия для полноценного функционирования ПДОДИ. Установлено, что ПДОДИ может иметь реальное и измеримое воздействие лишь том случае, если она осуществляется путем значительных организационных, культурных и лидерских изменения.⁵¹ Также было отмечено, что нежелание проводить такие реформы оказалось существенным препятствием на пути осуществления ПДОДИ. Помимо этих проблем, принятие и внедрение ПДОДИ часто «угрожает установленному порядку, культуре, самобытности организации и нормам, ценностям и моральному духу ее сотрудников», и «сотрудники редко приветствуют изменения».⁵² Преобладание культуры выполнения планов и оперативной статистики, в которой основное внимание уделяется измерению результатов, было подчеркнуто в качестве одной из важных причин нежелания изменений в правоохранительных орга-

50 В качестве примера хорошей практики см. Министерство внутренних дел Республики Сербия (2016: 45-49).

51 Flood and Gaspar (2009).

52 James (2017: 7).

нах.⁵³ Таким образом, внедрение ПДОДИ в качестве новой системы принятия решений в правоохранительных органах представляет особую сложность, поскольку это нередко требует новых методов управления и изменения культуры руководства правоохранительных органов. Чтобы максимально использовать потенциал ПДОДИ, на всех уровнях организации до и во время реализации программы необходимо проводить комплексное управление изменениями, включая тщательную подготовку, консультации и меры по повышению осведомленности.

«В конечном счете, перспективы любой организационной реформы неизбежно ограничиваются тем, насколько лица, обладающие фактической властью в конкретно взятом учреждении, считают, что изменения происходят в их же интересах и принесут практическую пользу самому учреждению».- James (2016: 26).

В дополнение к вышеуказанным сложностям, существуют следующие выявленные обязательные условия успешной реализации ПДОДИ:

- качественный отбор персонала, надлежащая подготовка и квалифицированный персонал;
- компетентное руководство, управление и контроль оперативной работы;
- подходящие базы данных, ИТ-оборудование и программное обеспечение для анализа; а также
- квалифицированные руководители, знающие, как использовать материалы оперативной разработки.⁵⁴

В следующих пунктах излагается общее руководство для планирования принятия и внедрения ПДОДИ. Несмотря на то, что базовая модель ПДОДИ может применяться повсеместно, эти пункты адаптировать к национальному и местному контексту.⁵⁵

Национальные правовые рамки, позволяющие осуществлять ПДОДИ в соответствии с международными правовыми стандартами

- Национальное законодательство должно включать конкретные положения в отношении ПДОДИ и допускать ее реализацию.
- Сбор, хранение, обработка и обмен данными и информацией должны основываться на национальном законодательстве, строго соответствующем международным стандартам в области прав человека и защиты данных. Государствам-участникам ОБСЕ предлагается запрашивать техническую помощь и консультации для оценки соответствия этих законов международным стандартам.
- Рамки, методология и внутренние процессы ПДОДИ, а также обмен и использование оперативных материалов о преступной деятельности должны следовать принципам демократической полицейской деятельности ОБСЕ,

53 Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement, *Inquiry into the gathering and use of criminal intelligence* (Canberra: Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement, Commonwealth of Australia) (Объединенный парламентский комитет по вопросам правоприменения, *Расследование сбора и использования криминальной разведки* (Канберра: Объединенный парламентский комитет по вопросам правопорядка, Содружество Австралии)] (2013: 47-49).

54 James et al. (2016: 24-25); Ratcliffe (2016: 127).

55 В настоящем руководстве не приводится подробный список ввиду различных специфических особенностей страны; внимание скорее будет сосредоточено на общих проблемах во всех государствах-участниках ОБСЕ на основе рассмотренной литературы и собранных материалов от назначенных экспертов правоохранительных органов, которые рассмотрели и внесли свой вклад при подготовке руководства.

подтверждающим первостепенность верховенства права, прав человека, защиты данных, правоохранительной этики, подотчетности и прозрачности, а также внешнего надзора и контроля.⁵⁶

Политическая поддержка и правительственные и управленческие обязательства высокого уровня

- Необходимо наличие и четкая определенность политической поддержки, информированности и приверженности на уровне высокопоставленных правительственных/министерских и правоохранительных руководителей, прежде чем будет принята и внедрена ПДОДИ.
- Полный потенциал ПДОДИ будет достигнут лишь при условии, если все уровни правоохранительных органов знают модель, ее структуру и процессы, а также свои роли и обязанности в ней.

Организационный подход

- ПДОДИ может применяться ко всем областям полицейской деятельности.
- ПДОДИ следует применять во всей организации, не только в специализированных подразделениях.
- Усилия по внесению изменений, направленных на создание такой культуры, которая подчеркивает «необходимость делиться» информацией, должны быть неотъемлемой частью управления изменениями при внедрении и осуществлении ПДОДИ.
- В рамках ПДОДИ аналитики оказывают непосредственную поддержку лицам, принимающим решения на всех уровнях организации.

Национальное стратегическое планирование правоохранительной деятельности на основе стратегического анализа, включая оценки угроз

- Национальные стратегические планы, включая установление приоритетов, должны быть сформулированы и основаны на стратегическом анализе и оценках.
- Следует развивать эти планы далее в оперативные планы действий.
- Людские, технические и финансовые ресурсы должны выделяться в соответствии с этими планами.

Стратегические и оперативные заседания по постановке задач

- Как оперативные, так и стратегические совещания по постановке задач должны регулярно проводиться на местном, региональном и национальном уровнях (см. далее подраздел 7.5).
- Доказано, что эффективный сбор и анализ оперативной информации о преступной деятельности создают больше следственных и оперативных возможностей, чем правоохранительные органы могут использовать. Поэтому идентификация и тщательная постановка задач и установление приоритетами должны быть неотъемлемой задачей стратегических и оперативных совещаний.
- Для обеспечения принятия решений, основанных на оперативных данных, оперативные и стратегические информационные материалы должны быть интегрированы в системы принятия решений и постановки задач.

Сбор и обмен сведениями, информацией и оперативными данными

- Все сотрудники правоохранительных органов должны быть обязаны по закону или согласно другим официальным решениям обмениваться полученной ими информацией о предполагаемом преступлении или подозреваемых преступниках посредством четко определенных и соответствующих внутреннему

56 OSCE (2008a: 12-13).

- законодательству и международным стандартам механизмов и каналов связи.
- Должны быть приняты достаточные меры для защиты прав человека людей, фигурирующих в информации, собранной для целей анализа.
 - Должны быть предусмотрены необходимые меры для защиты личности и безопасности осведомителей и лиц, предоставляющих информацию.
 - В рамках применимых внутренних и международных правовых систем, правил обращения и защиты данных, власти должны разрешать обмен данными и информацией между государственными учреждениями и другими официальными учреждениями.
 - Соответствующие органы могут устанавливать формальные механизмы, позволяющие получать и использовать соответствующие данные и информацию из источников, которые являются внешними по отношению к государственному учреждению, включая местные органы власти, неправительственные организации, гражданское общество, частный сектор, региональные и международные организации, средства массовой информации и общественность при условии, что эти механизмы находятся в пределах применимых внутренних и международных правовых рамок. Эти механизмы должны также предусматривать соответствующие гарантии для обеспечения того, чтобы власти не получали доступ к таким данным в нарушение стандартов в области прав человека и защиты данных.
 - Посредством принятия официальных решений необходимо определить и принять национальные системы оценки информации, включая коды обработки и распространения.
 - Все сотрудники правоохранительных органов должны хорошо знать эти коды и применять их ко всей информации, которую они получают и предоставляют.

Централизованный орган/ департамент по оперативным данным

- В этом руководстве рекомендуется, чтобы каждая в каждой стране действовал один централизованный национальный департамент по оперативным данным (НДОД).
- НДОД должен быть укомплектован представителями различных агентств.⁵⁷
- Представители различных правоохранительных органов и других органов, представленных в НДОД, должны иметь доступ к данным и информации своего учреждения и должны по закону иметь право делиться ими с представителями других организаций / органов, представленных в рамках НДОД, в рамках внутренних и международных правовых систем.
- НДОД должен отвечать за ведение национальной базы оперативных данных о преступности.
НДОД должен отвечать за проведение стратегического и оперативного анализа, включая оценки угроз, на национальном уровне.
- НДОД должен оказывать помощь региональным/местным отделам/подразделениям анализа оперативной информации.⁵⁸

Криминалистический анализ и оценка угроз

- Национальные власти должны представить официальные решения и СОП по прозрачному анализу и методах и процессах оценки угроз.
- Решения в отношении видов и структуры оперативных материалов о преступной деятельности следует принимать на национальном уровне, предоставляя всем правоохранительным органам единую систему отчетности.

57 См. далее в подразделе 7.4.3 о механизме уголовного расследования центрального уровня. См. также пример хорошей практики из Швеции в подразделе 8.2.3.

58 Рекомендации по управлению разведывательными подразделениями представлены в ЮНОДК (2011b: 51-59).

- Доклады об оперативной информации о преступной деятельности, основанные на общепринятых международных стандартах и форматах, должны облегчать и стимулировать трансграничное и международное сотрудничество по уголовным делам.

ИТ-совместимость и безопасность

- На национальном уровне необходимы взаимозависимые, совместимые или одноплатформенные ИТ-структуры, поддерживающие ПДОДИ.
- НДОД должен иметь доступ ко всем имеющимся сведениям, информации и оперативным данным, содержащимся в региональных и местных следственных департаментах и других правоохранительных органах.
- Должны быть созданы надлежащие защитные механизмы в соответствии с официальными решениями и СОП, национальным законодательством и международными стандартами, включая подробные процедуры ведения учета и внутреннего контроля, а также четко определенные и зарегистрированные уровни доступа.
- Эти официальные решения и СОП должны охватывать вопросы физической безопасности, безопасности документов, информационной безопасности и безопасности персонала, включая проверку анкетных данных персонала, если это необходимо.⁵⁹
- Для обеспечения соблюдения национального законодательства в соответствии с международными стандартами в области прав человека и положениями о защите данных и обеспечения эффективных и доступных средства правовой защиты в случае нарушений, базы оперативных данных о преступности и обмен данными, информацией и сведениями должны осуществляться при наличии механизма мониторинга и контроля независимым органом внешнего контроля, установленным законом.

Механизмы обратной связи и практика

- Руководители и аналитики, получающие информацию от сотрудников правоохранительных органов, должны обеспечивать обратную связь для поощрения дальнейшего обмена.
- Руководители, следователи и другие пользователи аналитических продуктов должны высказывать аналитикам свое мнение о качестве аналитических продуктов для стимулирования прогресса и улучшений.

Управление качеством и контроль

- Национальное руководство правоохранительных органов отвечает за: разработку и поддержание системы мониторинга и контроля качества на всех уровнях реализации ПДОДИ; постановку задач и принятие решений; цели и результаты; внутренние процессы; оперативные материалы о преступной деятельности; материалы и оборудование и людские ресурсы, включая подготовку кадров и эффективность работы персонала.
- Полный процесс сбора оперативных данных в каждой стране должен регулироваться внутренними и внешними механизмами надзора.

Сотрудничество и обмен информацией с правоохранительным сообществом на региональном и международном уровнях

- В соответствии с внутренним законодательством, международными стандартами и инструментами взаимной правовой помощи, результаты национального стратегического анализа и оценки угроз следует доводить до сведения сотрудничающих стран и региональных и соответствующих международных организаций.

59 UNODC (2011b: 39-50).

- Обмен оперативной информацией с властями другого государства должен регулироваться национальным законодательством, в котором излагаются четкие параметры обмена оперативной информацией, включая условия, которые должны соблюдаться для обмена информацией, организацией, которым может быть передана оперативная информация, и гарантии, применимые к обмену оперативной информацией.⁶⁰
- Необходимо предпринимать активные шаги для проведения совместных расследований и операций на основе оперативных данных на региональном и международном уровнях, исходя из выявленных и представленных в отчетах об анализе и оценке угроз общих правоохранительных проблем.

7.3 Анализ и принятие решений в правоохранительных органах

Для того чтобы правоохранительные органы работали на упреждение, необходимы оперативные данные и стратегическое планирование. Помимо повышенных требований к ресурсоэффективности, прозрачности и подотчетности, на лиц, принимающих решения, дополнительно воздействует ряд внешних и личных факторов, представленных на Рисунке 7.2.



Рисунок 7.2 Источники внешнего и личного влияния на лиц, принимающих решения

Источник: Ratcliffe (2016: 118).

60 United Nations General Assembly "Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin." UN Human Rights Council, 17 May 2010, A/HRC/14/46: Articles 26, 38 and 90 [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросам поощрения и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартин Шейнин». Совет по правам человека ООН, 17 мая 2010 года, A / HRC / 14/46: статьи 26, 38 и 90UN].

Лица, принимающие решения в современных правоохранительных органах, живут с осознанием того, что их повседневная работа и ключевые решения подвержены широкому спектру факторов влияния. Качественное управление полицией, в том числе принятие решений, требует качественных аналитических материалов и квалифицированных аналитиков, которые могут поддерживать руководителей среднего уровня, предоставляя им адресные отчеты. Поскольку большинство решений правоохранительных органов непосредственно влияют на жизнь людей, и поскольку все сотрудники правоохранительных органов несут ответственность за свои действия,⁶¹ информационная основа принятия решений приобретает особое значение. Эти факты в очередной раз подчеркивают актуальность ПДОДИ как управленческой системы принятия решений.

«Часто признаком слабости системы принятия решений в полиции является тот факт, что аналитики берут на себя или играют ведущую роль при определении стратегических приоритетов. В зрелых системах принятия решений руководители полиции играют более непосредственную роль в передаче своих намерений путем постановки задач перед подразделением сбора и анализа разведданных. Сохраняя открытость для влияния на возникающие угрозы, которые могут быть вне их поля зрения, опытные командующие не оставляют аналитический отдел полицейского подразделения без поддержки, но осуществляет контроль и руководство.» – **Ratcliffe (2016: 83).**

Несмотря на то, что аналитики всегда должны основывать свои выводы на нейтральном анализе и оценке, им следует иметь представление об условиях работы ответственного лица, принимающего решения, включая потенциальные юридические, политические, организационные и финансовые ограничения. Это необходимо учитывать при разработке и представлении рекомендаций. Бесплезно давать получателям рекомендации, которые для них явно непригодны или нереализуемы.

7.4 Уровни механизмов сбора и обработки оперативных данных

Для осуществления ПДОДИ необходимы организационные структуры, административные процедуры и процедуры принятия решений, а также механизмы коммуникации между всеми уровнями. В этом подразделе будут представлены механизмы сбора данных о преступной деятельности (подразделения/департаменты/учреждения), поддерживающие осуществление ПДОДИ. Одной из ключевых задач механизма сбора данных о преступной деятельности каждого уровня является предоставление управленческим структурам анализа и оценки для принятия обоснованных решений.

61 Council of Europe, *The European Code of Police Ethics* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, March 2002): Art. 26, 38 and 90 [Совет Европы, Европейский кодекс полицейской этики (Страсбург: Издание Совета Европы, март 2002 г.): Ст. 26, 38 и 90].

7.4.1 Механизм уголовной полиции на местном уровне/уровне полицейского участка

В сфере охвата механизма уголовной полиции на местном уровне/уровне полицейского участка находятся преступления, преступники и проблемы безопасности, влияющие на базовое подразделение полиции на уровне сообщества или полицейского участка. В зависимости от размера и структуры каждый местный уровень должен иметь подразделение для сбора оперативной информации о преступной деятельности или команду, отвечающую за все соответствующие оперативные задачи по сбору данных на своем уровне. В главе этого подразделения должен стоять руководитель того же ранга, что и руководители оперативных-розыскных подразделений на местном уровне/уровне полицейского участка.

Уголовная полиция на местном уровне/на уровне полицейского участка поддерживает местное планирование, операции и расследования. В частности, она:

- Поддерживает несение общих оперативных полицейских служб для ежедневной работы с преступлениями и поддержания общественной безопасности и порядка на местном уровне/уровне полицейского участка;
- оказывает аналитическую поддержку при проведении расследований на местном уровне/уровне полицейского участка;
- предоставляет данные и информацию для полицейских реестров, баз данных и процессов сбора оперативных данных;
- предоставляет соответствующие данные, информацию и сведения региональным и/или национальным оперативно-розыскным отделам для дальнейшей обработки;
- проводит и представляет анализ и оценку рисков для местных мероприятий; а также
- оказывает аналитическую поддержку для профилактики преступности на местном уровне.

7.4.2 Механизм уголовной полиции на региональном уровне

Региональный отдел уголовной полиции охватывает задачи правоохранительных органов, затрагивающие более одного базового подразделения полиции. Его основными задачами и обязанностями является выявление общих региональных криминальных угроз, обмен соответствующей информацией и предоставление возможностей и ресурсов для поддержки деятельности на местном и региональном уровнях. Региональный отдел уголовной полиции должен находиться на том же уровне и иметь во главе руководителя того же ранга, что и руководители региональных операций и расследований, непосредственно под руководством начальника региональной полиции.

Региональный отдел/участок уголовной полиции оказывает поддержку местным подразделениям уголовной полиции по запросу. Его основная роль заключается в поддержке планирования, операций и расследований на региональном уровне. В частности, он:

- разрабатывает и реализует ежегодные региональные планы по сбору оперативных данных о преступной деятельности;
- систематически собирает соответствующие данные, информацию и сведения на региональном уровне и представляет их в региональную централизованную базу данных, доступную для централизованного подразделения уголовной полиции в каждой стране (далее - Национальный департамент по оперативным данным);
- пересылает соответствующие данные, информационные и оперативные отчеты на местный и национальный уровни;
- проводит стратегический анализ и оценки для поддержки принятия управленческих решений и планирования на региональном уровне;

- оказывает поддержку региональным мероприятиям по вопросу предупреждения преступности; а также
- поддерживает расследования и операции, направленные на борьбу с региональной и трансграничной преступностью, включая транснациональную организованную преступность.

7.4.3 Механизм уголовной полиции на центральном уровне

НДОД должен быть создан на уровне национального штаба правоохранительных органов (полицейское управление/национальное агентство по преступности) и иметь во главе соответствующего старшего руководителя службы.

Основная роль НДОД заключается в разработке отчетов по оперативным данным для поддержки принятия решений в борьбе с серьезными национальными угрозами, в частности с транснациональной организованной преступностью, терроризмом и НЭРВТ. К основным обязанностям относятся:

- разработка и осуществление ежегодного национального плана уголовной полиции в части оперативных данных;
- составление и представление национальной оценки угрозы тяжкой и организованной преступности;
- разработка и представление других стратегических оценок для поддержки управления и планирования правоохранительных органов на национальном уровне;
- обеспечение поддержки уголовной полиции на региональном уровне;
- установление стандартов и координация оперативно-розыскной деятельности внутри страны;
- деятельность в качестве национального пункта связи с иностранными правоохранительными органами и организациями в отношении работы в области получения и обработки оперативных данных; а также
- проведение исследований и стремление к профессиональному развитию на местном, региональном и национальном уровнях.⁶²

В идеале, НДОД должен быть межведомственным правоохранительным органом, укомплектованным экспертами из различных соответствующих учреждений и государственных органов, в котором каждый эксперт должен обладать доступом к информации и базам данных своего учреждения, и по закону иметь право на обмен данными и информацией с сотрудниками других органов/учреждений, представленных в НДОД. В зависимости от структур сектора безопасности в каждой стране в рамках НДОД могут быть представлены следующие государственные органы:

- Пограничные службы
- Исправительные учреждения
- Таможня
- Подразделение финансовой разведки
- Береговая охрана/морская полиция
- Службы разведки и безопасности
- Полиция
- Налоговые органы
- Специализированные правоохранительные органы, если таковые имеются

Возможно, что агентства/учреждения, представленные в НДОД, предпочтут разработать официальные соглашения о сотрудничестве между собой и НДОД. В рамках таких соглашений некоторые государства-участники ОБСЕ решили разместить представителей вышеуказанных органов/учреждений в качестве сотрудников по связи в НДОД.

62 Council of Europe, *The European Code of Police Ethics* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, March 2002): Art. 26, 38 and 90 [Совет Европы, Европейский кодекс полицейской этики (Страсбург: Издание Совета Европы, март 2002 г.): Ст. 26, 38 и 90].

7.5 Совещания по постановке задач и координации

Ряд государств-участников ОБСЕ разработали упреждающие, основанные на оперативных данных механизмы принятия решений, которые обычно называются «совещания по постановке задач и координации», «руководящие и координационные заседания» или «совещания по обмену и брифинги». *Совещания по постановке задач и координации* проводятся на всех трех уровнях: местном, региональном и национальном. Их основная цель состоит в том, чтобы: собрать соответствующих представителей правоохранительных органов на каждом уровне для принятия решений по планам, установлению приоритетов, операциям и расследованиям на основании аналитических и оценочных документов; выявлять пробелы в информации/нехватку оперативных данных; и принимать решения о распределении финансовых и людских ресурсов. Такая схема лежит в основе ПДОДИ, поскольку сдвигает результаты анализа к процедурам управления, делая принятие решений более осозанным, основанным на оперативных данных, прозрачным и подотчетным. Кроме того, создание механизмов сбора и обработки оперативных данных, способствующих принятию решений на каждом уровне, позволяет руководству уделять первоочередное внимание задачам правоохранительных органов в соответствии с выявленными и оцененными угрозами и распределять имеющиеся финансовые, людские и другие ресурсы согласно этим приоритетам. Выявление пробелов в оперативных данных, определение оперативных заданий и постановку перед аналитическими департаментами/подразделениями задач, направленных на удовлетворение этих потребностей, также является важной целью совещаний по принятию решений на каждом уровне. Для обеспечения обмена информацией и координации между уровнями, председатель или иной представитель со следующего нижестоящего уровня участвует в заседаниях более высокого уровня.

В настоящем руководстве предлагается, чтобы совещания по постановке задач и координации были разделены на *стратегические совещания по постановке задач и координации*, а также *оперативные совещания по постановке задач и координации*.

7.5.1 Стратегические совещания по задачам и координации

Как очевидно из названия, эти совещания должны касаться стратегических вопросов. Они проводятся гораздо реже, чем оперативные совещания - обычно два раза в год или каждые три месяца. В некоторых странах *стратегические совещания по постановке задач и координации* проводятся на всех трех уровнях, но чаще всего только на центральном/национальном уровне. Основное внимание на этих совещаниях должно уделяться стратегическому планированию и определению стратегических приоритетов и задач на основе стратегического анализа и оценки угроз, а также организационной деятельности по составлению плана работ и бюджетных циклов. В ходе *стратегических совещаний по постановке задач и координации* рекомендуется определять и устанавливать приоритеты для оперативных заданий, профилактики и правоприменения на основе результатов стратегического анализа и оценок угроз. По достижении договоренности по этим вопросам, следует принять решение о ресурсах, необходимых для выполнения стратегических задач.⁶³

7.5.2 Оперативные совещания по постановке задач и координации

В этом руководстве рекомендуется, чтобы оперативные механизмы принятия решений ПДОДИ проводились на всех трех уровнях один раз в неделю или каждые две недели. На этих совещаниях должны присутствовать руководители оперативных и следственных

63 См. национальные примеры передовой практики, представленные в подразделе 8.2.

отделов вместе с руководителями отдела сбора оперативных данных и аналитического отдела/подразделения, а также другими экспертами, если это необходимо. Рекомендуется, чтобы каждую встречу возглавлял руководитель высшего уровня. В зависимости от уровней и национальных/региональных /местных обстоятельств, на *оперативные совещания по постановке задач и координации* решаются следующие задачи: преобразование стратегических планов в планы действий, сопоставление потребностей, приоритетов и ресурсов; оценка новых или обновленных оперативных отчетов и принятие решений о новых расследованиях или оперативной деятельности или прекращение или совмещение деятельности; выявление пробелов в информации и оперативных данных и возложение задачи по их заполнению на подразделения/отделы сбора оперативных данных; а также мониторинг прогресса в оперативной деятельности.

7.6 Обучение и повышение осведомленности

Обучение является ключевым фактором прогресса в любой организации. При планировании и осуществлении ПДОДИ важно разработать учебный план и провести координированную подготовку всех сотрудников правоохранительных органов. Ожидается, что все сотрудники выработают не только навыки, необходимые для их работы, но и будут понимать роль других участников для внесения своего вклада в общие результаты ПДОДИ. Посредством обучения персонал должен осознать суть ПДОДИ, специфику работы с оперативными данными, способы содействия этому процессу, а также возможности его применения. На всех уровнях обучения в центре внимания должна быть культура обмена информацией. Кроме того, подготовка должна включать надлежащие правовые требования, связанные с функциями ПДОДИ и соответствующие международные стандарты в области прав человека и защиты данных, в соответствии с уровнем и функциями должностных лиц.

«Если мы хотим видеть успех полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации и ее развитие в качестве центральной парадигмы полицейской деятельности 21-го века, то обучение и образование в практике борьбы с преступностью будет иметь решающее значение не только для аналитиков, но и для полицейских командиров и ведущих сотрудников директивных органов в системе уголовного правосудия, и вполне может быть ключевым фактором, определяющим будущее полицейской деятельности на основе оперативных данных». – Ratcliffe (2016: 143).

Осведомленность на высоком уровне

Как было подчеркнуто ранее, политическая поддержка и обязательство правительства на высоком уровне в отношении ПДОДИ являются залогом успешного осуществления программы. Это требует повышения осведомленности на более высоких уровнях, в том числе среди политиков, правительственных чиновников во всех соответствующих министерствах и государственных органах, генеральных прокуроров и других ключевых представителей обвинения, а также на высоком уровне управления всеми правоохранительными органами и службами.

Подготовка руководства и управления правоохранительными органами

Основная цель этой подготовки - продемонстрировать, как система ПДОДИ, и, в частности, анализ могут помочь лицам, отвечающим за выработку политики, и руководителям правоохранительных органов в процессе принятия решений и планирования. Успешное обучение руководства приведет к более глубокому пониманию потенциала ПДОДИ, формулированию задач для аналитиков и использованию аналитических материалов для оперативного и стратегического принятия решений и планирования. В результате такой подготовки лица, принимающие решения, должны также демонстрировать понимание соответствующих национальных и международных стандартов в области прав человека и защиты данных, а также возможных вопросов прав человека, которые могут возникнуть в ПДОДИ, и того, как их можно разрешить.

Подготовка аналитиков

Подготовка обычно подразделяется на стратегическое и оперативное аналитическое обучение в соответствии с двумя основными категориями анализа. Аналитикам предстоит пройти самое сложное обучение, чтобы понять роль и функции анализа преступной деятельности в правоохранительных органах, законодательную базу и правовые требования, которые применяются к различным методам сбора информации, а также обмену и использованию информации. В обучение также следует включить выработку навыков и знаний по сбору и структурированию данных и информации, а также по проведению детального анализа, построению выводов и представлению рекомендаций. Кроме того, подготовка аналитиков охватывает: навыки написания отчетов; взаимодействие между анализом и следственными действиями, а также анализом и принятием решений; методы анализа, инструменты, технологии и программное обеспечение для анализа данных; источники информации; оценочные коды; а также связанные со всеми этими задачами правовые рамки, права человека и правоохранительную этику. Обучение может быть представлено в несколько этапов и для разных уровней.

Подготовка следователей

Расследования включают в себя работу с оперативными данными. Поэтому прежде чем приступать к расследованиям, следователи должны пройти надлежащую подготовку по ПДОДИ. Подготовка следователей должна включать введение в оперативный анализ и обсуждение его значения при проведении уголовных расследования, а также вопросы сотрудничества между аналитиками и следователями.

Подготовка оперативных сотрудников

Оперативные сотрудники находятся в непосредственном контакте с общественностью и лицами, причастными к преступной деятельности, и поэтому представляют собой ценный источник информации для сектора сбора оперативных данных. Все оперативные сотрудники должны проходить общую подготовку по ПДОДИ и ее основным компонентам, включая их обязанности в рамках модели ПДОДИ.

Обучение курсантов

Обучение ПДОДИ должно начинаться еще во время базовой подготовки сотрудников правоохранительных органов. Во избежание какой-либо ненужной мистификации вокруг деятельности, связанной с оперативной информацией о преступной деятельности, особенно важно прояснить все базовые концепции в рамках ПДОДИ. Необходимо направлять усилия на внедрение работы по сбору оперативных данных в рамки обычной полицейской деятельности, являющейся привлекательной областью для будущих сотрудников полиции.

8. ПДОДИ на практике

В предыдущих главах основное внимание уделялось разъяснению концепции ПДОДИ и процесса анализа оперативных данных о преступной деятельности, обсуждению некоторых ключевых проблем и условий для успешного применения ПДОДИ. Также высказывались предложения относительно организационной структуры, необходимой для содействия эффективному осуществлению ПДОДИ.

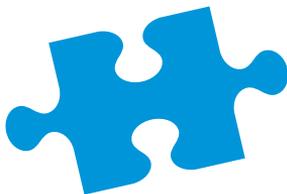
В Главе 8, в продолжение всего изложенного в предыдущих главах, предлагается ряд примеров применения ПДОДИ на практике, начиная с подглавы о том, какую жизненно важную роль в борьбе с серьезной и организованной преступностью играют оценки угроз. Затем приводятся пять примеров передовых подходов к национальному внедрению модели ПДОДИ или ее ключевых компонентов. Наконец, в подглавах 8.3 и 8.4 представлены модель ПДОДИ и полицейская деятельность по работе с местным населением, а также применение ПДОДИ в деятельности, направленной на предотвращение и противодействие терроризму и НЭРВТ.

8.1 ПДОДИ, оценки угроз и стратегическое планирование в борьбе с организованной преступностью

Организованная преступность угрожает миру и безопасности, ставит под угрозу осуществление прав человека и подрывает экономическое, социальное, культурное, политическое и гражданское развитие обществ во всем мире.⁶⁴ Однако правоохранительные органы могут расследовать лишь небольшой процент информации и оперативных данных об организованной преступности и организованных преступных сетях, который они получают в своих соответствующих юрисдикциях. Поэтому крайне важно иметь возможность оценить серьезность этих угроз и принять решение о приоритизации и выделении доступных людских, финансовых и технических ресурсов. Модель ПДОДИ предоставляет собой основу современного подхода и систему для принятия организационными структурами, того, что обычно признается единственно жизнеспособным вариантом борьбы с транснациональной организованной преступностью — анализ данных и информации, взаимодействие и сотрудничество, устранение выявленных и оцененных угроз в приоритетном и адресном порядке.

«Серьезная и организованная преступность по-прежнему динамичными и быстро пользуются изменениями среды. В условиях ограниченных в

64 www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html?ref=menuside



расходов и во многих случаях сокращающихся бюджетов, правоохранительные органы [...] стараются идти в ногу с технологическими инновациями и возрастающей сложностью уголовных дел, проникающих во все сферы экономики и общества. Как и преступность, полицейская деятельность становится все более сложной, и теперь для борьбы с преступниками необходимы беспрецедентная степень специализации и экспертные знания. Правоохранительным органам придется найти способ выработки высокоспециализированных знаний в условиях бюджетных ограничений. [...] Применение передовых методов анализа данных может помочь правоохранительным органам установить приоритетные направления в своих усилиях и осуществлять по-настоящему продуманную полицейскую деятельность на основе оперативных данных.» – Европол (2015: 44).

8.1.1 Цикл политики ЕС

ЕС официально одобрил ПДОДИ в 2005 году.⁶⁵ С тех пор с использованием подхода ПДОДИ были разработаны общие планы стратегического планирования и планы оперативных действий ЕС по борьбе с организованной преступностью. В 2010 году ЕС принял Цикл политики ЕС в отношении серьезной и организованной преступности (англ. «*EU Policy Cycle for Serious and Organized Crime*»), который представлен здесь в качестве примера передовой практики борьбы с транснациональной организованной преступностью в соответствии с принципами ПДОДИ.⁶⁶

Цикл политики ЕС направлен на обеспечение согласованной структуры и эффективных оперативных действий в борьбе с наиболее актуальными криминальными угрозами, с которыми сталкивается ЕС. Этот цикл дает возможность и предназначен для обеспечения интеграции между различными структурами при междисциплинарном подходе, в том числе за счет укрепления синергии между правоохранительными и пограничными

65 Council of the European Union. "Council conclusions on intelligence-led policing and the development of the Organized Crime Threat Assessment (OCTA)." Doc. 10180/4/05, REV 4 (Brussels: 3 October 2005) [Совет Европейского Союза. «Выводы Совета по полицейской деятельности на основе оперативных данных и разработке оценки угроз, связанных с организованной преступностью (ОСТА)». Док. 10180/4/05, REV 4 (Брюссель: 3 октября 2005 года)].

66 Council of the European Union. "Council conclusions on the creation and implementation of a EU policy cycle for organized and serious international crime." 3043rd Justice and Home Affairs Council Meeting (Brussels: 8 and 9 November 2010) [Совет Европейского Союза. «Выводы Совета о создании и реализации политического цикла ЕС для организованной и серьезной международной преступности». 3043-е заседание Совета по вопросам правосудия и внутренних дел (Брюссель: 8 и 9 ноября 2010 года)].

службами, и направлен на содействие дальнейшему сотрудничеству между европейскими учреждениями, а также с заинтересованными сторонами, не входящими в ЕС.

Каждый цикл политики охватывает четыре года и состоит из четырех основных этапов, представленных на Рисунке 8.1.



Рисунок 8.1 Цикл политики ЕС по борьбе с серьезной и организованной преступностью

МСП: Многолетние стратегические планы

ОПД: Оперативные планы действий

Источник: Совет Европейского союза (2014).

ШАГ 1 – Оценка угроз, связанных с тяжкими преступлениями и организованной преступностью (SOCTA)

SOCTA (англ. SOCTA – *Serious and Organized Crime Threat Assessment*) разрабатывается и публикуется Европолом в сотрудничестве с консультативной группой SOCTA (в состав которой входят государства-члены ЕС, агентства ЕС, Европейская комиссия и Генеральный секретариат Совета) при поддержке европейских стран-партнеров и организаций Европола. Поскольку методология одобрена Советом министров юстиции и внутренних дел ЕС, у нее есть четкие правовые рамки и сильная политическая поддержка.⁶⁷

«От стратегических приоритетов до оперативных действий [SOCTA] будет обеспечивать, чтобы в основе реагирования на основные криминальные угрозы, стоящие перед ЕС, лежала полицейская деятельность, использующая оперативные данные и информацию».
– Европол (2010).

Процесс Европола SOCTA включает в себя:

- подготовку и утверждение подробных требований получателя данных;
- подготовку и одобрение методологии;
- определение требований к сбору оперативных данных;
- сбор данных;
- анализ данных;
- составление отчета SOCTA, включая список основных угроз и рисков; а также
- представление результатов и рекомендуемых приоритетов.

В процессе анализа особое внимание уделяется четырем элементам; для каждого из них собираются конкретные данные (см. Таблицу 8.1):

- **области/виды** тяжелой и организованной преступной деятельности;
- организованные **преступные группы/сети** и одиночные правонарушители, причастные к тяжким преступлениям;
- **среда:** уязвимости, возможности и инфраструктура;
- **последствия и вред.**

Основная оценка угрозы выполняется путем проведения качественного анализа двух типов индикаторов, представленных в первых двух столбцах Таблицы 8.1. Тем не менее, угроза может нанести вред лишь в случае наличия уязвимостей. Поэтому для обеспечения всесторонней оценки рисков, возникающих в результате этих угроз, необходимо идентифицировать, проанализировать и оценить дополнительные элементы уязвимости и вероятности, а также последствия и вред. В общедоступном методологическом документе SOCTA перечислены следующие показатели угроз и риска, представленные в Таблице 8.1, оценку которых необходимо провести в процессе SOCTA.

67 Council of the European Union. "Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017 – Revised methodology." Doc. 14913/15, CRIMORG 128 (Brussels: 11 December 2015) [Совет Европейского Союза. «Оценка серьезной и организованной преступности 2017 года - Пересмотренная методология». Док. 14913/15, CRIMORG 128 (Брюссель: 11 декабря 2015 года)].

Таблица 8.1 Набор показателей, анализируемых в ходе процесса СОСТА

ОЦЕНКА РИСКА		УГРОЗА + ОЦЕНКА РИСКА	
Виды/области преступной деятельности	Преступные группы/ сети	Факторы преступности, связанные со средой	Последствия/ риск
Наличие ресурсов	Области/виде преступной деятельности, в которых они действуют	Экономическая ситуация	Финансовые последствия
Спрос и предложение	Множественная преступная деятельность	Геополитическая ситуация	Социальные последствия
Количество групп, задействованных в области/виде преступной деятельности	Национальность	Транспортная и логистическая инфраструктура	Влияние на здоровье
Эволюция области/вида преступной деятельности	Размер группы	Общественное мнение	Экологическое воздействие
Географическое измерение	Финансовые ресурсы	Инновации	
Другие связанные области/виды преступной деятельности	Человеческие ресурсы	Интернет и новые технологии	
Используемый способ совершения преступления	Финансовая прибыль	Законодательство	
	Другие ресурсы	Правоохранительные меры	
	Структура, тип	Первоочередные задачи ЕС по борьбе с преступностью, установленные Комитетом по оперативному сотрудничеству в области внутренней безопасности (COSI)	
	Накопленный опыт и знания		
	Сотрудничество		
	Способ совершения преступления		
	Географическое измерение		
	Гибкость и адаптируемость		
	Контрмеры		
	Коррупция и влияние в государственном секторе		
	Использование легальных бизнес-структур		
	Отмывание денег – уровень сложности		
	Внешнее насилие		

Оценки угроз - это не описательные доклады о текущем положении дел, это прогнозные документы. В оценках угроз содержатся выводы со списком ключевых угроз и рекомендаций относительно того, как их приоритезировать. Отчеты СОСТА Европола представляются Постоянному комитету ЕС по оперативному сотрудничеству в области внутренней безопасности (COSI), где они обсуждаются в рамках процесса разработки политики ЕС. Таким образом, окончательное решение содержит сочетание оценок профессиональных экспертов и политических взглядов.

ШАГ 2 – Многолетние стратегические планы

На основании СОСТА Совет министров юстиции и внутренних дел ЕС принимает официальное решение о приоритетных областях борьбы с преступностью на следующие четыре года. При выработке этой политики Совет учитывает комментарии от стран-членов ЕС, учреждений и стран-партнеров, не входящих в состав ЕС.

По каждому из приоритетов группа экспертов из наиболее пострадавших стран составляет многолетний стратегический план (МСП), рассчитанный на четыре года. Эти междисциплинарные планы содержат перечень стратегических целей, которые должны быть достигнуты в течение четырехлетнего цикла. Во всех планах определены ключевые показатели эффективности, временные рамки, контрольные точки и ответственные учреждения/лица. COSI принимает МСП, придавая ему формальный статус и выделяя финансовые ресурсы.

ШАГ 3 – Оперативные планы действий и Европейская междисциплинарная платформа противодействия угрозам преступности (ЕМРАСТ)

По каждой приоритетной задаче, выявленной в МСП, разрабатывается Годовой оперативный план действий (ОПД). Все ОПД описывают шаги и действия институтов и учреждений ЕС, а также действия, которые будут выполняться отдельными национальными органами.

Совместные действия в рамках ОПД осуществляются в рамках механизма Европейской междисциплинарной платформы противодействия угрозам преступности (ЕМРАСТ). Этот механизм служит структурированной платформой сотрудничества для соответствующих государств-членов, институтов и учреждений ЕС, а также партнеров, не являющихся членами ЕС. В главе процесса реализации каждого ОПД стоит добровольно взявшийся за эту роль орган из государства-члена ЕС, а на национальном уровне надзор за осуществлением ведут национальные координаторы по вопросам ЕМРАСТ (англ. *National EMRAC Support Managers, NES*), назначаемые в каждом государстве-члене ЕС. Европол оказывает административную и материально-техническую поддержку проектам ЕМРАСТ и контролирует их прогресс. Европол также назначает руководителей служб поддержки ЕМРАСТ (англ. *EMRAC Support Managers*) для обеспечения аналитической и оперативной поддержки всех приоритетов в области борьбы с преступностью. COSI утверждает ОПД и следит за его реализацией на основе отчетов, предоставляемых раз в полгода.

Всем национальным органам ЕС предлагается и настоятельно рекомендуется интегрировать МСП и ОПД в свои процессы национального планирования и правоохранительные усилия, направленные на борьбу с серьезной и организованной преступностью. Соответствующим учреждениям ЕС также рекомендуется отражать приоритеты и планы действий в своих годовых программах работы.

ШАГ 4 – Обзор и оценка

Эффективность ОПД и их влияние на приоритетные угрозы рассматриваются COSI. Ежегодная отчетность со стороны национальных органов и промежуточная оценка со стороны Европола обеспечивают возможность адаптации или изменения МСП или приоритетов в случае необходимости. COSI получает ежегодный отчет о положении дел и проводит тщательную и независимую оценку в конце каждого цикла реализации политики. Уроки, извлеченные из этой оценки, являются источником информации при формировании политики на следующий цикл.

8.1.2 Инструмент для оценки организованной преступности Sleipnir

Методика Sleipnir была разработана для улучшения определения стратегических приоритетов путем предоставления надежного, объективного, специализированного метода анализа оперативной информации, для оказания помощи в классификации и сопоставлении угроз со стороны организованных преступных групп, а также выявления пробелов в оперативных данных.

Методика Sleipnir предоставляет специалистам по анализу данных, касающихся организованных преступных групп, всеобъемлющий и прозрачный метод выработки и представления кратких рекомендаций и подкрепляющих их оперативных данных. Однако, получаемые в результате использования инструмента структура и матрица не являются обособленными документами, они должны быть вписаны в контекст стратегической аналитической оценки, объясняющей детали и значимость сравнений.⁶⁸

Первоначально методика оценки относительных уровней угрозы включала 19 критериев или параметров. Для всех параметров задавалось значение - либо «неизвестно», либо «от нуля» до «высокого» - в зависимости от их наблюдаемой величины. В обновленной версии метода Sleipnir количество параметров сокращено до 12. Это сделало процесс сбора информации более эффективным, так как прочие параметры касались более легко наблюдаемого поведения.

Однако следует понимать, что Sleipnir - это стратегический инструмент, используемый для определения организационных приоритетов, не предназначенный для использования в качестве тактического инструмента для оперативных данных. В основе метода Sleipnir также лежит ряд предположений, которые могут не отражать все более усложняющиеся связи между международными организованными преступными группами и между этими группами и террористическими организациями. Это может привести к разработке стратегических приоритетов, которые чрезмерно ориентированы на крупные и сложные организации, игнорируя меньшие и потенциально более опасные группы, имеющие связи с иностранной организованной преступностью или терроризмом.⁶⁹ Кроме того, Sleipnir основывается на предположениях, которые определяют наиболее осязуемые угрозы для канадского общества, и используемый порядок параметров не всегда может отражать параметры, актуальные для другого общества или юрисдикции.

68 Royal Canadian Mounted Police Criminal Intelligence. "Sleipnir Version 2.0, Organized Crime Groups Capability Measurement Matrix." Royal Canadian Mounted Police (Ottawa, 2011) [Королевская канадская конная полицейская разведка. «Sleipnir Version 2.0, матрица измерения возможностей организованной преступности». Королевская канадская конная полиция (Оттава, 2011 г.).]

69 Ratcliffe, Strang and Taylor (2014: 206-227).

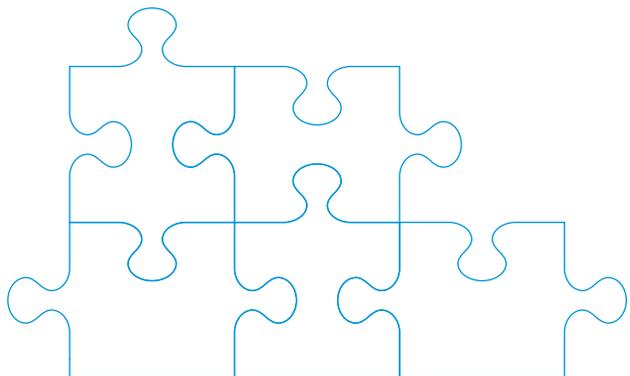
Таблица 8.2 Сравнение пяти преступных групп с использованием модели Sleipnir

	ГРУППА 1	ГРУППА 2	ГРУППА 3	ГРУППА 4	ГРУППА 5	СТЕПЕНЬ УГРОЗЫ	
Коррупция	Orange	Orange	Blue	Orange	Green	Высокая	Orange
Насилие	Orange	Orange	Blue	Light Blue	Light Blue	Средняя	Orange
Внедрение	Orange	Orange	Orange	Orange	Light Blue	Низкая	Light Blue
Отмывание денег	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Нулевая	Green
Взаимодействие	Orange	Orange	Orange	Light Blue	Orange	Неизвестна	Blue
Изоляция	Orange	Orange	Orange	Orange	Light Blue		
Монополизм	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange		
Масштаб	Orange	Orange	Orange	Orange	Green		
Использование оперативных данных	Orange	Light Blue	Orange	Light Blue	Orange		
Диверсификация	Orange	Light Blue	Light Blue	Green	Blue		
Дисциплина	Orange	Orange	Orange	Light Blue	Orange		
Сплоченность	Green	Green	Blue	Green	Light Blue		

Основное различие между категориями угроз «нулевая» и «неизвестна» заключается в том, была ли собрана информация о преступной группе. Если группа не была исследована или не была объектом оперативной информации о преступной деятельности, параметры без какой-либо информации должны оцениваться как «неизвестно». Значение «неизвестно» также следует использовать, когда есть основания подозревать, что группа может представлять угрозу, но нет доказательств того, что она это делает, а также в случаях, когда имеется противоречивая информация относительно ее потенциала, однако нет достаточной уверенности для того, чтобы подтвердить эти предположения.⁷⁰

Подкомпоненты Sleipnir

В инструменте Sleipnir выделяются 12 параметров или «ценностей», соответствующих степени угрозы для канадского общества. В инструменте они ранжируются от наибольшей угрозы обществу до наименьшей. Например, «коррупция» считается самой большой угрозой со стороны организованной преступности, за которой следует «насилие».



70 RCMP. "Sleipnir Version 2.0" (2011: 2).

Ниже приведена иерархическая классификация, описывающая 12 значений (Р, см. ниже), используемых для оценки различных преступных групп:

12	Коррупция
11	Насилие
10	Внедрение
9	Отмывание денег
8	Взаимодействие
7	Изоляция
6	Монополизм
5	Масштаб
4	Использование оперативных данных
3	Диверсификация
2	Дисциплина
1	Сплоченность

Подсчет баллов

Каждый из 12 параметров может иметь числовое выражение, выведенное с использованием следующего метода:

- Высокая = $4 \times P$
- Средняя = $2 \times P$
- Низкая = $1 \times P$
- Нулевая = 0
- Неизвестная = $2 \times P$

где P - номер подкомпонента в списке выше. Например, если степень монополизма (№ 6) высока, использования оперативных (№ 4) средняя, а насилия (№ 11) - низкая, они будут оцениваться следующим образом:

- Монополизм = $4 \times 6 = 24$
- Использование оперативных данных = $2 \times 4 = 8$
- Насилие = $1 \times 11 = 11$

Общий балл равен 43. Более высокий балл по сравнению с другими параметрами соответствует более высокому уровню угрозы.

8.2. Примеры осуществления национальных ПДОДИ

В подразделах 8.2.1-8.2.5 приводятся примеры реализации ПДОДИ в пяти странах Европы. Подраздел 8.2.1 начинается с представления Национальной модели организации оперативно-розыскной деятельности (англ. *NIM*, National Intelligence Model) в Соединенном Королевстве (Великобритания), где ПДОДИ была впервые разработана в 1990-х годах. Практическое применение и организационные структуры британской ПДОДИ с тех пор использовались в качестве примера передового подхода во многих странах мира. За NIM следует краткий обзор принципов выработки политики и стратегического планирования на основе оперативных данных правоохранительных органов в немецкой земле Северный Рейн-Вестфалия. В подразделе 8.2.3 представлена шведская модель ПДОДИ, а также механизм Совместных национальных усилий на основе оперативной информации, направленные на борьбу с серьезной и организованной преступностью в Швеции. Республика Сербия интегрировала отдельные правовые положения касательно ПДОДИ в новый Закон о полиции, принятый в 2016 году, и разработала

Национальный справочник по ПДОДИ для сербских правоохранительных служб. Эти меры обсуждаются в подразделе 8.2.4. Последний национальный пример посвящен черногоорскому подходу к оценке угроз серьезной и организованной преступности.

8.2.1 Национальная модель организации оперативно-розыскной деятельности Великобритании (NIM)

NIM является рамочной программой осуществления ПДОДИ в Великобритании.⁷¹ Цель NIM состоит в том, чтобы сосредоточить внимание на оперативной полицейской деятельности и добиться гораздо большего эффекта при использовании имеющихся ресурсов. Она основана на четкой структуре анализа данных и информации, предлагающая практический подход к правоприменению и профилактике преступности. Ожидаемые результаты – повышение уровня общественной безопасности, снижение уровня преступности и контроль криминогенности и беспорядков, что приведет к укреплению доверия со стороны общественности. Модель NIM не ограничивается к использованию лишь узкими специалистами. Она актуальна для всех областей правоприменения: преступность и расследования, общественный порядок и безопасность. В целом, NIM является бизнес-моделью для оперативной полицейской деятельности.



Рисунок 8.2 Национальная модель организации оперативно-розыскной деятельности Великобритании

Источник: NCIS (2000: 9).

71 Эта подглава составлена на основе двух документов: (i) *The National Intelligence Model of the Criminal Intelligence Service* (NCIS) (NCIS Corporate Communications, 2000); и (ii) *the Code of Practice – National Intelligence Model of the National Centre for Policing Excellence* (London Home Office, CENTREX, 2005).

НИМ является как моделью принятия управленческих решений, так и описанием оперативных процессов и результатов. Важнейшим фактором в обеспечении сокращения преступности является деятельность правоохранительных органов на упреждение.

Этот процесс осуществляется на трех уровнях: уровень 1 (общинный/местный), уровень 2 (межведомственный/региональный) и уровень 3 (национальный/международный).

На каждом из этих уровней процессы и характер информационных материалов, по сути, идентичны, хотя подробное содержание и характер данных, к которым нужно получить доступ и обработать, будут различны. Это сходство во всей модели намеренно подчеркивается для расширения понимания среди специалистов, работающих на разных уровнях.

НИМ функционирует либо как автономная система для деятельности на одном уровне, либо как интегрированная модель, и в этом случае на каждом уровне она взаимодействует с другими для более эффективного выявления проблем и поиска решений. Модель описывает каждое оперативное подразделение по работе с оперативными данными в пределах уровня, устанавливая собственные оперативные задания. Стандартизация информационных материалов является наилучшей основой для получения такой оперативной информации, но для этого необходимо наличие систем доступа, позволяющих каждому подразделению пользоваться данными, которыми располагают их коллеги.

Ключевым итоговым материалом на Уровне 3 является Ежегодная оценка угроз Великобритании, точное название которой - «Национальная стратегическая оценка серьезной и организованной преступности» (англ. «*National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime*», NSA). Она производится Национальным агентством по борьбе с преступностью Великобритании (англ. *UK National Crime Agency, NCA*) на основе данных, предоставленных полицейскими силами, Государственной таможенно-акцизной службой, органами разведки и безопасности и другими правоохранительными органами.

NSA даёт полную картину риска, который представляет серьезная и организованная преступность для Великобритании и ее интересов. Она предоставляет национальным мерам реагирования информацию о приоритетах и запланированных мерах, об ожидаемых результатах и методах их оценки.

В центре НИМ находятся Группы планирования и координации, проводящие совещания на всех трех уровнях, лежат в основе НИМ. Встречи этих групп подразделяются на *Совещания по стратегическому планированию и координации*, и *Совещания по тактическому планированию и координации*. Цель этих совещаний заключается в согласовании Стратегии контроля, которая устанавливает требования к оперативной работы, задачи для работы с оперативными данными, приоритеты в области предупреждения и правоприменения с упором на максимальное воздействие. Таким образом, руководители правоохранительных органов должны хорошо понимать истинный характер проблем, с которыми они сталкиваются, а также механизм принятия решений, в рамках которого определяются приоритеты, необходимые ресурсы, и санкционируются определенные действия. Процесс планирования и координации и является этим самым механизмом.

Стратегическое планирование

Цели *Совещаний по стратегическому планированию и координации* заключаются в том, чтобы сформулировать или изменить Стратегию контроля и принять принципиальные решения и выделении ресурсов в соответствии с установленными приоритетами. Поэтому Группа по стратегическому планированию и координации встречается



Рисунок 8.3 Стратегическое и тактическое планирование и координация в Соединенном Королевстве

Источник: NCIS (2000: 14).

ежеквартально или раз в полгода и согласовывает цикл своей деятельности с раундом бизнес-планирования. Работа Группы строится на проблемах и вопросах, определенных Стратегической оценкой (NSA), которая сопоставляется с правительственными и местными целями и используется для определения и установления приоритетов в области оперативной информации, правоприменения и предупреждения. Итогом работы является распределение ресурсов и определение подходов достижения результатов Стратегии контроля.

Тактическое планирование

Группа по тактическому планированию и координации собирается еженедельно или каждые две недели. Она выполняет три основные функции: поручать и применять тактические мероприятия согласно Стратегии управления; реагировать на новые потребности; проверять соответствие согласованных планов и работы по правоприменению поставленным целям. Отчет о тактической оценке - это главный итоговый информационный продукт, на основе которого принимаются тактические решения.

Тактические цели состоят из четырех элементов:

- борьба с правонарушителями в соответствии с приоритетами Стратегии контроля;
- управление очагами криминогенности и беспорядков;
- расследование преступлений и инцидентов, которые могут быть увязаны как «серийные»;

- применение ряда «профилактических мер», таких как системы видеонаблюдения и освещения, или деятельность на уровне местных сообществ.

Главной задачей Тактического совещания по задачам и координации является мониторинг прогресса и поощрение работы по четырем направлениям перечня тактических действий.

Процессы постановки задач и координации на основе оперативных данных опираются на четыре основных вида оперативных отчетов, краткое описание которых приводится ниже.

Стратегические оценки

Основная цель докладов, посвященных стратегической оценке, - предоставить Группе по тактическому планированию и координации точную картину ситуации в области ее ответственности, характер изменения картины, а также возможные изменения в будущем. Это, по определению, более долгосрочный, высокоуровневый взгляд на правоохранительные вопросы, и поэтому в нем не только учитывается текущую деятельность, но и должен содержаться прогноз вероятных изменений. Стратегическая оценка на местном уровне будет способствовать планированию и разработке политики в этой области и поможет в составлении более широкой картины закономерностей и тенденций в регионе и на национальном уровне.

Тактические оценки

Тактическая оценка служит основой для работы Группе по тактическому планированию и координации. Оценка позволяет выявлять возникающие закономерности и тенденции, требующие внимания, включая дальнейший анализ. Тактическая оценка может быть посвящена анализу прогресса расследований или превентивных инициатив, а также насущным потребностям в изменениях обеспечения тактических мероприятий ресурсами.

Целевые профили

Объектами целевых профилей являются конкретные лица и они содержат достаточно подробные сведения для инициирования адресного расследования/операции или оказания поддержки текущей операции против отдельных лиц или связанной группы. В профиле прослеживается связь с другими расследованиями (на всех уровнях модели) и могут содержаться профили рисков потенциально опасных преступников. На основе выявленных оперативных данных, в целевой профиль включается интерпретация оптимального оперативного плана и предложения по заполнению пробелов в оперативной картине.

Профиль проблемы

В профиле проблемы определяются сформировавшиеся и формирующиеся серии правонарушений или инцидентов. В нем также выявляются сложившиеся и возникающие «очаги» криминогенности, а также возможности для профилактической работы, на которые указывают оперативные данные. В случае обнаружения серии преступлений, в которой определены методы и установлены связи с потенциальными правонарушителями, профиль становится полезным инструментом для адресных расследований, реагирования, а также превентивных инициатив.

Подразделения по сбору оперативных данных – приоритетность оперативной деятельности

Эффективное и надежное подразделение по сбору оперативных данных требует наличия четыре основных составляющих, кратко описанных ниже: надежные *источники информации*, должным образом организованный и обученный *личный состав*, доступ к ряду *знаний и системных продуктов*.

Источники информации

У сотрудников подразделения должен быть доступ к целому ряду источников информации, таких как жертвы, свидетели, заключенные, осведомители и результаты наружного наблюдения. Правильно организованный режим сбора оперативной информации поможет получить доступ к широкому спектру существующих данных, а также предпринимать активные усилия по вербовке и разворачиванию источников для заполнения выявленных пробелов в данных.

Личный состав

Второй необходимый актив - это люди. Крайне важно, чтобы руководителем подразделения оперативных данных был назначен старший офицер, обладающий надлежащим статусом, чтобы аналитические методы и продукты имели больший вес и значимость, прежде чем они будут представлены Группе по планированию и координации.

Не менее важно, чтобы тема оперативной информации была надлежащим образом представлена как отдельная дисциплина в ходе обсуждений с руководством финансовых и кадровых ресурсов. Подразделения по работе с оперативной информацией должны быть способны не только обрабатывать уже известные данные и информацию, но и для собирать информации, работая на упреждение или используя спецмероприятия. В данных часто выявляются пробелы, которые невозможно заполнить лишь за счет анализа и сопоставления имеющегося материала. В подразделениях должны присутствовать навыки и возможности для работы с живыми источниками, а также возможности для осуществления технического наблюдения.

Для соответствия заложенным в модели стандартам необходимы квалифицированные аналитики. Аналитические методы и продукты являются частью стандартного набора, лежащего в основе национальных механизмов профессиональной подготовки аналитиков для правоохранительных органов.

Знания

В модели утверждается, что работа с оперативными данными — это отдельная дисциплина, требующая освоения. Для качественной реализации модели сотрудникам необходим доступ к определенным знаниям. Эти знания, как на национальном, так и на местном уровне, определяют правила осуществления деятельности или передовые подходы, обеспечивающие профессионализм процессов, и условия, в которых может проводиться работа между учреждениями. Доступ к знаниям позволяет сотрудникам соответствовать выполняемым функциям. Таким образом, понятие «знания» охватывает различные местные, региональные или национальные правила и информацию, которую может быть необходимо учитывать в стратегии организации по работе с оперативными данными.

Системные продукты

Системные продукты предоставляют возможности для сбора, приема, записи, хранения и использования информации. Они обеспечивают средства, с помощью которых данные хранятся, извлекаются и анализируются. Согласно NIM, эффективным подразделением по работе с информацией необходим доступ к целому ряду национальных систем данных, к уголовным делам местной полиции, к досье по преступлениям или оперативным данным и к самой разной информации из открытых источников.⁷²

Безопасность

Для надежности NIM необходимо наличие надлежащих стандартов физической, внешней, технической и кадровой безопасности. Государственная политика секретности материалов устанавливает общие стандарты защиты конфиденциальных документов и других материалов во всех правительственных учреждениях. Ее принципы также распространяются на данные, хранящиеся на компьютерных и электронных системах учета.

Защита данных

Руководители отвечают за разработку и внедрение соответствующих процедур и систем для обеспечения того, чтобы личная информация о физических лицах хранилась в соответствии с требованиями Закона Великобритании о защите данных 1998 года и любого другого соответствующего законодательства. Управление информацией должно осуществляться в соответствии с Кодексом практики управления полицейской информацией.

8.2.2 Северный Рейн-Вестфалия, Германия: Разработка политики и стратегическое планирование

Полиция земли Северный Рейн-Вестфалия в Германии применяет ПДОДИ, в том числе при разработке политики и стратегическом планировании.⁷³ В основании системы управления стратегией и контроля стоят четыре принципа, отражающие основные задачи государственной полиции:

- Предотвращение опасности и реагирование на чрезвычайные ситуации (англ. «*Danger prevention and emergency response*», DE)
- Борьба с преступностью (расследования)
- Борьба с дорожно-транспортными происшествиями (дорожное движение)
- Административные услуги (англ. «*Administrative services*», AS).

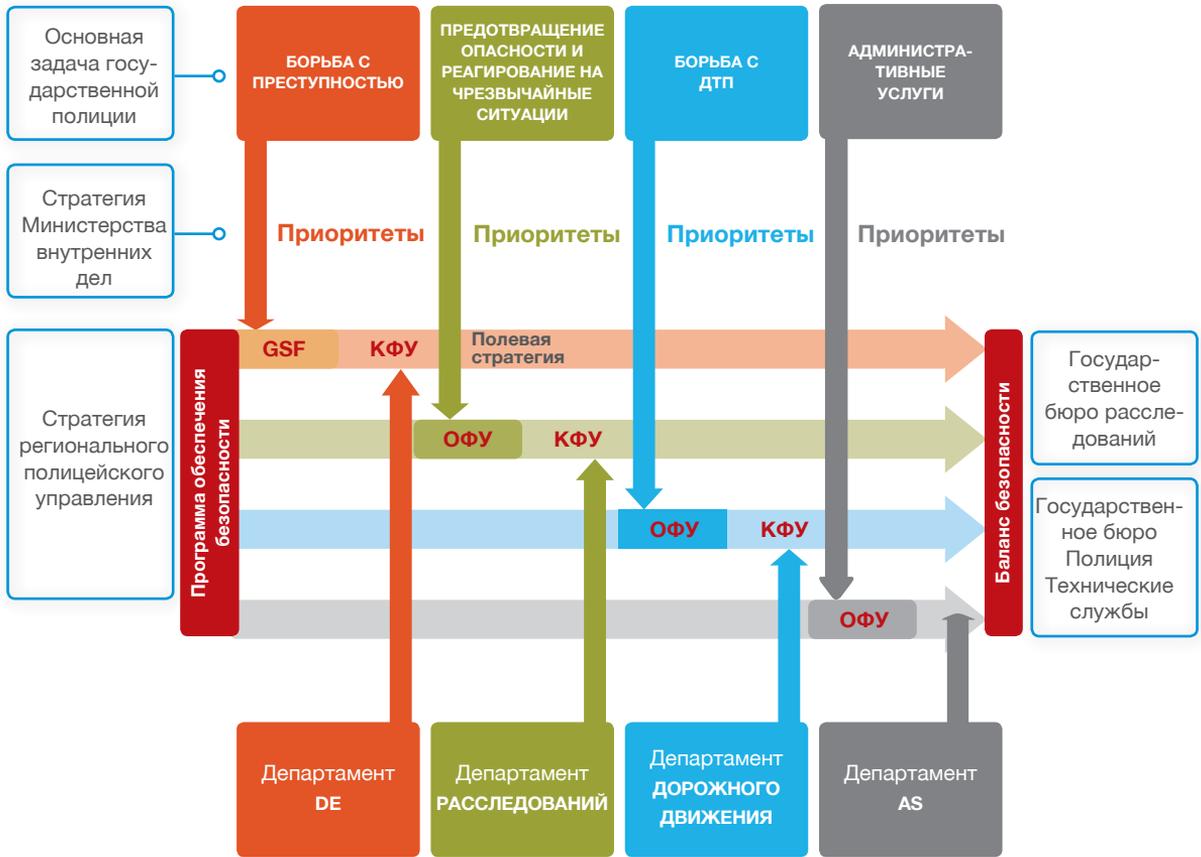
Все 47 региональных полицейских управлений (РПУ) в Северном Рейне-Вестфалии (СРВ), хоть и отличаются по размеру, имеют идентичную организационную структуру, состоящую из четырех департаментов, соответствующих основным задачам, и дополнительных сотрудников персонала в распоряжении главы полицейского ведомства.

Будучи главным стратегическим ведомством, Министерство внутренних дел (МВД) определяет государственные приоритеты по каждому из четырех вышеупомянутых принципов (полевые стратегии). Они составляются, периодически оцениваются и корректируются на основании анализа информации и данных, сопоставленных и перепроверенных двумя государственными органами. В рамках этого процесса также определяется распределение ресурсов в зависимости от нагрузки и составляется бюджет РПУ.

72 Подробную информацию о системных продуктах для интеллектуальных блоков см. в разделе NCIS (2000).

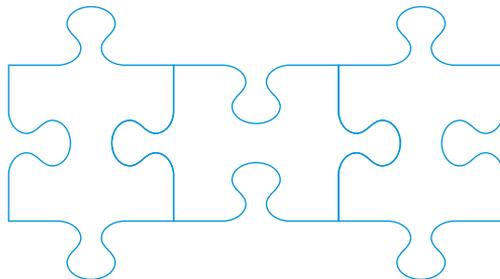
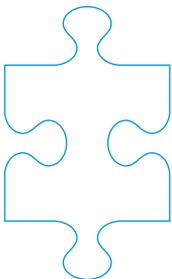
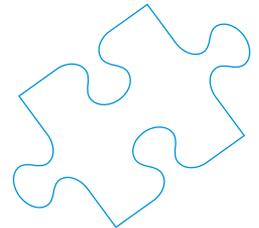
73 Ответственный орган: Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW, Дуйсбург, Германия.

РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ



ОФУ: Общие факторы успеха
КФУ: Конкретные факторы успеха

Рисунок 8.4 Разработка политики правоохранительной деятельности на основе оперативных данных и стратегическое планирование Государственной полиции в Северном Рейне-Вестфалии, Германия



Ниже приводятся примеры потенциальных приоритетов:

- (DE) Наличие и доступность полиции;
- (Расследования) Сокращение подростковой преступности;
- (Дорожное движение) Сокращение числа дорожных происшествий с участием пожилых людей;
- (AS) Достаточная укомплектованность РПУ личным составом.

Для каждого из приоритетов МВД определяет **общие факторы успеха (ОФУ)**, которые содержат набор стандартов, процедур и индикаторов, применение которых является обязательным для всех РПУ. Они должны быть включены в ежегодную **Программу безопасности РПУ**, в которой также описываются местные приоритеты и задачи РПУ, а также соответствующие меры и обязанности. Обязательные региональные стандарты, процедуры и показатели называются **конкретными факторами успеха (КФУ)**. Каждое управление РПУ, как правило, обязано вносить свой вклад в достижение целей остальных трех управлений.

От имени министерства двум государственным органам (Государственному бюро расследований и Государственному бюро полицейских технических служб) поручается периодически контролировать и оценивать деятельность РПУ на местах, которая также задокументирована в Сводке РПУ по безопасности по состоянию на конец года. Схема и структура как Программы обеспечения безопасности, так и Сводки по безопасности являются обязательными и идентичными для всех РПУ. Они — основа для процессов обратной связи и вмешательства, включая, среди прочего, поощрение и поддержку примеров передовых подходов. Для содействия этому было разработаны группы сравнения РПУ с соответствующими структурными данными, в целях обеспечения процесса обмена опытом и его интенсификации.

Ниже приводятся преимущества описанной модели:

- концентрация на основных задачах в условиях ограниченных ресурсов и бюджета;
- усиление ощущения местной причастности и ответственности РПУ с учетом общегосударственных целей;
- стандартизация государственной системы отчетности и контроля; а также
- более высокая сопоставимость между РПУ.

8.2.3 Швеция: Организация ПДОДИ и структура принятия решений

В 2015 году в шведской полиции были проведены крупные реформы, в результате чего из 21 независимого полицейского органа, каждый из которых обладал четкой структурой управления в Шведском совете национальной полиции, было образовано единое Управление национальной полиции, возглавляемое Комиссаром национальной полиции и разделенное на семь полицейских районов и Национальный оперативный департамент. Эти организационные изменения включали создание новой структуры и процессов сотрудничества и координации ПДОДИ в Швеции на национальном стратегическом уровне, национальном оперативном уровне, региональном стратегическом уровне, региональном оперативном уровне и местном оперативном уровне. Организационная структура шведской модели ПДОДИ - это иерархическая структура управления и контроля сверху вниз. На всех совещаниях групп управления каждого уровня присутствует представитель от следующего нижестоящего уровня, в целях обеспечения координации и обмена информацией между уровнями.

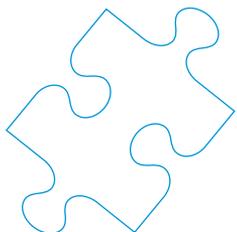


Рисунок 8.5 Организационные и директивные структуры шведской модели ПДОДИ

Во главе Национальной группы стратегического управления (SLG) находится Комиссар национальной полиции. Другими представителями являются семь региональных полицейских комиссаров, глава Национального оперативного департамента и руководители других национальных департаментов, включая департаменты финансов, коммуникаций и кадров. Каждые две недели SLG проводит видеоконференции, а традиционные совещания - каждый месяц. Основные обязанности SLG состоят в обсуждении и принятии решений по национальным стратегическим направлениям и планам и определении долгосрочных приоритетных областей, включая распределение ресурсов, на основе правительственных решений, стратегических отчетов и оценок.

Национальная группа оперативного управления (NOLG) подчиняется руководителю Национального оперативного департамента. Другие представители в составе группы — заместители руководителей семи полицейских регионов, глава Национального отдела оперативного планирования и руководитель Национального судебного департамента. Оперативный руководитель Службы безопасности Швеции и глава Национальной прокуратуры Швеции присутствуют на собраниях в качестве наблюдателей. NOLG проводит видеоконференции каждые две недели и традиционные совещания каждый месяц. Основными обязанностями NOLG являются приоритезация национальных действий, операций и расследований на основе оперативных отчетов Национального управления по оперативной информации о преступной деятельности, входящего в структуру Национального оперативного департамента Управления национальной полиции Швеции.

Региональными группами стратегического управления (RSLG) руководят региональные полицейскими комиссарами каждого из семи полицейских регионов. Другие представители в составе группы — главы каждого из полицейских округов региона, а также руководители кадровых отделов, финансов, связи, развития и расследований и операций. RSLG проводит совещания каждые две недели. Основными обязанностями RSLG являются обсуждение и принятие решений по региональным стратегическим направлениям и планам и определение долгосрочных приоритетных областей, включая распределение ресурсов, на основе национальных решений NOLG, стратегических отчетов и оценок.

Региональные группы оперативного управления (ROLG) действуют под командованием заместителей руководителей каждого из семи полицейских регионов. В состав групп также входят председатели оперативных местных групп (POLG) в каждом из полицейских округов региона и, а также руководители региональных подразделений по проведению проверок и операций. Руководитель каждой региональной оперативно-розыскной службы выступает докладчиком на заседаниях ROLG, которые проводятся каждые две недели. Основными обязанностями ROLG являются установление приоритетов в отношении региональных действий, операций и расследований на основе имеющихся информационных и оперативных отчетов региональных подразделений. ROLG может принять решение о направлении предлагаемых мер на местный уровень и может запросить оперативную и информационную поддержку с национального уровня (NOLG).

Оперативные местные группы (POLG) возглавляют местные полицейские комиссары. Другими членами групп являются руководители районных полицейских округов и руководители местных расследований и операций. Руководители местных групп по оперативным данным выступают докладчиками на заседаниях POLG, которые проводятся раз в неделю. Основные обязанности POLG - принимать решения о местных действиях, операциях и расследованиях на основе отчетов местной группы по работе с оперативной информацией. POLG может запрашивать оперативную и информационную поддержку с регионального уровня (ROLG).

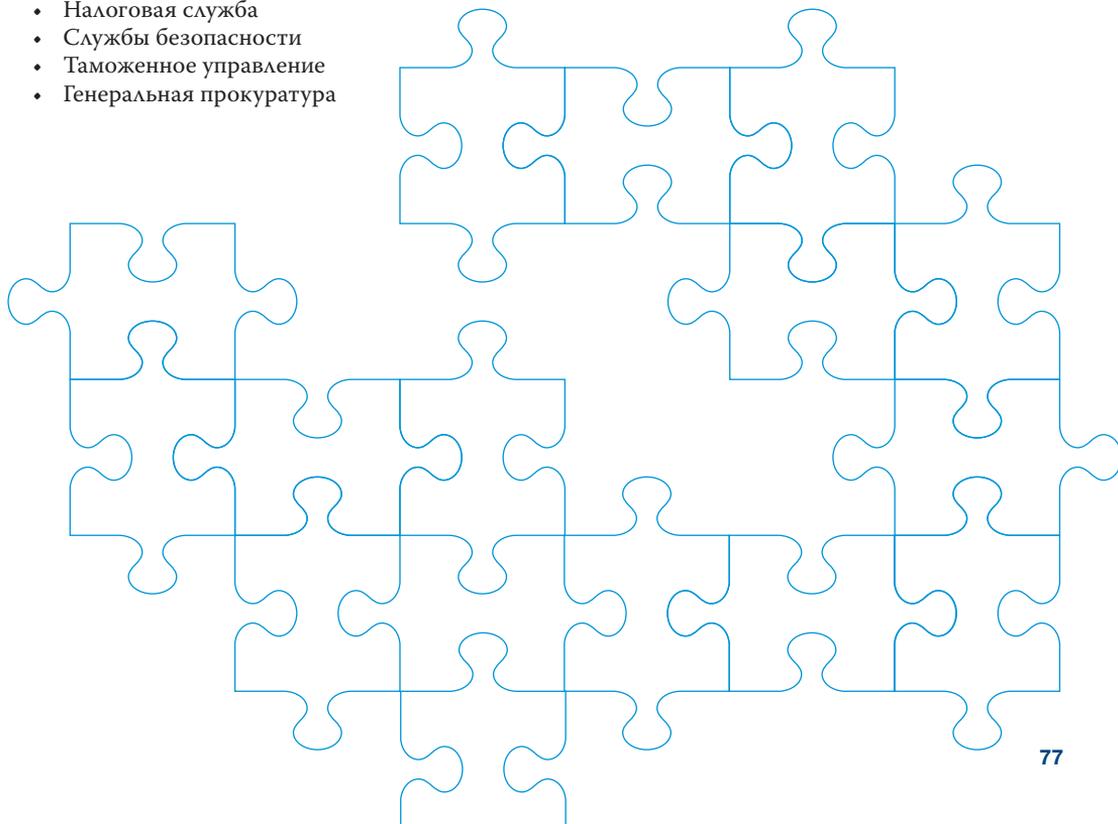
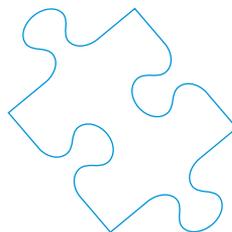
Совместная национальная разведка и оперативные усилия в Швеции по борьбе с организованной преступностью

В 2009 году девять шведских государственных органов подписали соглашение о сотрудничестве для проведения совместных следственных и оперативных мероприятий в целях предотвращения организованной преступности и борьбы с ней. Эта национальная инициатива была расширена в 2016 году для осуществления на региональном и местном уровнях. Она проходит параллельно ПДОДИ и напрямую связана со структурами реализации ПДОДИ, описанными выше.

Эти совместные действия представляют собой отдельные разведывательные, оперативные и следственные меры, но являются лишь часть общих усилий Шведского полицейского управления и руководящих органов по борьбе с организованной преступностью.

Следующие 12 национальных учреждений/органов участвуют в совместных усилиях по борьбе с организованной преступностью:

- Шведская национальная полиция
- Национальная служба занятости
- Управление по борьбе с экономическими преступлениями
- Агентство социального страхования
- Пенитенциарная и пробационная служба
- Орган принудительного исполнения
- Совет по вопросам миграции
- Береговая охрана Швеции
- Налоговая служба
- Службы безопасности
- Таможенное управление
- Генеральная прокуратура



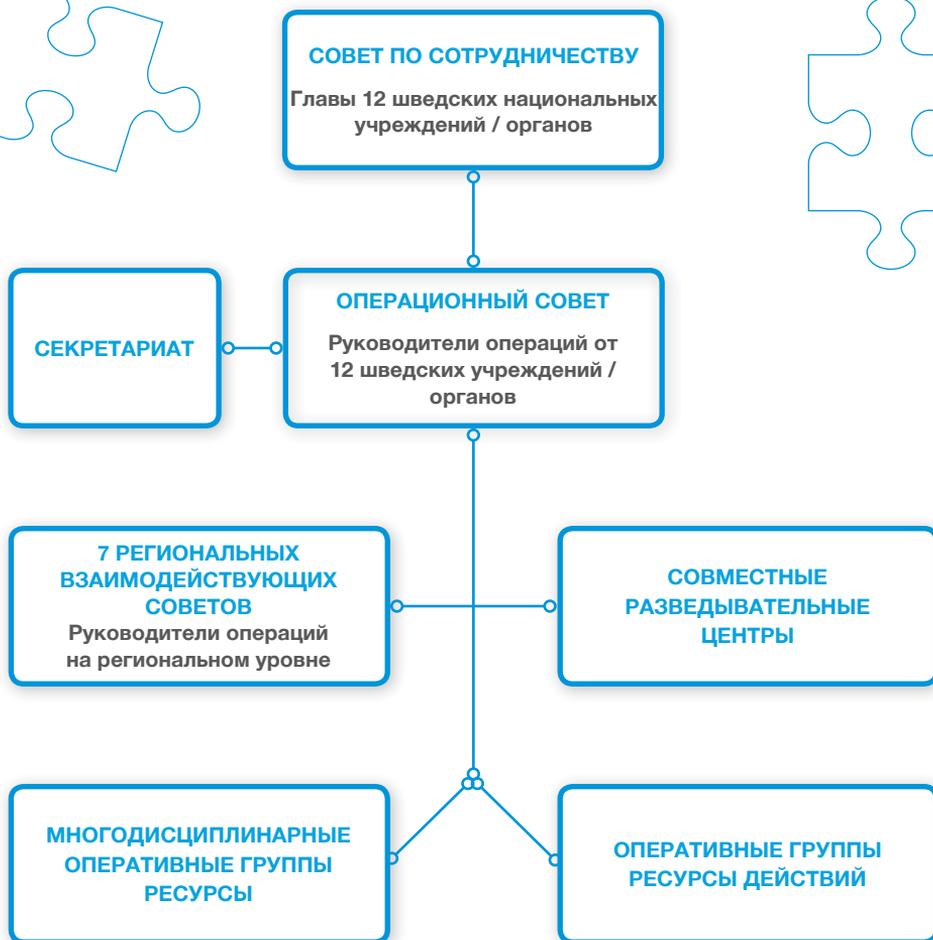
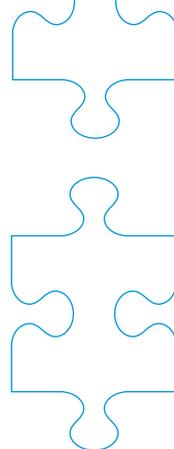
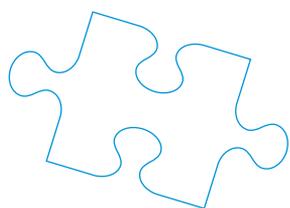
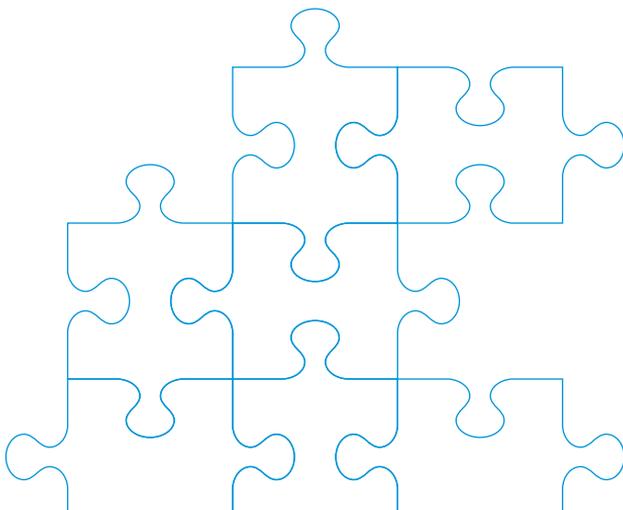
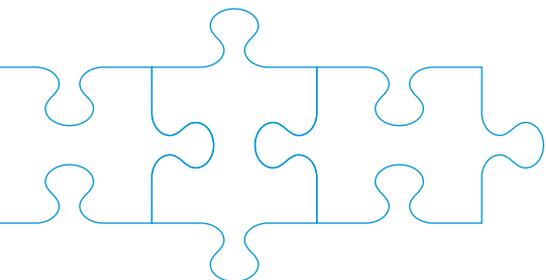


Рисунок 8.6 Совместные национальные разведывательные и оперативные усилия в Швеции по борьбе с организованной преступностью



Все эти 12 национальных учреждений участвуют и сотрудничают в рамках межведомственного форума - *Совета по сотрудничеству*, состоящего из руководителей каждого сотрудничающего учреждения/органа под председательством Комиссара национальной полиции Швеции. Основной задачей этого Совета является принятие решений по совместной стратегии борьбы с организованной преступностью в Швеции. Совет собирается два раза в год. Для целей координации и обмена информацией в качестве докладчика выступает руководитель следующей нижестоящей структуры (Операционного совета).

При Совете по сотрудничеству состоит *Оперативный совет*, основными задачами которого являются приоритизация и практическое осуществление стратегических решений, принятых Советом по сотрудничеству. Оперативный совет, заседающий каждый месяц, также принимает решения об использовании оперативных групп действий и других ресурсов в совместных оперативно-розыскных задачах. Каждое из 12 учреждений/органов направляет по одному представителю в Оперативный совет, который возглавляет руководитель Национального оперативного департамента Национального полицейского управления, что связывает эти две структуры и обеспечивает обмен информацией.

Секретариат поддерживает оказывает поддержку Совету по сотрудничеству и оперативному совету, а также их процессам. Основные задачи секретариата заключаются в планировании, подготовке и выдвижении предложений по принятию решений, принятии протоколов и обеспечении последующей деятельности по итогам заседаний Совета по сотрудничеству и оперативного совета. Секретариат также выполняет координирующую роль и отвечает за процесс, касающийся групп действий.

Региональные советы по сотрудничеству во всех семи регионах страны выполняют ключевые задачи по совместным действиям на местном и региональном уровнях. Они проводят совещания каждые четыре недели и отчитываются перед Оперативным советом через Секретариат.

Все подразделения в рамках совместных усилий получают поддержку оперативно-розыскными структурами, состоящими из межведомственных *региональных центров оперативной информации* в семи полицейских регионах, и межведомственного *Национального центра оперативной информации* при Национальном операционном департаменте. Эти центры, представленные 11 сотрудничающими учреждениями/органами,⁷⁴ в ходе совместных мероприятий предоставляют аналитические услуги и информационные материалы. Согласно закону с 2016 года, всем этим учреждениям/органам не только разрешено, но и вменено в обязанность обмениваться друг с другом данными, информацией и сведениями, относящимися к задачам оперативно-розыскной деятельности, проводимой в рамках форума, в контексте борьбы с тяжкими преступлениями, совершаемыми систематически и организованной группой лиц.

Оперативные *группы действий* включают около 200 сотрудников правоохранительных органов. Группы поделены на отделы по 20 или 30 офицеров, расположенные в семи полицейских районах и в Национальном операционном департаменте. В каждом подразделении есть руководитель группы, следователи, аналитики и администраторы. Группы действий также используют *межведомственные ресурсы*, предоставляемые постоянно другими сотрудничающими органами, в формате совместных групп по мероприятиям, определенным Оперативным советом.

⁷⁴ Шведские органы прокуратуры не представлены в Объединенных разведывательных центрах, поскольку органы прокуратуры не обладают или не занимаются разведкой.

8.2.4 Республика Сербия: оперативно-розыскные структуры ПДОДИ

Министерство внутренних дел Республики Сербия приняло решение о внедрении ПДОДИ в Сербии в целях совершенствования правоохранительной деятельности и вывода результатов в борьбе с преступностью и другими угрозами безопасности на более высокий уровень, а также для согласования работы полиции со стандартами, структурой, качеством и терминологией полицейских сил в развитых странах Европы и мира. В этой связи Сербия приняла новый закон о полиции в 2016 году, дающий определение ПДОДИ и содержащий указания относительно ее применения в сербской правоохранительной практике.

Сербский закон о полиции

Статья 34

Модель полицейской деятельности на основе оперативных данных

«При выполнении правоохранительных задач Полиция применяет модель полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации (ПДОДИ). Полицейская деятельность на основе оперативных данных и информации является моделью управления полицейской деятельностью на основе оперативной информации о преступной деятельности. Оперативная информация о преступной деятельности представляет собой собранные, проверенные, обработанные и проанализированные данные, служащие основой для принятия обоснованных решений, касающихся выполнения полицейских задач».

– **Министерство внутренних дел Республики Сербия. «Указ о принятии Закона о полиции». PR No. 1, Белград, 28 января 2016 года.**

Сербский закон о полиции также определяет и уточняет роли и обязанности различных полицейских структур и уровней в управлении ключевыми элементами модели ПДОДИ, включая разработку Стратегической оценки общественной безопасности, а также стратегических и оперативных планов, определяющих приоритеты и цели полицейской работы на основе Стратегической оценки.⁷⁵

После углубленного изучения разработанных моделей ПДОДИ, таких как модели Соединенного Королевства, Америки, Канады, Австралии и Швеции, Министерство внутренних дел разработало сербскую модель ПДОДИ, которая полностью адаптирована к особенностям полицейской системы в Республике Сербия. Сербская модель ПДОДИ описана в сербском национальном руководстве ПДОДИ⁷⁶ и включает следующие разделы:

75 Сербский Закон о полиции (2016 г.): Ст. 24 (роль и обязанности Управления полиции в составе Министерства внутренних дел Сербии); Ст. 25 (основные задачи и деятельность подразделений полиции).

76 Министерство внутренних дел Республики Сербия (2016 г.).

- Структура модели ПДОДИ в Республике Сербия
- Руководство на стратегическом и оперативном уровнях
- Процесс и практика работы с оперативными данными
- Работа с оперативными данными (планирование, сбор, обработка, анализ и распространение информации)
- Планирование оперативной (исполнительной) полицейской работы
- Безопасность и модель ПДОДИ
- Сотрудники и подразделения, ответственные за оперативно-розыскную деятельность
- Развитие и обучение персонала
- Информационно-коммуникационные системы.

В сербском руководстве термин «полицейская деятельность на основе оперативных данных» относится к системе и методологии управления оперативно-розыскной деятельностью и планируемой оперативной полицейской работе, в которой оперативные данные и информация являются основой для определения приоритетов, стратегических и оперативных целей в области предупреждения и пресечения преступности и других угроз безопасности. ПДОДИ также является основой для принятия надлежащих решений относительно оперативной полицейской работы и действий, рационального использования имеющихся людских ресурсов и распределения материальных и технических ресурсов.

В настоящее время Министерство внутренних дел Сербии внедряет модель ПДОДИ в правоохранительную практику в Сербии. Шведская полиция и Шведское агентство международного развития с самого начала оказывают поддержку сербской полиции в реализации модели. Для разработки описанной сербской модели ПДОДИ, был проведен анализ пробелов для определения конкретных действий, которые необходимо предпринять в области совершенствования законодательной базы, организационной структуры, наращивания человеческого потенциала и информационных технологий. Было принято несколько нормативных документов, касающихся ПДОДИ. Были приняты Стратегическая оценка общественной безопасности на пятилетний период и Национальная СОСТА. Также были выделены кадровые ресурсы, на которые возложена задача внедрения ПДОДИ. Согласно плану, Министерство внутренних дел Республики Сербия в 2018 году должно полноценно использовать модель ПДОДИ.

Сербская ПДОДИ - это модель, предназначенная для управления всей полицейской работой, а не только правоохранительной деятельностью, направленной на предотвращение и пресечение организованной преступности.

По мнению сербского Министерства внутренних дел и согласно сербскому Руководству по ПДОДИ, *необходимыми условиями* для эффективного функционирования модели ПДОДИ являются следующие:

1. *Руководство и управление* - это ключевая функция модели, которая устанавливается на стратегическом и оперативном уровне и выполняется в соответствии с установленной методологией и системой ответственности.
2. *Систематизированный процесс работы с оперативными данными*. Весь процесс на практике должен быть структурно разбит на подпроцессы (задачи), функции и виды деятельности, которые либо связаны друг с другом, либо происходят одновременно.

3. *Эффективная организационная структура.* Организационные части и подразделения, занимающиеся оперативно-розыскной деятельностью должны соответствовать определенным процессам и функциям (аналогичные процессы и функции выполняются в рамках одних и тех же организационных единиц).
 4. *Источники данных и информации.* Необходимо выявить и эффективно использовать с целью сбора данных и информации все имеющиеся открытые и закрытые источники.
 5. *Сосредоточение внимания на самых сложных проблемах безопасности.* Необходимо уделять приоритетное внимание организованной преступности, коррупции и другим серьезным преступлениям и правонарушителям (организаторам и исполнителям).
 6. *Информационные материалы о преступной деятельности.* В соответствии с четко разработанной методологией работы с оперативными данными и утвержденными критериями качества Группа по оперативно-розыскной деятельности представляет информационные материалы о преступной деятельности, которые необходимы для надлежащего определения целей, установления приоритетов и принятия решений для осуществления правоохранительной деятельности.
 7. *Правовые рамки.* Для успешной работы ПДОДИ должна быть определена соответствующая правовая основа.
 8. *Кадровые ресурсы* - сотрудники полиции должны быть специально отобраны (в соответствии со специальными критериями и процедурами) и обучены работе с оперативными данными.
 9. *Технические ресурсы.* Разработанные базы данных и информационные технологии, соответствующие помещения, техническое оборудование и инструменты — всё это необходимые элементы модели ПДОДИ.
10. *Время как ресурс* - требуется время и терпение, чтобы изменить организационную культуру и методы работы.

Как показано на рисунке 8.7, процесс реализации ПДОДИ состоит из трех подпроцессов, представляющих последовательность действий в форме восьмерки. Эти подпроцессы: (i) руководство и управление (синий); (ii) работа с оперативными данными (белый); и (iii) запланированная оперативная работа полиции (красный). Подпроцесс среднего уровня, руководство и управление, играет ведущую роль (направление и координация) в отношении двух других подпроцессов. *Во-первых*, в рамках подпроцесса руководства и управления компетентные руководители инициируют (запрашивают) осуществление работы с оперативными данными. На основе их задач и запросов осуществляется планирование и проведение конкретных мероприятий, а результаты представляются в виде отчета. *Во-вторых*, на основе этого отчета компетентные руководители принимают решения об осуществлении запланированной оперативной деятельности. *В-третьих*, на основе этих решений планируются и проводятся конкретные оперативные действия, за которым следует отчет об оценке. Описанная последовательность работы с оперативными данными (белый) может либо закончиться после одного цикла, либо повториться (с добавлением новых элементов) в течение нескольких циклов в зависимости от раскрываемости определенных видов преступлений и других обстоятельств.

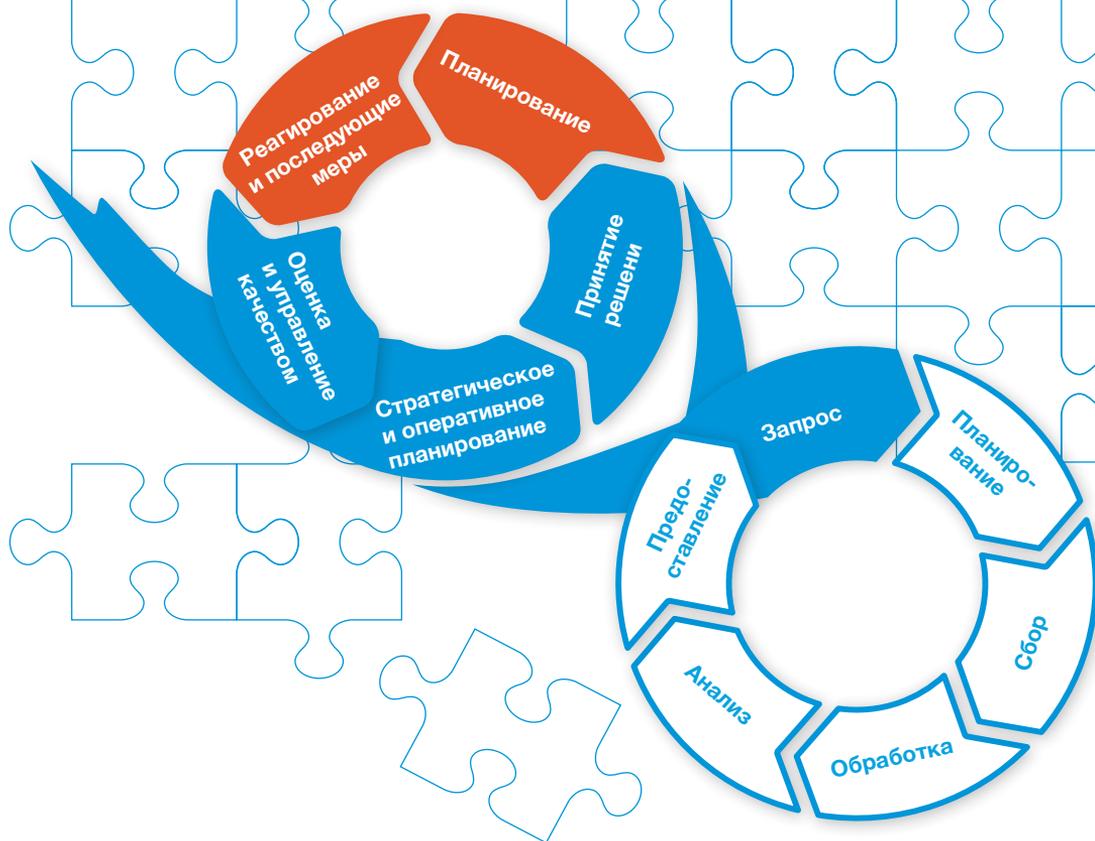


Рисунок 8.7 Сербская модель ПДОДИ.

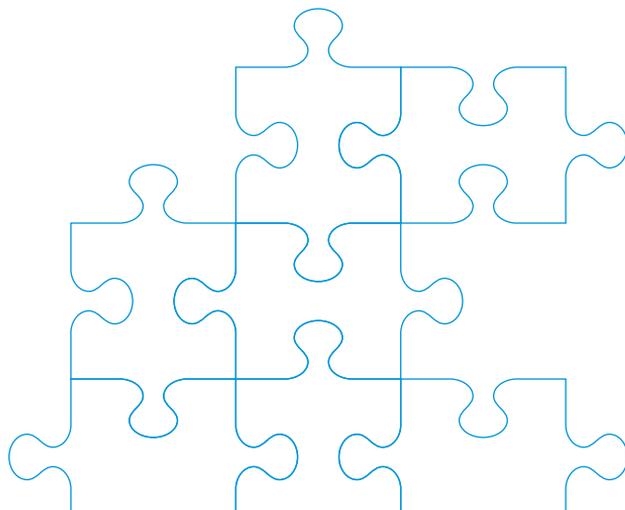
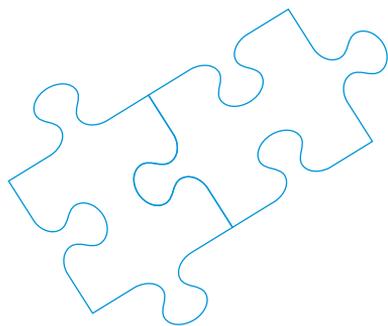
Источник: Министерство внутренних дел, Республика Сербия.

В сербских организационных структурах ПДОДИ принятие решений, руководство, управление и координация подразделяется на три уровня: национальный, региональный и местный. В соответствии с принципами ПДОДИ каждый уровень имеет свой механизм принятия решений на основе стратегических и оперативных продуктов и материалов о преступной деятельности; таким образом, анализ и проведение оценок включается во все планы и управление правоохранительными органами:

- *Стратегическая руководящая группа (СРГ)* на национальном уровне в Полицейском управлении Министерства внутренних дел возглавляется Директором Национальной полиции Сербии. Основные функции и обязанности СРГ подразделяются на следующие категории: постановка задач или запрос на стратегическую оценку общественной безопасности и другие материалы национального уровня; стратегическое планирование, включая принятие решений и распределение ресурсов, на основе стратегической оценки и других конкретных оперативных материалов о преступной деятельности; а также мониторинг и проверка осуществления стратегических планов.

- *Оперативную руководящую группу уголовной полиции на национальном уровне (ОРГ УП)* возглавляет начальник уголовной полиции со следующими основными функциями: разработка годового оперативного плана на национальном уровне для предупреждения и пресечения преступности на основе стратегических планов СРГ; выделение ресурсов для основных целей Годового оперативного плана; и постановка задач/запрос и принятие решений на основе конкретных оперативных материалов криминальной разведки в отношении серьезной и организованной преступности.
- *Оперативные руководящие группы на региональном уровне (ОРГ РПУ)* возглавляются каждым из 27 руководителей Региональных полицейских управлений со следующими основными функциями: оперативное планирование на региональном уровне для предотвращения и пресечения преступности на основе стратегических планов, поступающих от СРГ; поручение и координация оперативной деятельности на уровне РПУ; принятие решений на основе конкретных оперативных материалов о преступной деятельности на региональном уровне; и оценка выполненных региональных полицейских задач, операций и расследований.
- *Оперативные руководящие группы на местном уровне/уровне участка (ОРГ ПУ)* состоят из руководства полицейских участков и возглавляются Начальниками участков. ОРГ ПУ выполняет следующие основные функции: оперативное планирование на местном уровне/уровне участка для предотвращения и пресечения преступлений на основе стратегических планов, исходящих от СРГ, годового оперативного плана ОРГ РПУ и оперативных материалов о преступной деятельности; принятие решений, постановка задач и координация оперативной деятельности на местном уровне/уровне участка, включая расследования.

Помимо того, что ПДОДИ является моделью управления оперативной работой на основе оперативной информации о преступной деятельности, она также предназначена для внедрения системы управления качеством. В Сербском руководстве по ПДОДИ понятие «качества» особо подчеркивается в контексте процесса ПДОДИ, кадровых ресурсов, обучения, оперативных материалов о преступной деятельности, стандартов и критериев качества, а также в контексте отношений между стратегической и оперативными руководящими группами с одной стороны, и службой анализа, с другой. Все это указывает на признание качества важной характеристикой модели ПДОДИ.



8.2.5 Черногория: оценка угроз серьезной и организованной преступности

В соответствии с рекомендациями, содержащимися в черногорской Оценке угроз серьезной и организованной преступности (SOCTA MNE), соответствующий правоохранительный орган принимает решение о перечне национальных, межведомственных приоритетов для борьбы с серьезной и организованной преступностью. Эти приоритеты отражены в определении конкретных первостепенных оперативных и следственных задачах и межведомственной координации.

Как поясняется на Рисунке 8.8, SOCTA MNE охватывает период в четыре года и разрабатывается межведомственной группой, состоящей из представителей черногорских спецслужб и сектора безопасности.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ И ПРИОРИТЕТЫ



Рисунок 8.8 Разработка SOCTA и стратегическое планирование в Черногории

SOCTA MNE на 2013-2017 гг. охватывают следующие приоритетные области:

- *тяжкие преступления против жизни и здоровья личности*, совершаемые в результате конфликтов между организованными преступными группами;
- *терроризм и религиозный экстремизм*,⁷⁷ в первую очередь связанные со службой черногорских граждан в вооруженных силах иностранных государств, а также активизация религиозного экстремизма в районе Балканского полуострова;
- *коррупция на высоком уровне*, совершаемая лицами, имеющими статус государственных должностных лиц;

77 По терминологии ОБСЕ - «насиленный экстремизм».

- *торговля наркотиками, которая является доминирующим видом* преступной деятельности самого большого числа организованных преступных групп;
- *преступный кредитный бизнес*, который признается особой проблемой, ведущей к совершению других серьезных уголовных преступлений;
- *незаконная миграция и торговля людьми*, характеризующаяся злоупотреблением процедурой предоставления убежища, а также трудовой и сексуальной эксплуатацией; а также;
- *расследования в сфере отмыwania денег и финансовые расследования*, признанные эффективным средством в борьбе с организованной преступностью.

*Национальная межведомственная оперативная группа*⁷⁸ — рабочая группа по борьбе с серьезной и организованной преступностью, созданная в 2015 году. Оперативная группа - это межведомственный орган, в состав которого входят представители следующих ведомств:

- Министерство юстиции
- Полиция
- Агентство национальной безопасности
- Таможенные службы
- Департамент государственных доходов
- Управление по предотвращению отмыwania денег и финансированию терроризма.

Межведомственная оперативная группа выполняет следующие задачи:

- предложение национальных приоритетов в борьбе с серьезной и организованной преступностью;
- предложение стратегических целей и многолетних стратегических планов в борьбе с серьезной и организованной преступностью;
- предложение Национальной модели организации разведывательной деятельности для определения приоритетов, управления и постановки задач в борьбе с серьезной и организованной преступностью на основе SOCTA MNE;
- принятие и осуществление годовых оперативных планов по борьбе с серьезной и организованной преступностью на основе установленных стратегических приоритетов;
- обеспечение межведомственного сотрудничества в осуществлении конкретных мероприятий на оперативном уровне в борьбе с серьезной и организованной преступностью;
- рассмотрение мер по эффективному внедрению Национальной модели организации работы с оперативными данными в определение приоритетов, управление и постановку задач на основе SOCTA MNE;
- представление квартальных отчетов о своей работе в Бюро оперативной координации; а также
- выполнение других задач по управлению деятельностью по борьбе с серьезной и организованной преступностью.

Черногория несколько изменила канадскую методологию оценки Sleipnir, которая используется для оценки угроз от определенных организованных преступных групп и для сравнения уровня угроз между группами, а также для выявления пробелов в знаниях, которые необходимо заполнить. Как представлено в Таблице 8, модифицированная черногорская версия модели Sleipnir включает 14 критериев угрозы, подлежащих оценке.

78 Официальный вестник Черногории. «Закон об основах разведки и безопасности Черногории». № 28/14: Статья 17.

Таблица 8.3 Черногорская версия инструмента оценки Sleipnir

ID группы N = Национальный R = Региональный L = Местный	Оценка угрозы	Коррупция	Насилие	Законно действующие предприятия	Отмывание денег	Сотрудничество с преступными группами	Защита лидеров	Монополия	Территория действия	Контрмеры	Разнообразие (преступность)	Дисциплина/порядок	Сплоченность	Размер	Опыт
		Высокая	Средняя	Неизвестная	Низкая	Сведенный нет									
N-RV01-00	230.3														
N-RA03-00	226.0														
N-BK02-06	215.4														
N-BK06-09	212.1														
R-BS01-92	209.3														
R-BS01-90	206.8														
R-NI04-08	202.9														
R-NI01-95	193.5														
R-HI02-08	191.7														
R-BK01-06	189.1														
R-HI01-08	184.1														
R-UR07-09	183.7														
L-UK02-05	180.2														
L-IA01-97	177.9														
L-PG02-00	174.2														
L-BS06-11	172.7														
L-BS04-00	172.1														
L-BS08-00	171.2														
L-HI04-10	161.1														
L-HI03-10	143.2														

Угроза	Высокая	Средняя	Неизвестная	Низкая	Сведенный нет
Значение параметра в матрице					

8.3 ПДОДИ и работа полиции с местным населением

Работа полиции с местным населением сосредоточена на совместном решении проблем, предупреждении преступности и укреплении доверия между полицией и обществом, которому она служит. Практика и принципы полицейской деятельности на уровне местного сообщества помогают налаживать и укреплять партнерские отношения между полицией и общественностью, когда полиция, правительственные учреждения и местные сообщества активно сотрудничают в целях совместного решения проблем и обсуждают проблемы сообщества.⁷⁹ Работа полиции с местным населением отражает понимание того, что большее вовлечение местного сообщества повысит качество правоохранительной деятельности и организационной работы, а также легитимность полиции в глазах общественности.

Особое внимание в работе полиции с местным населением уделяется расширению и улучшению отношений между сообществом и полицией и предполагает кардинальный сдвиг в направлении выявления проблем местной преступности и беспорядков совместно с полицией и, по возможности, решения их совместно. Это основано на убеждении, что более согласованный и совместный подход способен решать текущие проблемы, а также предотвращать будущие. Такой подход также предполагает более междисциплинарную основу и возможность участия нескольких других партнеров, в том числе муниципальных органов власти, других государственных учреждений или ведомств или общественных объединений.

Работа полиции с местным населением также может привести к улучшению и установлению более надежной связи с общественностью. Несмотря на то, что сотрудникам полиции, занятым в сфере работы с населением, не следует поручать сбор оперативных данных, увеличение доверия может отражаться в проявлении общественности в качестве бесценного источника информации и повышении осведомленности полиции. В результате этого, полиция может получить доступ к ценной информации и более эффективно планировать и ориентировать свои операции по борьбе с преступностью и терроризмом. Таким образом, работа полиции с местным населением и ПДОДИ напрямую поддерживают друг друга.

Работа полиции с местным населением ставит целью расширение сферы охвата правоохранительной деятельности от узкой направленности на борьбу с преступностью и расследования преступлений к работе, предполагающей более непосредственное взаимодействие с сообществом, чтобы оно могло озвучивать мнения и проблемы, нередко охватывающие широкий круг вопросов: страх перед преступностью, профилактика преступности, беспорядки и другие социальные проблемы и проблемы на местах. Основные принципы работы полиции с местным населением, включают в себя практико-ориентированный подход, основанный на понятиях «наглядности», «доступности» и «знакомства», с особым упором на совместное решение проблем.⁸⁰ Он также предо-

79 OSCE (2008a: 89).

80 Innes, Martin. Why 'soft' policing is hard: on the curious development of reassurance policing, how it became neighbourhood policing and what this signifies about the politics of police reform. *Journal of community applied social psychology*, Vol. 15, No. 3 (2005: 156–169); and Quinton, Paul and Morris, Julia. "Neighbourhood policing: the impact of piloting and early nation implementation," (Home Office Online Report, 01/2008) [<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110314171826/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/08/rdsolr0108.pdf>] Accessed 2 June 2017. [Иннес, Мартин. Почему «мягкая» полицейская деятельность сложная: о любопытном развитии утверждающей полицейской деятельности, о том, как она стала полицейской деятельностью на местах, и что это означает в отношении политики реформы полиции. *Журнал общественной прикладной социальной психологии*, Vol. 15, № 3 (2005: 156–169); и Квинтон, Пол и Моррис, Джулия. «Квартальная полиция: влияние пилотирования и раннего осуществления нации». (Домашний интернет-отчет, 01/2008) [<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110314171826/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/08/rdsolr0108.pdf>] (2 июня 2017 года)].

ставляет средства, при помощи которых полиция может более эффективно взаимодействовать с общественностью и выявлять и решать приоритетные для нее проблемы.⁸¹

Согласно основным принципам полицейской работы с местным населением, полиция должна:

- *вовлекать*, мобилизовывать и взаимодействовать с местным населением;
- *прислушиваться* к проблемам местного населения;
- *участвовать* в совместном решении проблем;
- *быть видимой* и доступной для общественности;
- *знать* общественность и быть ей известной;
- *реагировать* на потребности местного населения;
- *уважать и защищать* права всех членов сообщества; а также
- *быть ответственной* за свои действия и результат этих действий.⁸²

Как обсуждалось в Главе 3, ПДОДИ была разработана для того, чтобы предложить альтернативу доминирующей традиционной, модели полицейской деятельности, в центре которой стоит реагирование на инциденты. ПДОДИ - это структура и подход, основанный на принципах иерархического принятия управленческих решений, обуславливающий как организацию полицейской деятельности, так и ее осуществление. Что касается организационной стороны, в отличие от полицейской работы с местным населением, которая дает отдельным полицейским широкие возможности для развития своих отношений с местными общинами, ПДОДИ должна быть более централизована. Систематический сбор и анализ данных и информации обеспечивают основу для обоснованных управленческих решений.

ПДОДИ и полицейская работа с местным населением являются взаимодополняющими и подкрепляющими друг друга подходами, которые все же имеют некоторые отличительные особенности в части ориентации, иерархической направленности и участников процесса принятия решений, как описано в Таблице 8.4.

Таблица 8.4 Сравнение основных аспектов работы полиции с местным населением и полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации

	РАБОТА ПОЛИЦИИ С МЕСТНЫМ НАСЕЛЕНИЕМ	ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА ОСНОВЕ ОПЕРАТИВНЫХ ДАННЫХ И ИНФОРМАЦИИ
Ориентация?	Местные сообщества и кварталы	Преступные группы, лица, неоднократно привлекавшиеся к ответственности и лица, совершившие тяжкие преступления, борьба с терроризмом и НЭРВТ
Иерархическая направленность?	восходящая	нисходящая
Кто определяет приоритеты?	Проблемы/ требования сообщества	Политики и руководство полиции в сфере анализа оперативной информации о преступной деятельности

81 Bullock (2013: 126-127).

82 OSCE, ODHR/TNTD (2014: 76).

Критерии успеха и ожидаемые положительные результаты обоих подходов схожи:

- повышение эффективности работы полиции на основе увеличения потока информации;
- повышение уровня безопасности сообщества, что ведет к повышению уровня удовлетворенности населения.

Сбор оперативных данных и информации никогда не должен быть основной целью полицейской работы с местным населением, но может быть побочным продуктом эффективного взаимодействия. Дополняя и поддерживая ПДОДИ, полицейская работа с местным населением может способствовать обмену информацией между общественностью и полицией путем укрепления общественного доверия к полиции и увеличения числа возможностей для взаимодействия между общественностью и полицией.

В свою очередь, задачи и координация со стороны ПДОДИ могут обеспечить закрепление результатов работы полиции местным населением посредством процессов анализа информации и за счет использования иерархических структур. Более позитивный характер отношений между полицейскими и гражданами доказанно способствует более непрерывной и надежной передаче информации между ними.

«Работа полиции с местным населением повысила уровень навыков многих сотрудников правоохранительных органов, что важно в контексте новых обязанностей в рамках ПДОДИ: научный подход к решению проблем, учет внешних условий, эффективная коммуникация с общественностью, снижение уровня страха и мобилизация сообщества для решения проблем — вот примеры вклада работы полиции с местным населением в это дело».⁸³

Таким образом, деятельность полиции на уровне местного сообщества может служить каналом местной информации, используемой для предотвращения и борьбы со всеми видами преступности, включая экстремизм и терроризм (см. подраздел 8.4). В то же время ПДОДИ может помочь полицейским сотрудникам, работающим с местным населением более эффективно определять приоритеты и решать вопросы, беспокоящие сообщество.

«Меры, принимаемые полицией в работе с местным населением, должны быть создавать информационный поток, и эта информация должна быть включена в процессу Национальной модели работы с оперативными данными и подпитывать его. Методологические принципы определяют то, какими различными способами может генерироваться информация, поступающая от общин. Это может включать в себя наблюдения представителей общественности; информацию, полученную сотрудниками в ходе выполнения их обязанностей на местах; и информацию, получаемую от других работников государственного

83 Carter (2009: 86-87).

сектора, таких как учителя и врачи. Ожидается, что это приведет большему пониманию угроз и уязвимости; расширит возможности для участия сообщества; и повысит доверие сообщества. Кроме того, как мы убедились, одной из целей работы с местным населением стало активное выявление и решение приоритетных для местных жителей проблем преступности. Сотрудники полиции должны считать эти приоритеты «оперативными данными» и включать их в системы национальных моделей работы с оперативными данными». – **Bullock (2013: 128-131)**.

Ориентация на работу на местном уровне также содействует успеху усилий по предотвращению терроризма и противодействию НЭРВТ, причем сообщества стали ключевым фактором при разработке и осуществлении контртеррористической политики. В основе этого лежит идея того, что терроризм и НЭРВТ являются угрозами безопасности сообщества, а не только государственной безопасности, поэтому общины также являются заинтересованными сторонами и партнерами в борьбе с терроризмом. Борьба с терроризмом и, в частности, противодействие НЭРВТ также требует междисциплинарного и скоординированного подхода, включающего широкий круг государственных органов, помимо сектора безопасности и уголовного правосудия. Взаимодействуя с более широким кругом людей и вовлекая их по широкому кругу вопросов, не ограничиваясь расширением прав и возможностей в борьбе с терроризмом, государство может снизить риск стигматизации отдельных сообществ.⁸⁴

8.4 ПДОДИ в предотвращении и противодействии терроризму и НЭРВТ

Хорошая полицейская работа - это успешное предотвращение терроризма; поэтому профессиональная правоохранительная деятельность играет важную роль в выявлении информации о террористических действиях наряду с обычными преступлениями. Поощрение такого подхода позволяет местным полицейским управлениям более активно привлекать кадровых офицеров к такой деятельности и подчеркивать тот факт, что правоприменительные меры, меры по предупреждению преступности и предупреждению терроризма взаимосвязаны. Этот подход помогает сбалансировать нынешний упор на антитеррористическую деятельность с традиционными усилиями по борьбе с преступностью. Многие кадровые сотрудники полиции хотят определить свою роль в борьбе с терроризмом. ПДОДИ помогает прояснить их вклад в это дело.⁸⁵

При условии должного руководства и подготовки, практика ПДОДИ может дать всем сотрудникам правоохранительных органов четкое видение своей роли в предотвращении терроризма и борьбе с ним и НЭРВТ. При наличии и надлежащем функционировании структурных и процедурных каналов ПДОДИ сбор и передача информации и подозрений становятся неотъемлемой частью повседневных обязанностей всех право-

84 OSCE, ODIHR/TNTD (2014: 74).

85 Peterson (2005: 15-16).

охранительных органов, включая полицейскую деятельность, пограничный контроль и таможенное оформление.

Политика и программы, направленные на установление контактов и доверия с местными сообществами, включая предпринимателей, религиозные общины, молодежных лидеров и руководителей образовательных учреждений и культурных центров, могут помочь в предотвращении и борьбе с экстремизмом и терроризмом. Таким образом, в целях борьбы с терроризмом некоторые страны пересмотрели политику работы полиции с местным населением в рамках ПДОДИ, внедряя в национальное законодательство структуры и процессы получения и анализа информации, поступающей от общественности и на местном уровне.⁸⁶

Как упоминалось в подразделе 8.3, полиция и общины должны четко понимать, что полицейская работа с местным населением предполагает не только сбор оперативных данных, но и удовлетворение потребностей сообществ. Тем не менее, основная задача полицейского взаимодействия с населением по-прежнему заключается в создании и поддержании партнерских отношений между полицией и обществом на основе взаимного уважения и доверия.⁸⁷

«Существует область, в которой работа полиции с местным населением может быть единственным жизнеспособным вариантом сбора полезной информации от сообщества. Для целей борьбы с терроризмом многочисленные комментаторы утверждают, что полицейская деятельность на основе взаимодействия с местным населением будет более эффективной для сбора местной информации и потенциальных оперативных данных и будет в большей степени соответствовать общественным ожиданиям в отношении полицейской деятельности в демократической стране, чем тайные операции и другие методы сбора оперативных данных». – Innes (2006: 229).

Гораздо легче установить доверие в тех случаях, когда полиция и сообщества понимают, что в противодействии НЭРВТ цель полиции и учреждений-партнеров заключается в том, чтобы в первую очередь защищать уязвимых лиц от радикализирующего воздействия. Опасения, что полиция следит и проявляет повышенное внимание к определенным сообществам можно во многом снять, когда общины понимают, что роль полиции заключается в защите населения и когда борьба с НЭРВТ разъясняется в контексте защиты сообщества, например, в свете предотвращения сексуальной эксплуатации детей или торговли людьми. Опыт Соединенного Королевства однозначно показал, что подозрительное отношение к стратегии предотвращения и стратегической деятельности может быть смягчено, когда полицейские, центральные и местные органы власти работают сообща, распространяя согласованную информацию о том, что стратегия предотвращения по своей сути направлена на защиту уязвимых лиц от радикалов, независимо от их общины происхождения.

⁸⁶ Ratcliffe (2016: 115).

⁸⁷ OSCE ODIHR/TNTD (2014: 179).

Чтобы содействовать выполнению этой важной роли полицейской деятельности на основе работы с местным населением, сотрудники полиции должны быть обучены поиску выявления признаков планирования терроризма или НЭРВТ, а также способам передачи информации в соответствии с национальными СОП через соответствующие каналы в центр централизованного анализа. Сотрудники также должны проходить специализированную подготовку по вопросам прав человека, чтобы обеспечить выполнение задач в полном соответствии с нормами в области прав человека.⁸⁸ Также важно, чтобы местные сотрудники, направляющие такую информацию, получали ответную реакцию на свои усилия.

В целях поддержки центральной роли полицейской работы с местным населением в создании партнерства между полицией и обществом и предупреждении преступности на всех уровнях, включая серьезные преступления и подозрения в деятельности, связанной с терроризмом, или предотвращение и противодействие НЭРВТ, в некоторых странах сотрудники полиции прошли специальное обучение в сфере НЭРВТ и были направлены в усиление местным полицейским, работающим с местным населением. Решения о долгосрочном размещении таких ресурсов основаны на анализе оперативных данных, обеспечивающем оценку риска и угрозы от НЭРВТ в географическом распределении. В рамках заранее установленной структуры и на основе официальных решений, основанных на национальном законодательстве, эти полицейские взаимодействуют с общинами так же, как работали бы сотрудники полиции по делам местных общин, но при этом целенаправленно открыто сотрудничают с общинами и группами гражданского общества для укрепления доверия и минимизации рисков и угроз, связанных с НЭРВТ. Подобно сотрудникам полиции, работающим с местным населением, эти офицеры-специалисты представляют информацию для анализа и оценки через официальные каналы связи в центральный аналитический орган или помещают ее непосредственно в национальные базы данных. Как всегда, упор в этой экспертной функции делается на работу внутри общества и вместе с ним и вовлечении всех заинтересованных сторон в предотвращение НЭРВТ; речь отнюдь не идет о слежке за этими сообществами.

Как отмечалось в Главе 7, ПДОДИ опирается на хорошо функционирующие организационные структуры и системы связи, способствующие двустороннему обмену информацией между сообществами, сотрудниками полиции по вопросам взаимодействия с местным населением и другими местными источниками и центральным органом анализа. Опять же, следует подчеркнуть, что главная цель полицейской работы с местным населением - не следить за сообществами, а скорее устанавливать позитивные связи и повышать доверие между полицией и общественностью, чтобы обеспечить поток информации и сведений. Участие сообщества в контексте борьбы с НЭРВТ должно основываться на отношениях между полицией и местным населением и общественной поддержке, что нельзя рассматривать как нечто само собой разумеющееся; доверие необходимо завоевать. Доверительные отношения между полицией и различными слоями сообщества необходимо нарабатывать задолго до того, как станет возможным совместное решение таких сложных проблем, как НЭРВТ.⁸⁹ Доверительные отношения и прочные каналы связи с местными общинами, установленные в результате работы сотрудников полиции с местным населением, могут оказаться самым надежным или даже единственным источником информации от сообщества о движущих факторах террористической радикализации, что может помочь предотвращать террористические акты или устанавливать лиц, которые могут быть уязвимы для террористической радикализации.

88 OSCE, ODIHR/TNTD (2014: 106-107).

89 OSCE, ODIHR/TNTD (2014: 85-87).

Ссылки

Australian Criminal Intelligence Management Strategy 2012-2015 (Commonwealth of Australia, 2012). [Стратегия управления австралийской уголовной разведкой на 2012-2015 гг. (Содружество Австралии, 2012 г.)]. [www.afp.gov.au/sites/default/files/PDF/ACIM-strategy-2012-15.pdf] (27 апреля 2017).

Bell, Peter and Congram, Mitchell. "Intelligence-Led Policing (ILP) as a Strategic Planning Resource in the Fight against Transnational Organized Crime (TOC)." *International Journal of Business and Commerce*, Vol. 2, No. 12 (2013): 15-28. [www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/64598/98685_1.pdf;sequence=1] (5 апреля 2017).

Bullock, Karen, "Community, intelligence-led policing and crime control." *Policing and Society*, Vol. 23, No. 2 (2013): 125-144.

Carter, David L., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*. 2nd Edition (Washington, DC: U.S Department of Justice, 2009).

Conference on Security and Co-operation in Europe, *Final Act*. [Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе, Заключительный акт (Хельсинки: 1975 год)] [www.osce.org/mc/39501?download=true] (6 апреля 2017 г.).

Council of Europe, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ECHR), [Совет Европы, Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)] (4 ноября 1950 года). [www.echr.coe.int/pages/home.aspx?p=basictexts] (28 апреля 2017 г.).

Council of Europe, *Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*, European Treaty Series, No. 108 [Совет Европы, Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматической обработки персональных данных, Серия европейских договоров, № 108] (Страсбург: 28 января 1981 года). [conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm] (27 апреля 2017 г.).

Council of Europe, *The European Code of Police Ethics*. [Совет Европы, Европейский кодекс полицейской этики] (Страсбург: Издание Совета Европы, март 2002 г.). [www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/download/downloads/files/Verhaltenskodex/CoE_FRA_RPT_2687_EN_500.pdf] (27 апреля 2017 г.).

European Court of Human Rights. Case of Shimovolos v. Russia. Application no. 30194/09 [Европейский суд по правам человека. Дело Шимоволос против России. № заявки. 30194/09] (Страсбург: 21 июня 2011 года). [[hudoc.echr.coe.int/eng#{\"appno\":\[\"30194/09\"\],\"itemid\":\[\"001-105217\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)] (28 апреля 2017 г.).

European Court of Human Rights. Case of Roman Zakharov v. Russia. Application no. 47143/06 [Европейский суд по правам человека. Дело Романа Захарова против России. № заявки. 47143/06] (Страсбург: 4 декабря 2015 года). [lovdata.no/static/EMDN/emd-2006-047143.pdf] (28 апреля 2017 г.).

European Court of Human Rights. Case of Szabo and Vissy v. Hungary. Application no. 37138/14 [Европейский суд по правам человека. Дело Сабо и Висси против Венгрии. № заявки 37138/14] (Страсбург: 12 января 2016 года). [www.statewatch.org/news/2016/jan/echr-case-SZAB-%20AND-VISSY-v-%20HUNGARY.pdf] (28 апреля 2017 г.).

Council of the European Union. "Council conclusions on intelligence-led policing and the development of the Organized Crime Threat Assessment (OCTA)." Doc. 10180/4/05, REV 4, [Совет Европейского Союза. «Выводы Совета по полицейской деятельности под руководством разведки и разработке оценки угрозы организованной преступности (OCTA)»]. Док. 10180/4/05, REV 4, (Брюссель: 3 октября 2005 года). [register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010180%202005%20REV%204] (27 апреля 2017 г.).

Council of the European Union. "Council Framework Decision of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union." *Official Journal of the European Union* (2006/960/JHA, 18 December 2006) [Совет Европейского Союза. «Рамочное решение Совета от 18 декабря 2006 года об упрощении обмена информацией и информацией между правоохранительными органами государств-членов Европейского союза». Официальный журнал Европейского союза (2006/960 / JHA, 18 декабря 2006 года)]. [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006F0960&from=EN] (27 апреля 2017 г.).

Council of the European Union. "Council conclusions on the creation and implementation of a EU policy cycle for organised and serious international crime." 3043rd Justice and Home Affairs Council Meeting, [Совет Европейского Союза. «Выводы Совета о создании и осуществлении политического цикла ЕС для организованной и серьезной международной преступности». 3043-е заседание Совета по вопросам правосудия и внутренних дел] (Брюссель: 8 и 9 ноября 2010 года). [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/117583.pdf] (6 апреля 2017 г.).

Council of the European Union. "Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) – Methodology." [Совет Европейского Союза. «Оценка серьезной и организованной преступности (SOCTA) - методология»]. Док. 9992/2/12, REV 2, COSI 28, (Брюссель: 19 июня 2012 г.). [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p24_socmethodology_/p24_socmethodology_en.pdf] (6 апреля 2017 г.).

Council of the European Union. "EMPACT Terms of Reference." [Совет Европейского Союза. «Круг обязанностей IMPACT»]. Док. 14518/12, COSI 82, (Брюссель: 3 октября 2012 г. [www.statewatch.org/news/2012/oct/eu-council-cosi-empact-tor-14518-12.pdf] (6 апреля 2017 г.).

Council of the European Union. "Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against serious and organised crime between 2014-2017." [Совет Европейского Союза. «Выводы Совета по определению приоритетов ЕС в борьбе с серьезной и организованной преступностью в период с 2014 по 2017 год»]. Заседание Совета по вопросам правосудия и внутренних дел (Люксембург: 6 и 7 июня 2013 года). [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf] (6 апреля 2017 г.).

Council of the European Union, *The EU Policy Cycle to tackle organized and serious international crime* [Совет Европейского союза, Цикл политики ЕС для решения организованной и серьезной международной преступности] (Брюссель: 2014 год).

Council of the European Union. "Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017 – Revised methodology." [Совет Европейского Союза. «Оценка серьезной и организованной преступности 2017 года - пересмотренная методология»]. Док. 14913/15, CRIMORG 128, Брюссель: 11 декабря 2015 года. [www.statewatch.org/news/2015/dec/eu-council-socta-2017-methodology-14913-15.pdf] (6 апреля 2017 г.).

Criminal Intelligence Service Canada, *Integrated Threat Assessment Methodology, Version 1.0* (Ottawa, Ontario: Criminal Intelligence Service Canada, 2007).

Eck, John E., Clarke, Ronald V. and Petrossian, G., *Intelligence Analysis for Problem Solvers* (Washington, DC: U.S. Department of State, Community Oriented Policing Services, 2013).

European External Action Service, *Handbook on Intelligence Led Policing (ILP) for civilian CSDP Missions* (Civilian Planning and Conduct Capability, Belgium Ministry of Foreign Affairs, Belgium Federal Police, 2013).

Europol, *EU Policy Cycle SOCTA Empact* (Europol, 2010). [<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/eu-policy-cycle-socta-empact>] (27 апреля 2017 г.).

Europol, *SOCTA 2013 – EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*

(The Hague: European Police Office, 2013). [<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2013>] (27 апреля 2017 г.).

Europol, *Exploring Tomorrow's Organized Crime* (The Hague: European Police Office, 2015). [<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/exploring-tomorrow's-organised-crime>] (27 апреля 2017 г.).

Europol, *SOCTA 2017 – European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017* (The Hague: European Police Office, 2017) [<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>] (28 апреля 2017 г.).

Flood, B. and Gaspar, R. “Strategic aspects of the UK National Intelligence Model.” In: “The path to enlightenment: Limiting costs and maximizing returns from intelligence-led policy and practice in public policing.” *Policing: A Journal of Policy and Practice*, ed. Adrian James (Oxford University Press, 2017).

Geneva Centre for Security, Development and Rule of Law (DCAF), *Criminal Intelligence Manual* (Ljubljana: Institute DCAF Ljubljana, 2014). [dcaf-ljubljana.si/116] (27 апреля 2017 г.).

Innes, Martin. “Why ‘soft’ policing is hard: on the curious development of reassurance policing, how it became neighbourhood policing and what this signifies about the politics of police reform.” *Journal of community applied social psychology*, Vol. 15, No. 3 (2005): 156–169).

Innes, Martin. “Policing uncertainty: Countering terror through community intelligence and democratic policing”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 605, No. 1 (2006): 222-241.

International Association of Chiefs of Police. “Criminal Intelligence Sharing: A National Plan for Intelligence-Led Policing at the Local, State and Federal Levels.” IACP Intelligence Summit, Alexandria, VA (2002).

INTERPOL. “Criminal Intelligence Analysis.” *Fact Sheet* (2014). [<https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Criminal-Intelligence-analysis>] (27 апреля 2017 г.).

James, Adrian D.; Phythian, Mark; Richards, Julian and Wadie, Fiona C., *‘What works?’ in police intelligence practice?* (The National Police Chiefs Council, 2016).

James, Adrian. “The path to enlightenment: Limiting costs and maximizing returns from intelligence-led policy and practice in public policing.” *Policing: A Journal of Policy and Practice* (Oxford University Press, 2017).

Karn, Jacqui, *Policing and Crime Reduction: The evidence and its implications for practice* (London: The Police Foundation, 2013).

Kelling, George L., and Bratton, William J. “Policing terrorism.” *Civic Bulletin* 43, No. 12 (2006).

Kosovo Police, *Handbook Intelligence led policing* (Pristina: 2016). [Неопубликованные материалы].⁹⁰

Murdoch, Jim and Roche, Ralph, *The European Convention on Human Rights and Policing: A Handbook for police officers and other law enforcement officials* (Strasbourg: European Union/Council of Europe, 2013).

Ministry of Interior of the Republic of Serbia, *Handbook on the police intelligence model* (2016). [www.mup.gov.rs] (28 апреля 2017 г.).

Ministry of Interior of the Republic of Serbia. “Decree on the Promulgation of the Law on Police.” PR No. 1, (Belgrade: 28 January 2016). [arhiva.mup.gov.rs/cms_eng/home.nsf/Law-on-Police-adopted-01-03-2016.pdf] (3 мая 2017 г.).

National Criminal Intelligence Service (NCIS), *The National Intelligence Model* (NCIS Corporate Communications, 2000). [www.intelligenceanalysis.net/National%20Intelligence%20Model.pdf] (27 апреля 2017 г.).

National Policing Improvement Agency, *Practice Advice on Analysis* (Association of Chief Police Officers, 2008). [library.college.police.uk/docs/npia/practice_advice_on_analysis_interactive.pdf] (27 апреля 2017 г.).

O’Neill, Maria, Swinton, Ken and Winter, Aaron, *New Challenges for the EU Internal Security Strategy* (Newcastle, UK: Cambridge Scholars Publishing, 2013).

Official Gazette of Montenegro “Law on Basis of the Intelligence and Security Sector of Montenegro.”, No. 28/14. [www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B65668A19-BB7B-4029-BDC4-1D46FE9208E2%7D] Accessed 03 May 2017.

OSCE, *Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up to the Conference* [ОБСЕ, Заключительный документ Венского совещания 1986 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, проведенного на основе положений Заключительного акта, касающихся последующей деятельности по итогам Конференции] (Вена: 1989 г.). [www.osce.org/mc/40881?download=true] (27 апреля 2017 г.).

⁹⁰ Все ссылки на Косово, будь то на территорию, учреждения или население, в этом тексте следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244.

OSCE, *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [ОБСЕ, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ] (Москва, 3 октября 1991 года). [www.osce.org/odihr/elections/14310] (18 апреля 2017 г.).

OSCE, *Good Practices in Building Police-Public Partnerships by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General* [ОБСЕ, «Надлежащая практика создания полицейских и общественных партнерств» составлено Старшим советником полиции Генеральному секретарю ОБСЕ (Вена: ОБСЕ, 2008а)]. [www.osce.org/spmu/32547?download=true] (28 апреля 2017 г.).

OSCE, *Guidebook on democratic policing, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General*, 2nd Edition [ОБСЕ, «Надлежащая практика создания полицейских и общественных партнерств», составлено Старшим советником полиции Генеральному секретарю ОБСЕ, 2-е издание] (Вена: ОБСЕ, 2008а). [www.osce.org/spmu/23804] (6 апреля 2017 г.).

OSCE, *Human rights in counter-terrorism investigations – A Practical Manual for Law Enforcement Officers* [ОБСЕ, Права человека в расследованиях по борьбе с терроризмом - Практическое пособие для сотрудников правоохранительных органов] (Варшава: Управление по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Департамент транснациональных угроз (ДТНУ), 2013). [www.osce.org/odihr/108930?download=true] (6 апреля 2017 г.).

OSCE, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach* [ОБСЕ, Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением] (Вена: БДИПЧ и ДТНУ, 2014 г.). [www.osce.org/atu/111438] (27 апреля 2017 г.).

OSCE. “Assessments of OSCE Field Operations’ engagement in national intelligence-led policing programmes in OSCE participating States.” [ОБСЕ. «Оценка участия полевых операций ОБСЕ в национальных программах полицейской деятельности, проводимых разведкой в государствах-участниках ОБСЕ».] Вена: ОБСЕ, Департамент транснациональных угроз / Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности (ДТНУ / ОСВПД), 17 февраля 2016 г. [Неопубликованные / внутренние документы].

OSCE. “Status of Intelligence-Led Policing Concepts in International Security and Law Enforcement Organizations”. Interoffice Memorandum [ОБСЕ. «Статус концепций полицейской политики, основанных на разведке, в международной безопасности и правоохранительных организациях». Межгосударственный меморандум] (Вена: ОБСЕ, 26 апреля 2016 г.). [Неопубликованные / внутренние документы].

OSCE Chiefs of Police Meeting, *Brussels Statement* [Заседание начальников полиции ОБСЕ, *Брюссельское заявление*] (24 ноября 2006 г.). [www.osce.org/spmu/23260?download=true] (6 апреля 2017 г.).

OSCE Ministerial Council, Ministerial Statement. “Sofia Ministerial Statement on Preventing and Combating Terrorism” [Совет министров ОБСЕ, Заявление министров. «Софийское заявление министров о предупреждении терроризма и борьбе с ним»] (София: МС (12) .JOUR / 2, 7 декабря 2004 года). [www.osce.org/mc/38760?download=true] (6 апреля 2017 г.).

OSCE Ministerial Council, Ministerial Statement. “Brussels Ministerial Statement on Supporting and Promoting the International Legal Framework against Terrorism” [Совет министров ОБСЕ, Заявление министров. «Заявление министров Брюсселя о поддержке и содействии международной правовой базе борьбы с терроризмом»] (Брюссель: МС.ДОС / 5/06, 5 декабря 2006 года). [www.osce.org/mc/23029?download=true] (6 апреля 2017 г.).

OSCE Ministerial Council, Decision No. 5/06. “Organized Crime” [Совет министров ОБСЕ, решение № 5/06. «Организованная преступность»] (Брюссель: МС.ДЕС / 5/06, 5 декабря 2006 г.). [www.osce.org/mc/23060?download=true] (6 апреля 2017 г.).

OSCE Permanent Council, Decision No. 1049. “OSCE Strategic Framework for Police-Related Activities” [Постоянный совет ОБСЕ, решение № 1049. «Стратегические рамки ОБСЕ в отношении деятельности полиции»] (Вена: РС.ДЕС / 1049, 26 июля 2012 г.). [www.osce.org/pc/92559?download=true] (6 апреля 2017 г.).

Pajevic, Maid. “Application of the Theory of Criminal Intelligence in Police Work”. *E-Journal of Police Studies (Ijps), Internacionalna asocijacija policijskih akademija (INTERPA)* (2014).

Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement, *Inquiry into the gathering and use of criminal intelligence* (Canberra Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement, Commonwealth of Australia, 2013).

Peterson, Marilyn, *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture* (Washington, DC: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 2005).

Quinton, P. and Morris, J. “Neighbourhood policing: The impact of piloting and early national implementation.” (Home Office Online Report, 01/2008) [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110314171826/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/rdsolr0108.pdf] Accessed 2 June 2017.

Ratcliffe, Jerry H., *Intelligence-Led Policing* (Cullompton, UK: Willan Publishing, 2008).

Ratcliffe, Jerry H., Strang, Steven and Taylor, Ralph. “Assessing the success factors of organized crime groups”. *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 37, No. 1* (2014: 206-227).

Ratcliffe, Jerry H., *Intelligence-Led Policing*, 2nd Edition (London/New York: Routledge, 2016).

Renard, Thomas. “Counterterrorism in Belgium: Key Challenges and Policy Options.” *Egmont Paper 89* (Brussels: Egmont Institute, 2016).

Royal Canadian Mounted Police Criminal Intelligence. “Sleipnir Version 2.0, Organized Crime Groups Capability Measurement Matrix.”, (Ottawa: RCMP, 2011) [Королевская канадская конная полицейская разведка. «Sleipnir Version 2.0, матрица измерения возможностей организованной преступности». (Оттава: RCMP, 2011)]. [www.yumpu.com/en/document/view/51586046/sleipnir-version-20-organized-crime-groups-capability-] (27 апреля 2017 г.).

Stevens, John, “Intelligence-Led Policing”. Документ, представленный на международной конференции Института исследований прав человека и уголовного правосудия, Дурбан, 3-7 декабря 2001 г.

United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO). “Guidelines on Police Operations in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions.” [Департамент операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (ПРООНКО). «Руководящие принципы в отношении деятельности полиции в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и специальных политических миссий»]. Ref. 2015.15, 01 января 2016 г. [www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/Guidelines_Operations.pdf] (27 апреля 2017 г.).

United Nations General Assembly. “International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).” [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)»]. № 14668, Сборник договоров Организации Объединенных Наций, Том 999 (Нью-Йорк: 16 декабря 1966 г.). [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx] (27 апреля 2017).

United Nations General Assembly, Resolution 34, “Code of Conduct for Law Enforcement Officials.” [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, Резолюция 34, «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка»]. A / RES / 34/169, 17 декабря 1979 года. A/RES/34/169, 17 декабря 1979 г. [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx] (28 апреля 2017 г.).

United Nations General Assembly, Resolution 45/95, “Guidelines for the regulation of computerized personal data files.” [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, Резолюция 45/95, «Руководящие принципы регулирования компьютерных файлов персональных данных»]. A/RES/45/95, 14 декабря 1990 г. [www.un.org/documents/ga/res/45/a45r095.htm] (27 апреля 2017).

United Nations General Assembly. “Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin.” [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросам поощрения и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартин Шейнин»]. Доклад Совету ООН по правам человека, 4 февраля 2009 года, A/HRC/10/3. [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx] (27 апреля 2017).

United Nations General Assembly. “Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin. Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight.” [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартин Шейнин. Компильация передовой практики в отношении правовых и институциональных рамок и мер, обеспечивающих соблюдение прав человека спецслужбами в условиях борьбы с терроризмом, в том числе в отношении их надзора»]. Доклад Совету ООН по правам человека, 17 мая 2010 г., A/HRC/14/46. [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx] (28 апреля 2017).

United Nations General Assembly. “Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association Maina Kiai, Addendum, Mission to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.” [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Майна Киай, Добавление, Миссия в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии»]. Доклад Совету ООН по правам

человека, 17 июня 2013 г., A/HRC/23/39/Add.1. [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39-Add1_en.pdf] (28 апреля 2017 г.).

United Nations General Assembly. “Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez.” [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания Хуан Э. Мендес»]. Доклад Совету ООН по правам человека от 10 апреля 2014 г., A/HRC/25/60. [ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=103] (28 апреля 2017 г.).

United Nations General Assembly. “Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson.” Annual Report to the UN General Assembly [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Бен Эммерсон». Годовой отчет Генеральной Ассамблеи ООН]. 23 сентября 2014 г., A/69/397. [www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx] (28 апреля 2017 г.).

United Nations General Assembly. “Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson.” [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Бен Эммерсон».] Доклад Совету ООН по правам человека, 16 июня 2015 года, A/HRC/29/51. [ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/29/51] (28 апреля 2017 г.).

United Nations General Assembly. “Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism.” [Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. «Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом»]. Доклад Совету ООН по правам человека от 21 февраля 2017 года, A/HRC/34/61. [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session34/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session34/Documents/A_HRC_34_61_EN.docx&action=default&DefaultItemOpen=1] (28 апреля 2017 г.).

United Nations Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation* [Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № ССРР № 16: Статья 17 (Право на неприкосновенность частной жизни), Право на уважение конфиденциальности, семьи, дома и корреспонденции, а также защиту чести и репутации] (8 апреля 1988 года). [www.refworld.org/docid/453883f922.html] (28 апреля 2017 г.).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Convention against Corruption [Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции] (Вена: публикация Организации Объединенных Наций, 2004 год). [www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html] (27 апреля 2017 г.).

UNODC, *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto* [ЮНОДК, Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней] (Вена:

публикация Организации Объединенных Наций, 2004 год). [www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/#Fulltext] (27 апреля 2017 г.).

UNODC, *Policing – Police Information and Intelligence Systems. Criminal Justice Assessment Toolkit* [ЮНОДК, Полиция - Полицейские информационные и разведывательные системы. Инструментарий оценки уголовного правосудия] (Вена: публикация Организации Объединенных Наций, 2006 год). [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/4_Police_Information_Intelligence_Systems.pdf] (27 апреля 2017 г.).

UNODC, *Current Practices in Electronic Surveillance in the Investigation of serious and organized crime* [ЮНОДК, «Текущая практика электронного наблюдения в расследовании серьезной и организованной преступности»] (Вена: публикация Организации Объединенных Наций, 2009 год). [www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Electronic_surveillance.pdf] (27 апреля 2017 г.).

UNODC, *Criminal Intelligence – Manual for Front-line Law Enforcement* [ЮНОДК, *Оперативно-розыскная деятельность в уголовно-правовой области - Руководство по обеспечению соблюдения закона о персонале*] (Вена: публикация Организации Объединенных Наций, 2010а). [www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Front_Line_Law_Enforcement.pdf] (27 апреля 2017 г.) (материалы доступны только на английском языке).

UNODC, *Guidance on the preparation and use of serious and organized crime threat assessments. The SOCTA Handbook* [ЮНОДК, *Руководство по подготовке и использованию серьезных и организованных оценок угрозы преступности. Справочник SOCTA*] (Вена: публикация Организации Объединенных Наций, 2010b). [www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/SOCTA_Handbook.pdf] (27 апреля 2017 г.).

UNODC, *Criminal Intelligence – Manual for Analysts* [ЮНОДК, *Оперативно-розыскная деятельность в уголовно-правовой области - Руководство для аналитиков*] (Вена: публикация Организации Объединенных Наций, 2011а). [www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Analysts.pdf] (27 апреля 2017 г.) (материалы доступны только на английском языке).

UNODC, *Criminal Intelligence – Manual for Managers* [ЮНОДК *Оперативно-розыскная деятельность в уголовно-правовой области - Руководство для руководителей*] (Вена: публикация Организации Объединенных Наций, 2011b). [www.unodc.org/documents/organized-crime/Law-Enforcement/Criminal_Intelligence_for_Managers.pdf] (27 апреля 2017 г.) (материалы доступны только на английском языке).

United States Department of Justice, *Reducing Crime Through Intelligence-Led Policing* (Washington, DC: U.S Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 2009).

United States Department of Justice, *Law Enforcement Analytic Standards*. 2nd Edition (Washington, DC: U.S Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, 2012).

Weisburd, David and Eck, John E. “What can the police do to reduce crime, disorder and fear?” *Annals of the American Academy of Social and Political Sciences*, Vol. 593 (2004): 42–65.

Wells, Ronald, “Intelligence-Led Policing: a new paradigm in law enforcement.” *Public Agency Training Council (PATC), E-Newsletter* (2009). [www.patc.com/weeklyarticles/intelligence_policing.shtml] (6 апреля 2017 г.).

Интернет-страницы

Center for Problem-Oriented Policing [Центр по проблемно-ориентированной деятельности полиции]
www.popcenter.org/about/?p=whatispop.

International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEIA)
[Международная ассоциация аналитиков правоохранительных органов]
www.ialeia.org/ [(27 апреля 2017 г.)].

Problem Oriented Policing [Проблемно-ориентированная деятельность полиции]
www.popcenter.org/about/?p=whatispop [(27 апреля 2017 г.)].

United Nations Office on Drugs and Crime – Organized Crime [Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности - организованная преступность]:
www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html?ref=menuside
[(27 апреля 2017 г.)].

Серия публикаций ДТНУ / ОСВПД

Том 1 Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, SPMU Publication Series Vol. 1, 2nd Edition, Vienna, May 2008.
[Руководство по демократическим основам полицейской деятельности – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 1, Вена, 2-ое издание, май 2008 г.]

Том 2 Reference Guide to Criminal Procedure, SPMU Publication Series Vol. 2, Vienna, December 2006. [Справочное руководство по уголовному процессу, Серия публикаций ОСВПД, том 2, Вена, декабрь 2006 г.]

Том 3 Enhancing cooperation among police, prosecutors and judges in the fight against transnational organized crime. Project Report, SPMU Publication Series Vol. 3, Vienna, December 2007. [Повышение сотрудничества между полицией, прокурорами и судьями в борьбе против транснациональной организованной преступности. Заключительный отчет по проекту, серия публикаций ОСВПД, том 3, Вена, декабрь 2007] (Данная публикация доступна только на английском языке).

Том 4 Good Practice in Building Police-Public Partnerships by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, SPMU Publication Series Vol. 4, Vienna, May 2008. [Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 4, Вена, май 2008 г.]

Том 5 Good Practices in Basic Police Training – Curricula Aspects by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, SPMU Publication Series Vol. 5, Vienna, October 2008. [Наилучшая практика в первоначальной полицейской подготовке – аспекты учебной программы – Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ, Серия публикаций ОСВПД, том 5, Вена, октябрь 2008 г.]

Том 6 Прекурсоры наркотических средств [Precursors Handbook], SPMU Publication Series Vol. 6, Vienna, November 2008 [Серия публикаций ОСВПД, том 6, Вена, ноябрь 2008 г.]

Том 7 Implementation of Police-Related Programmes. Lessons Learned in South-Eastern Europe, SPMU Publication Series Vol. 7, Vienna, December 2008. [Реализация программ, связанных с полицейской деятельностью. Уроки извлеченные из опыта Юго-Восточной Европы, серия публикаций ОСВПД, том 7, Вена, декабрь 2008].

Том 8 Controlled Delivery Guidebook for South-East European Countries, SPMU Publication Series Vol. 8, Vienna, January 2009. [Руководство по контролируемым поставкам для стран Юго-Восточной Европы, Серия публикаций ОСВПД, том 8, Вена, январь 2009 г.] (Данная публикация доступна только на английском языке).

Том 9 Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding, SPMU Publication Series Vol. 9, Vienna, Апрель 2010 [Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания. Примеры надлежащей практики, Серия публикаций ОСВПД, том 9, Вена, март 2010 г.].

Том 10 Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims. A Community Policing Approach, SPMU Publication Series Vol. 10, Vienna, June 2011 [Торговля людьми: идентификация потенциальных и предполагаемых жертв. Подхода полиции, использующей концепцию сотрудничества с местным населением, Серия публикаций ОСВПД, Том 10, Вена, июнь 2011 г.].

Том 11 Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform, TNTD/ SPMU Publication Series Vol. 11, Vienna, July 2013. [Реформа полиции в рамках реформы системы уголовного правосудия, Серия публикаций ОПТУ/ ОСВПД, Том 11, Вена, июль 2013 г.].

Том 12 OSCE Resource Police Training Guide: Trafficking in Human Beings, TNTD/ SPMU Publication Series Vol. 12, Vienna, July 2013. [Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции: торговля людьми, Серия публикаций ДТУ/ОСВПД, Том 12, Вена, июль 2013 г.].

Том 13 OSCE Guidebook on Intelligence-Led policing. [Руководство ОБСЕ по полицейской деятельности на основе оперативных данных и информации] Серия публикаций ДТНУ/ОСВПД, Том 13, Вена, июль 2017 г.].

Другие публикации ДТНУ, относящиеся к полицейской деятельности:

Human Rights In Counter-Terrorism Investigations. A Practical Manual For Law Enforcement Officers. Joint publication of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and TNTD, Warsaw, 2013. [Права человека в антитеррористических расследованиях. Практическое пособие для сотрудников правоохранительных органов. Совместная публикация Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и ДТНУ, Варшава, 2013 год.]

Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism. A Community-Policing Approach. Joint publication of ODIHR and TNTD, Vienna, February 2014. [Предупреждение терроризма и борьба с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму: подход, основанный на взаимодействии полиции с населением. Совместная публикация БДИПЧ и ДТНУ, Вена, февраль 2014 года].

Публикации могут быть заказаны непосредственно в ДТНУ/ ОСВПД ([spm@osce.org](mailto:spmu@osce.org)) или загружены с веб-сайта ПОЛИС – <http://polis.osce.org/library>

Следите за новостями ОБСЕ



