DOI: https://doi.org/10.36486/978-966-2310-66-5-7

«...майже неможливо обговорювати концепцію поліцейської діяльності, керованої аналітичною розвідкою, не посилаючись на National Intelligence Model (NIM)».

Dr. Jerry H. Ratcliffe

РОЗДІЛ 7
Актуалізація аналітичної розвідки в національній правоохоронній моделі

Юрій Кардашевський

Упроваджуючи модель правоохоронної діяльності, керованої аналітичною розвідкою (*Intelligence-led Policing – ILP*), необхідним є сприйняття її не лише у якості аналітичного процесу, а й у якості нової філософії правоохоронного менеджменту. Українські правоохоронні органи вже застосовують певні аспекти моделі ILP, але в цілому ще багато не вирішених проблем щодо її імплементації [1]. Обґрунтованість тих чи інших рішень щодо упровадження ILP об'єктивно передбачає глибоке вивчення зарубіжного досвіду, врахування проблемних питань, визначення усього комплексу завдань та пріоритетів щодо упровадження в перспективі.

Перш за все, звертає на себе увагу те, що у правоохоронному середовищі немає загальноприйнятого визначення поліцейської діяльності, керованої аналітичною розвідкою. Спробою започаткування була публікація Міжнародної асоціації аналітиків правоохоронних органів (*International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts - IALEIA*):

> *«Поліцейська діяльність, керована аналітичною розвідкою, передбачає збір і аналіз інформації для створення остаточного аналітичного продукту, призначеного для інформування поліції в процесі прийняття рішень як на тактичному, так і на стратегічному рівнях» [2].*

Група Global Justice розширила це, щоб більш широко визначити мету: «*ILP – це імплементоване виконання циклу аналітичної розвідки для підтримки проактивного прийняття рішень щодо розподілу ресурсів і запобігання злочинності*» [3, с. 4].

Водночас д-р Джеррі Реткліфф стверджував, що ILP має вищу мету як

> *«... бізнес-модель і філософія управління, де аналіз даних і кримінальна розвідка є ключовими для об'єктивності системи прийняття рішень, що сприяє зниженню злочинності та проблем її усуненню, руйнуванню і запобіганню як через стратегічне управління, так і ефективні стратегії правозастосування, що спрямовуються на небезпечних злочинців» [4].*

Хоча існує певна неоднозначність у визначенні ILP [4], ця концепція загалом зосереджена на аналізі та використанні розвідувальної інформації щодо злочинів для систематичного спрямування зусиль на зниження та запобігання злочинності [5; 6; 7]. Водночас

> *ILP робить аналітичну розвідку ключовим визначальним фактором для розподілу ресурсів по всьому відомству [5].*

У 1994 році у Великій Британії вперше було впроваджено поліцейську діяльність, керовану аналітичною розвідкою. Її метою було «*зменшення рівня злочинності та підвищення громадської безпеки*» [8, с. 6]. Поліція графства Кент, перебуваючи під тиском щодо необхідності зниження злочинності та зіткнувшись зі скороченням фінансування, запровадила такого роду новацію, в результаті якої протягом трьох років відбулося зниження злочинності на понад 22 відсотки [8, с. 7].

Кентська модель була запроваджена як «*цілісна система ILP*» [9, с. 455] і привернула до себе позитивну увагу, а пізніше була описана як «*наймасштабніший і найвпливовіший*» проект ILP, продемонстрований в Англії та Уельсі [10, с. 313].

Річард Андерсон у своїй праці «Intelligence-led Policing: A British Perspective», видавництва IALEIA, ключовими моментами ILP визначав:

> *«Створення картинки ключової кримінальної активності; розуміння та візуалізація мережі наркоторговців у певному місці, наприклад, зосереджує аналітичний пошук на визначених потребах, допомагає у виборі цілей для максимального руйнування злочинності, пропонує можливості для вербування інформаторів і дозволяє розробляти гіпотези щодо майбутньої кримінальної активності, базуючись на запланованій правоохоронній діяльності» [8, с.7-8].*

Величезний вплив на усі правоохоронні органи та на усіх рівнях США мали теракти в Нью-Йорку, Вашингтоні та Пенсильванії у 2001 році. Менш ніж через 60 днів після терактів 11 вересня Міжнародна асоціація начальників поліції (IACP) провела свою щорічну конференцію в Торонто (Канада). IALEIA брала участь у цій конференції разом з багатьма іншими професійними поліцейськими організаціями. Під час конференції проводилися зустрічі та обговорювалися питання щодо правоохоронних заходів у відповідь на терористичний виклик [11]. Основна ідею саміту стосувалася обміну аналітичними розвідувальними даними.

Зазначену ідею було розвинуто у березні наступного року в Арлінгтоні (штат Вірджинія). Участь взяли понад 100 поліцейських, які цікавилися питаннями аналітичної розвідки. Основні презентації були представлені щодо британської моделі ***National Intelligence Model (NIM)***, яку у подальшому було використано для розвитку відповідної американської моделі. Сутність британської моделі полягала у тому, щоб безпосередньо пов'язати планування заходів з операційними результатами. Вона передбачала довгострокові переваги інтегрованої системи розвідки, поєднуючи розвідувальні, профілактичні та правоохоронні дії на місцевому, регіональному та національному рівнях [12, с. 12].

У «блакитній книзі» Національної служби кримінальної розвідки (*National Criminal Intelligence Service* – NCIS) [12, с. 2] стверджується, що NIM «*забезпечує ясність і стандарти для розвідувальної діяльності*» і дозволяє переглянути «*розвідувальні системи і ввести більшу суворість у процес прийняття управлінських рішень*». Пізніше в Агентстві з питань удосконалення діяльності Національної поліції (*National Police Improvement Agency* – NPIA) було заявлено, що модель «*використовує підхід до боротьби зі злочинністю і порушенням громадського порядку, керований аналітичною розвідкою і спрямований на вирішення проблем*» [13]. Ці джерела сходяться в тому, що основним компонентом моделі є «*розвідка*», причому NPIA і NCIS включають «*прийняття рішень*» і «*вирішення проблем*» у якості визначення завдань і подальшої взаємодії.

Водночас, право NIM називатися національною політикою не може бути остаточним, оскільки Хілл [14] стверджує, що «*проблеми у визначенні, пов'язані з поняттям політики, свідчать про те, що важко розглядати її як дуже специфічне і конкретне явище*». Однак, у моделі під «політикою» розуміють «*сукупність взаємопов'язаних рішень ... щодо вибору цілей і засобів їх досягнення в конкретній ситуації ...*» [15], що дає підстави сприймати NIM як «*політику*», яка стосується «*прийняття рішень на основі аналітичної розвідки*» із застосуванням «*обґрунтованих рішень*», тобто аналітичних продуктів [16]. Вибір «*цілей*» реалізується в різних формах, зокрема силові заходи, зниження рівня злочинності та порушень громадського порядку [13], а також досягнення «*стратегічних цілей*» [17]. Крім того, у 2000 році NIM став політикою Асоціації керівників поліції (*Association of Chief Police Officers*, ACPO) [18], що забезпечує широку поліцейську перспективу. А з прийняттям у 2002 році Закону про реформування поліції і обов'язковість упровадження NIM на національному рівні поліцейськими службами, перетворили цю «*політику поліції (ACPO)*» на «національну політику» [15].

Розроблена Національною службою кримінальної розвідки (NCIS) National Intelligence Model (NIM) була ребрендована і активно спонсорована Асоціацією керівників поліції (ACPO) та рекомендована міністру внутрішніх справ Джеку Строу у вересні 2000 року. Попри те, що NIM є певним чином продовженням Кентської моделі, все ж вони відрізнялися тим, що NIM визначала «*значно ширші масштаби і амбіції*» [19, с. 124]. Як зазначають Емей та ін. [20, с. 33], у своїй початковій формі Кентська модель, зосереджуючись лише на чотирьох видах злочинів (пограбування, автозлочини, квартирні крадіжки та наркотики), не мала на меті вплинути на загальну злочинність. На відміну від Кентської моделі, NIM включає вимогу щодо «стратегічної оцінки». Джон і Магуайр [21, с. 212] описують її як «*засновану на аналізі проблем ... і пріоритетів, встановлених ... внутрішніми і зовнішніми органами*».

Крім того, під час зародження NIM в Національній службі кримінальної розвідки (NCIS) та Міністерстві внутрішніх справ (Home Office) існував потенціал для перенесення політики з альтернативних поліцейських ініціатив, зокрема і COMPSTAT, Community Policing, нового публічного менеджменту (New Public Management - NPM) тощо. Наразі модифікація Кентської моделі була досить очевидною і, можливо, надала Міністерству внутрішніх справ зручну і своєчасну можливість просунутися як у напрямі правоохоронної діяльності, керованої аналітичною розвідкою, так і щодо посилення підзвітності. Джеймс [18, с. 132] зазначає, що NIM була привабливою пропозицією для Міністерства внутрішніх справ, оскільки це була «*раціональна модель, яка пропонувала певний рівень підзвітності*».

NIM & COMPSTAT

Потенційно сильною та конкурентною «*моделлю, керованою аналітичною розвідкою*», що представляла актуальний інтерес для поліції наприкінці минулого сторіччя, була американська модель «COMPSTAT», розроблена Джеком Мейплом у 1994 році під егідою Браттона [22], а згодом впроваджена в поліції Нью-Йорка. І NIM, і COMPSTAT спільно описуються як «*моделі аналітичної розвідки, що дозволяють здійснювати стратегічне управління і своєчасне спрямування ресурсів на боротьбу зі злочинністю*» [23]. COMPSTAT отримав значний суспільний інтерес і підтримку у Великій Британії завдяки схвальним повідомленням у ЗМІ про його впровадження та подальше зниження рівня злочинності у зв'язку з ініціативою «*нульової толерантності*» поліції Нью-Йорка [24]. У поліції Великої Британії низка відомих керівників поліції виявили кваліфіковану зацікавленість у впровадженні COMPSTAT [25; 26], але підтримка не була одностайною.

Браттон, комісар поліції Нью-Йорка, стверджував [27], що для того, щоб елемент COMPSTAT був успішним, він вимагав внутрішньої підзвітності, коли керівники дільниць відвідували щотижневі організаційні наради з контролю за злочинністю, щоб звітувати про результати своєї роботи. Ці наради, відомі в народі як «*кровопускання*», проводилися в «*насиченому даними середовищі*» [28] і були схожі на механізм і процеси постановки завдань і координації NIM. Процес COMPSTAT базувався на принципі «*нульової толерантності*» і приніс значні результати, а саме: різке, підтверджене незалежними експертами, зниження рівня зареєстрованої злочинності. Однак дотримання вимог і «*виконання*» безжально нав'язувалося і контролювалося Браттоном, який протягом 18-місячного періоду випробовування і впровадження програми перепризначив понад 30% керівників дільниць і звільнив чотирьох з п'яти своїх топкерівників [29, с. 136].

Певним чином COMPSTAT вплинув на розробку NIM, хоча б через додавання «*стратегічного елементу*», чого не було в Кентській моделі. Однак потреба в упровадженні стратегічного елементу вже проявлялась у попередніх проектах і зрештою увійшли до NIM [29, с. 33].

Започатковуючи NIM у Міністерстві внутрішніх справ Великої Британії, мала місце певна невизначеність щодо того, за яким саме напрямом діяльності закріпити модель. Спочатку, для розгляду і розробки, її було передано до Портфоліо щодо організованої злочинності, а потім переведено до Директорату зі зниження рівня злочинності (Crime Reduction Directorate). Після обговорення з ACPO NIM передали (навесні 2002 року) до Підрозділу з питань поліцейської політики (Policing Policy Unit) [30, с. 132]. Як уже зазначалося, Реткліфф [31, с. 273] тісно пов'язує NIM з поліцейською діяльністю, керованою аналітичною розвідкою, стверджуючи, що «...майже неможливо обговорювати концепцію поліцейської діяльності, керованої аналітичною розвідкою, не посилаючись на NIM». Він продовжує цю думку, стверджуючи, що ILP і NIM «*...філософськи найбільш близькі до проблемно-орієнтованої поліцейської діяльності і, до певної міри, до механізму підзвітності CompStat*».

NIM & COMMUNITY POLICING

Community Policing не є новою концепцією, і в деяких аспектах вона має більш давнє походження, ніж її сучасні конкуренти. Емслі [32, с. 235] вважає, що хоча концепція Community Policing була сформульована наприкінці XX сторіччя, вона набагато давніша, «*ідеї та практики, які об'єднані в рамках цієї концепції, пройшли через всю історію поліції*». До кінця 1970-х років концепція Community Policing відроджувалася як робоча концепція серед керівників поліції [33, с. 9] і була охарактеризована як «*нова ортодоксія*» [34, с. 3]. Цей термін фігурує під низкою альтернативних назв, таких як «*сусідська поліція*», «*партнерство з громадою*» та «*залучення громади*» [35, с. 9], що може бути частково пов'язано з відсутністю його чіткого визначення, або ж із зручністю використання.

Незважаючи на тривалу історію Community Policing, чіткого, узгодженого серед фахівців, визначення не розроблено: за словами Фрідмана [36] в 1992 році, в літературі не було жодного визначення. Тіллі [10, с. 315] стверджує, що після всебічного огляду «*Community Policing широко схвалюється, але в той*

же час вважається, що вона майже не має сенсу». Роу [37, с. 72] припустив, що його визначення може «*здаватися розпливчастим і більш ніж амбітним*», а для сучасної поліції найбільш близькими до визначення є два набори з десяти принципів, перший з яких був запропонований Олдерсоном, а другий - Трояновичем і Буккеро [38]. Фрідман [36, с. 4] описав їх так «*Десять принципів Олдерсона стосуються роботи поліції в умовах свободи з акцентом на гарантуванні особистої свободи і вільного пересування, тоді як принципи, запропоновані Трояновичем і Буккеро, мають більше спільного з реалізацією концепції в конкретному поліцейському підрозділі*». Тому достатньо обґрунтованим є визначення **Community Policing**, сформульоване Фрідманом [36, с. 115], як

> *«політика і стратегія, спрямовані на досягнення більш ефективного і дієвого контролю над злочинністю, зниження страху перед злочинністю, поліпшення якості життя, підвищення якості поліцейських послуг і легітимності поліції шляхом активного використання ресурсів громади, спрямованого на зміну умов, що сприяють злочинності».*

Невизначене і потенційно неоднозначне значення цього терміну не завадило йому продовжувати широко використовуватися, хоча його широке застосування, можливо, сприяло його девальвації, і на думку деяких авторів, зробило цей термін майже беззмістовним [39, с. 211; 40, с. 104; 41, с. 376-377]. Однак ця думка не є однозначною, і Вільямсон [42, с. 153] описує концепцію Community Policing як «*бажаний стиль роботи поліції*», а Броган і Ніджхар [43, с. 1]. стверджують, що вона залишається «*популярним словом в англо-американській поліцейській практиці протягом останніх двох десятиліть*». Крім того, Community Policing продовжує залишатися предметом поточного огляду практиків [35; 44] і популярною темою серед сучасних дослідників і авторів, які пишуть про поліцейську практику [45; 46].

Наразі, саме рівень популярності та обізнаності, якого набула концепція Community Policing під час переходу від Кентської поліцейської моделі до NIM, дає змогу визнавати її як «*фактор впливу*» через перенесення політики [15, с. 60]. Виявлені відмінності між NIM і Кентською моделлю дозволяють припустити, що автори NCIS, можливо, під впливом ACPO, переглянули і модифікували модель Community Policing.

ILP і Кентська модель були виключно прерогативою поліції і самі по собі не вказували на модель широкого прийняття і застосування поза межами правоохоронних органів. Ні ILP, ні Кентська модель не виключають «*спільної роботи*» або партнерства, але їхній профіль, процеси і продукти потенційно більш обмежені і призначені для задоволення потреб поліцейської діяльності. Community Policing вимагає більш широкого залучення [36], ніж Кентська модель, поширюючись на соціальні ініціативи, такі як «*Сусідський патруль*» (Neighbourhood Watch) [15, с. 60], і, в умовах постійного прагнення до розслідувань і прийняття рішень на основі аналітичної розвідки, вимагає більш широкого доступу до даних та інформації. Це опосередковано вимагає співпраці з суспільством, громадськими організаціями та комерційними структурами, щоб забезпечити «*більш ефективний і дієвий контроль над злочинністю ... через активне використання ресурсів громади*» [36, с. 115].

Визнання того, що поліція не може ізольовано вирішувати проблеми зростання злочинності та порушень громадського порядку, було чітко визнано у Законі про боротьбу зі злочинністю та порушенням громадського порядку 1998 року (*The Crime and Disorder Act, CDA*) [15, с. 61]. Цей закон встановив «*партнерство за законом*» між поліцією та цивільними органами влади. Обов'язкове партнерство охоплювало 376 місцевих органів влади та сприяло створенню Партнерств зі зниження рівня злочинності та порушень громадського порядку (*Crime and Disorder Reduction Partnerships, CDRP*) і може розглядатися як «*фаза 1*» більшого залучення громадськості та співпраці. Таке партнерство передбачає обов'язковість проведення та опублікування аудиту злочинності та порушень громадського порядку, стратегії та цілей; обов'язковими є консультації з місцевою громадою. Відповідно Закон (CDA) надав нові повноваження місцевим органам влади та поліції, а також визначив вимогу розвивати міжвідомчі та громадські стратегічні партнерства для зниження рівня злочинності та порушень громадського порядку у своїй місцевості з опосередкованим очікуванням, що NIM буде підтримувати цю спільну роботу.

Однак це не вимагало обов'язковості взаємодії щодо розслідувань з більш широкою спільнотою в інших державних службах та структурах. Саме тому було включено наступне твердження до Кодексу правил NIM:

> *«NIM не обмежується використанням спеціалістами. Вона має відношення до всіх сфер правоохоронної діяльності: злочинності та її розслідування, порушень громадського порядку і громадської безпеки» [47, п. 3.1.3].*

Цей етап розглядається як «*фаза 2*» урядової ініціативи, спрямованої на підвищення узгодженості процесу розслідування, заснованого на аналітичній розвідці, у національному слідчому співтоваристві і, таким чином, сприяння більш тісному співробітництву [15, с. 61]. Наразі, це не було остаточним висновком, команда розробників NCIS, яка визначала NIM, була знайома з практикою Community Policing, хоча вони працювали в службі, яка зосереджувалася на боротьбі з тяжкими злочинами та організованою злочинністю. Кентська поліцейська модель була розроблена і впроваджена для використання на рівні округу і мала чітко виражену поліцейську специфіку. Не можна стверджувати, що вона була позбавлена міркувань Community Policing, але все ж таки, цей елемент був посилений при розробці NIM, таким чином, враховуючи популярність ідеї посилення партнерства [48]. У порівнянні з Кентською моделлю, NIM мав на меті привернути увагу більш широкої громадськості, мати більш широке застосування і відповідати вимогам, що вимагало безпосередньої взаємодії як із суспільством, так і з широкою правоохоронною спільнотою. У зв'язку з цим «Настанова» [49] була складена з великою кількістю посилань на «громадськість»: *«спільний підхід до охорони правопорядку», «вимога участі інших установ та органів»*, співпраця, залучення, інформування та партнерство тощо[15, с. 62].

НОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Леві [50, с. 234] стверджував, що культура ефективності була «*домінуючою парадигмою в публічній адміністрації протягом щонайменше 20 років*», а тому це мало потенційний вплив на архітекторів і розробників NIM. До того ж, ключові розробники NIM (ACPO) знали, що для отримання схвалення Міністерством внутрішніх справ і прийняття на національному рівні, компонент «*управління ефективністю*» є привабливим стимулом. Співвідношення ціни і якості, управління за цілями і пріоритетне використання ресурсів – все це було характерним для «Ініціативи фіскального менеджменту» (*Fiscal Management Initiative* – FMI) консервативного уряду, яка еволюціонувала в Новий публічний менеджмент, що мало на меті сприяти кращому управлінню фінансами і ресурсами, шляхом впровадження комерційних практик у державну службу. Севедж [51, с.212] стверджує, що культуру діяльності, нав'язану поліції у відповідь на FMI та Новий публічний менеджмент, можна умовно поділити на три етапи: економія та результативність (1980-ті роки); ефективність (1990-ті роки); результати та виконання.

На етапі «економія та результативність» поліція була швидко включена в систему «цільових» державних органів Циркуляром Міністерства внутрішніх справ № 114 (1983), який заохочував застосування Нового публічного менеджменту [52]. Хоча Циркуляр MBC (114/1983) не був обов'язковим до виконання, його швидко прийняли як «*основоположний документ, що вплинув на думки і дії керівників поліції*» [53, с. 23]. Певним чином було простимульовано поліцейську діяльність із врахуванням трьох цілей (три Е) – результативність (efficiency), ефективність (effectiveness) та економічність (economy) про що Брукс [54, с. 1] зазначив «*розуміння того що виміряно, буде зроблено*».

Однак дослідження Везеріта [55] виявило, що на практиці цілі «*часто формулювалися на основі поганої, нерелевантної або неповної інформації*», що свідчило про те, що FMI/Новий публічний менеджмент у вигляді Циркуляру 114/83 не став стимулом для підвищення результативності та підзвітності. Навпаки, воно мало тенденцію до заохочення традиційних методів, діючи радше як гальмо, відвертаючи енергію і ресурси від впровадження прогресивних і потенційно більш ефективних ініціатив. Чого не вистачало Циркуляру 114/83 у 1980-х роках, так це структури: він не був модульованим, директивним і не супроводжувався стандартами, як у випадку з NIM, він не «*реалізовував фундаментальні принципи*» [15, с. 63] і дозволяв застосовувати їх на власний розсуд. Результатом стало різноманіття поліцейських практик, і Лейшман та ін. [15, с. 63] стверджували, що поліція була майже унікальною в державному секторі у своєму опорі Новому публічному менеджменту. Наприкінці 1980-х років цей опір збігся з «*узгодженим прагненням центрального уряду ... запровадити заходи з підвищення ефективності та посилення фінансової підзвітності в державному секторі з метою забезпечення ефективного використання коштів*» [56, с.178].

На наступному етапі «Ефективність», що асоціювався з поняттями аудит та інспектування, поліція вдосконалювала та застосовувала більш проактивні методи боротьби зі злочинністю, в деяких випадках стимульовані звітом Національної ревізійної комісії (National Audit Commission) [57] «*Допомога у розслідуванні – ефективна боротьба зі злочинністю*». Зрештою, це призвело до низки експериментів та ініціатив, включаючи поліцейську діяльність, керовану аналітичною розвідкою, як у Кентській поліцейській моделі [58, с. 210], хоча Севідж [51] припускає, що повна поява ILP збіглася зі створенням NIM. Іннес і Шептицький [59, с. 22] припускають, що відхід від традиційних методів мотивувався зростаючими вимогами до поліції бути більш підзвітною і «*економічно ефективною*», «*... нові практики ILP (і NIM) сприяли цим змінам*». Однак, стандартизація та узгодженість між силовими структурами разом з підвищенням «ефективності та підзвітності» все ще виявилися недосяжними

для Міністерства внутрішніх справ і Національної служби кримінальної розвідки (HMIC) [60, с. 34-35]. Скотт [61, с. 270] стверджував, що саме поширення культури результативності може змусити поліцію відволіктися від «*сфер, які важко піддаються кількісній оцінці*», таких як охорона громадського порядку та запобігання злочинності, і просто зосередитися на тому, яким чином їх оцінюють. Вимірювання відбувалося у двох формах: централізовано встановлені цілі та інспекційний режим. Інспекції HMIC були відносно неформальними, «*мало переймалися ретельністю тестування*»; це мало змінитися з приходом Нового публічного менеджменту, що фактично перетворило процес інспектування з «*ритуалу на примус до виконання*» [51, с. 96). На додаток до цього, HMIC збільшив свою владу і вплив кількома способами, по-перше, проводячи тематичні інспекції з поглибленим аналізом, а також щорічні інспекції [62]. По-друге, оприлюднюючи всі свої звіти - ефективно забезпечуючи, щоб непокірних було «*названо і присоромлено*», а також поширюючи передовий досвід; і, нарешті, поповнюючи свої ряди кваліфікованим персоналом, включаючи цивільних експертів у сфері фінансів та людських ресурсів. За допомогою цих інспекцій та наступних звітів поліцію заохочували переглянути й визначити процеси та процедури, які б відповідали цілям охорони правопорядку.

На наступному етапі нормами законів (Закон про поліцію та магістратські суди (Police & Magistrates Court Act - PMCA) 1994 року та Закон про регулювання слідчих повноважень (Regulation of Investigatory Powers Act) 2000 року) [15, с. 65-66] було запроваджено елементи управління ефективністю діяльності поліції, а також посилено контроль з боку центрального уряду через. PMCA фактично наділив Міністра внутрішніх справ повноваженнями запроваджувати обов'язкові щорічні цілі та показники ефективності (таргетування) діяльності поліції. У відповідь на це органи поліції були зобов'язані складати і публікувати щорічні плани роботи поліції, які, по суті, забезпечували підзвітність керівників поліції [63; 64]. Спочатку Джонс, Ньюберн і Сміт [15, с. 65] стверджували, що юридичні вимоги, встановлені PMCA, мали лише поверхневий і непрямий вплив на поліцію Великої Британії, стверджуючи, що модель належної процедури була «*безнадійно неадекватною*» і що переглянуті правила «*часто ігнорувалися і навіть могли бути контрпродуктивними*» [15, с. 65]. І навпаки, Ньюберн [65, с. 9] припустив, що PMCA ознаменував «*нову еру в роботі поліції з акцентом на боротьбу зі злочинністю*», таким чином, фактично заклавши основу для законодавчого прийняття NIM в більш широкому контексті поліцейської діяльності. Пізніше Райнер [15, с. 65] захистив PMCA як перший крок у забезпеченні підзвітності поліції та одну з найуспішніших практик, мотивованих Новим публічним менеджментом. Рівень значущих і довготривалих змін в ефективності роботи поліції та безпосередній вплив PMCA на правоохоронну практику і культуру залишаються дискусійними. Причину певної інертності в поліції, про яку повідомляють Джонс та ін. [15, с. 65], принаймні в централізованих підрозділах, та яку виявив Скоган [15, с. 65], який, посилаючись на свої дослідження в поліції США, припустив, що офіцери (особливо в елітних підрозділах) здатні чинити опір більшості змін, які намагаються запровадити за допомогою «стратегій уникнення».

NIM ЯК БІЗНЕС-МОДЕЛЬ

За словами Алана Бака, голови Консультативного комітету з питань боротьби зі злочинністю Асоціації суперінтендантів (Association Crime Advisory Committee), NIM спочатку призначався виключно для розвідувальних цілей [66]. Однак ця думка є помилковою, оскільки Міністерство внутрішніх справ, очевидно, було переконане, що NIM може працювати як бізнес-модель. Як зазначалося раніше, ця модель могла мати додаткову привабливість, надаючи можливість розширити культуру роботи в поліції, підтримуючи процес прийняття рішень на основі Кентської моделі прийняття рішень до рівня бізнес-моделі. Міністерство внутрішніх справ, вбачало додаткові переваги в тому, щоб нав'язати поліції таку бізнес-модель, про що свідчить наступна заява:

> *Важливо зазначити, що NIM стосується НЕ лише злочинності і НЕ лише розвідки – це модель, яка може бути використана для більшості сфер поліцейської діяльності .... NIM – це насамперед бізнес-модель для використання при розподілі ресурсів [67].*

Крім того, у Настанові по NIM («Guidance on the National Intelligence Model») (49, с. 9) ACPO підтримала таке більш широке застосування NIM, ніж як інструменту процесу ILP, зазначивши, що

> *«NIM - це бізнес-модель для правоохоронних органів» і «NIM є основною бізнес-моделлю для забезпечення правопорядку ...».*

Крім того, у посібнику зазначено:

> *«NIM схожа на будь-яку іншу бізнес-модель тим, що вона вимагає, щоб продукти мали практичне застосування» [49, с. 59].*

Навіть сучасні автори підтримують думку про те, що NIM по суті є бізнес-моделлю [15, с. 69]; в той час як Ретклiфф [31, с. 273] стверджує:

> *«Хоча NIM не є повним синонімом поліцейської діяльності, керованої аналітичною розвідкою, вона була прийнята як бізнес-модель».*

NIM ТА ЗНИЖЕННЯ РІВНЯ ЗЛОЧИННОСТІ

NIM, як законодавча вимога до поліції в Англії та Уельсі, має на меті підвищити результативність та ефективність розслідувань і знизити рівень злочинності [49]. Вона має більш широкі цілі, оскільки спрямована на підвищення рівня громадської безпеки, запобігання правопорушенням та злочинності [68], але це може бути вказівкою на її ключову функцію – зниження кримінальної активності за допомогою підходу, заснованого на аналітичній розвідці. Такий підхід має також підтримку, зазначаючи про наявність зв'язку між NIM та оперативною ефективністю, але такий підхід є дискусійним [69]. Однак він може забезпечити стандартизацію процесу за умови «дотримання» або відповідності мінімальним стандартам, що вимагає значних інвестицій і для більшості публічних послуг, і для ефективних змін у політиці та процесі правоохоронної діяльності. Тобто ключовою вимогою щодо реалізації аналітичної розвідки в правоохоронній діяльності є дотримання та схвалення NIM [70].

Іншим критично важливим фактором є своєчасна і пропорційна реакція на рішення, а це вимагає адекватної «*спроможності тактичного розгортання*» або просто «*адекватних ресурсів*». Зокрема, Урядовий офіс [71] заявляє, що

> *«NIM забезпечує проведення заходів, спрямованих на зниження рівня злочинності, порушень громадського порядку, антисоціальної поведінки та зловживання наркотичними речовинами» -*

це може бути бажаною метою, але жодних доказів на підтримку цього твердження не надано [15]. Як ILP та проблемно-орієнтованої поліцейська діяльність [72], NIM спочатку була сформульована як правоохоронна стратегія, спрямована на зниження рівня злочинності [31]. Спеціальний комітет у справах Уельсу (Select Committee on Welsh Affairs) [73] заявив, що NIM «*означає, що тепер ми можемо створювати стратегії, які знизять рівень злочинності і поліпшать якість життя в нашій громаді*». Однак залишається дискусійним питання, чи дійсно єдина «модель», запроваджена з метою підвищення результативності розслідувань і прийняття рішень щодо визначення завдань, покращує «якість життя». Як соціологи, так і кримінологи значною мірою підтримують думку про те, що причини та рівень злочинності залежать від широкого спектру факторів, які включають культурні, системні, економічні, освітні та правові чинники.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗМІНИ

Упровадження NIM спровокувало значні зміни в управлінні ресурсами в поліції [15]. Для впровадження моделі знадобилися додаткові «активи», а саме: знання, система, джерела та ресурси, а також вимоги щодо дотримання мінімальних стандартів, що прискорило перегляд та адаптацію процедур. Вона повинна була мати широкий вплив на процес прийняття рішень, формуючи напрям і визначаючи розподіл ресурсів. Орієнтуючись на розвиток аналітичної розвідки, NIM не була цілковитим нововведенням, а скоріше продовженням ILP, і, як зазначають Вуд і Ширінг [74, с. 55], «*поліцейська діяльність, керована аналітичною розвідкою [NIM] не стільки переосмислює роль поліції, скільки уявляє, як поліція може бути розумнішою*». В ідеалі, «*розумніша*» поліція повинна стати більш продуктивною і ефективною, що повинно призвести до зниження рівня злочинності і підвищення рівня безпеки в суспільстві. Дійсно, потужність «*сили змін*» визначається її «*впливом на ділову активність організації; потужна сила змін може призвести або до значного зниження, або до підвищення результативності*» [75, с. 538].

Осборн і Браун [76, с. 184] припускають, що існує чотири основні стимули для інновацій та змін у державній службі, які можна класифікувати наступним чином: «*дослідження*», «*ринковий попит*», «*політичний імператив*» і «*потреба бути поміченими в роботі*». Потенційно всі ці фактори вплинули на рішення щодо просування NIM як робочого синтезу ILP і проблемно-орієнтованої поліцейської діяльності. Наприкінці тисячоліття в засобах масової інформації продовжував існувати попит (що переносився в суспільну свідомість і, отже, був «ринковим»), а нова лейбористська ініціатива забезпечила політичний імператив для сприяння підвищенню результативності роботи поліції [15]. Зрештою, було прийнято цю модель, незважаючи на критику з боку деяких кіл, включаючи скаргу на те, що модель була «*надмірно складною, занадто важкою*» [18, с. 126]. Впровадження NIM спричинило «*бурхливу діяльність*», що призвело до реорганізації підрозділів, набору аналітичного персоналу

і регулярності проведення зборів (постановка завдань і координація), а також спричинило появу великої кількості документації [15].

Таким чином, з появою у Великій Британії Закону про реформування поліції 2002 року та включенням до Національного плану розвитку поліції на 2003-2006 роки, прийняття NIM стало обов'язковим для всіх 43 поліцейських осередків Англії та Уельсу до квітня 2004 року. NIM була широко сприйнята як ефективний синтез, що поєднує заходи безпеки та розслідування правопорушень з аналітичною розвідкою, тобто, в основі якого лежить використання аналітичної розвідки для впливу на прийняття стратегічних і тактичних рішень, а також на розподіл ресурсів. Як бізнес-модель або процес, заснований на аналітичній розвідці, дотримання NIM має на меті забезпечити низку переваг для користувача, серед яких безпеку громади, зниження рівня злочинності та контроль над злочинністю і порушенням громадського порядку. Критично важливим є те, що використання NIM не обмежене лише поліцейською діяльністю. Низка державних служб і не лише правоохоронні органи перейшли на цю модель у 2004-2005 роках. Дійсно модель є достатньо складною, а критерії відповідності, що містяться у відповідних нормах та мінімальних стандартах, є досить вимогливими для тих, хто приймає цю модель, для досягнення стандартизованого процесу розслідування і прийняття рішень на основі аналітичної розвідки.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Кардашевський Ю.Р. Становлення моделі правоохоронної діяльності, керованої аналітичною розвідкою. *Наука і правоохоронна*. 2023. №1. С.117-125.
2. Smith, Angus (1997). *Intelligence Led Policing*. Lawrenceville, NJ: International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts.
3. *Global Justice Information Sharing Initiative. National Criminal Intelligence Sharing Plan* (2003). Washington, DC: U.S. Department of Justice.
4. Ratcliffe, J.H. (2016). *Intelligence-Led Policing*. 2nd edn. New York: Routledge.
5. Carter, J.G. (2016). Institutional pressures and isomorphism: the impact on intelligence-led policing adoption. *Police Quarterly*, 19(4), 435–460.
6. Carter, D.L. (2009). *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*. 2nd edn. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice.
7. Carter, J.G. (2013). *Intelligence-Led Policing: A Policing Innovation*. El Paso, TX: LFB Scholarly Publishing.
8. Anderson, Richard (1997). *Intelligence-Led Policing: A British Perspective*. Angus Smith, editor. Lawrenceville, NJ: IALEIA.
9. Maguire, M. (2008). Criminal investigation and crime control. In T.Newburn (ed.) *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan Publishing, 430-464
10. Tilley, N. (2003). Community Policing, Problem Oriented Policing and Intelligence-Led Policing. In T. Newburn (Ed.) *Handbook of Policing*, Cullompton: Willan Publishing, 311-339.
11. Modafferi, Peter & Philip Lynn (1999). Local Law Enforcement and Intelligence Led Policing / Intelligence Models and Best Practices. Lawrenceville, NJ: International Association of Law Enforcement Intelligence analysts.
12. National Criminal Intelligence Service. (2000). *The National Intelligence Model*. London: NCIS Corporate Communications.
13. National Police Improvement Agency NPIA, (2007). *Practice Advice on Resources and the People Assets of the National Intelligence Model*. Retrieved from http://www.npia.police.uk/en/9015.html
14. Hill, M. (2009). *The Public Policy Process* (5th ed.). Harlow: Pearson Education.
15. Nick, Osborn (2012). *To what degree have the non-police public services adopted the National Intelligence Model*? University of Portsmouth.
16. John, T. & Maguire, M. (2004). *The National Intelligence Model: Key lessons from early research*. Home Office Online Report 30/04. London. Retrieved from http://library.npia.police.uk/docs/hordsolr/rdsolr3004.pdf
17. John, T. & Maguire, M. (2004). *The National Intelligence Model: Early Implementation Experience in Three Police Force Areas*. Cardiff University Working Paper Series 50. Cardiff: Cardiff University.
18. NPIA (2009). National Police Improvement Agency: National Intelligence Model. Retrieved from http://www.npia.police.uk/en/9015.html
19. James, A. (2011). *The Influence of Intelligence-led policing Models on investigative Policy and Practice in Mainstream Policing 1993-2007*: Division, Resistance and Investigative Orthodoxy. Unpublished PhD thesis: London School of Economics.
20. Amey, P., Hale, C. & Uglow, S. (1996). *Development and Evaluation of a Crime Management Model: Police Research Series Paper 18*. London: Home Office.

21. John, T. & Maguire, M. (2002). *The National Intelligence Model: key lessons from early research, Home Office Online Report 30/04*. London: HMSO. Retrieved from http;//www.homeoffice.gov.uk/pdfs04/rdsolr30004.pdf.
22. Dussault, R. (March 31, 1999). Jack Maple: Betting on Intelligence. *Government Technology*. Retrieved from http://www.govtech.com/magazines/gt/Jack-MapleBetting-on- Intelligence.html
23. Ministry of Justice – New Zealand (2005). *Research on the Effectiveness of Police Practice in Reducing Residential Burglary*; 6: Police Organisation.
24. Loveday, B. (2005). The challenge of police reform. *Public Money and Management*, 25, 275-280.
25. Hayes, B. (1998). Applying Bratton to Britain: the need for a sensible compromise. In M. Weatheritt (Ed.) *Zero Tolerance Policing: What does it mean and is it right for policing in Britain? London: Police Foundation*, 13-24.
26. Griffiths, W. (1997). *Zero Tolerance: Policing a Free Society (Choice in Welfare)*. London: IEA Health & Welfare Unit.
27. Bratton, W. (1998). *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. New York: Random House.
28. Weisburd, D., Mastrofski, S., McNally, A. M. & Greenspan, R. (2001). *COMPSTAT and Organizational Change*. Washington DC: Police Foundation.
29. Maple, J. (1999). *The Crime Fighter: Putting the Bad Guys Out of Business*. New York: Doubleday.
30. Grieve, J. (2004). Developments in UK Criminal Intelligence. In J. Ratcliffe (Ed.) *Strategic Thinking in Criminal Intelligence* (2nd Ed.). Annandale: New South Wales Federation Press, 25-36.
31. Ratcliffe, J.H. (2008). Intelligence-led policing. In Wortley, R., Mazerolle, L. and Rombouts, S. (Eds.) *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Cullompton, Devon: Willan Publishing, 263-282.
32. Emsley, C. (2007). Community Policing/Policing and Communities: Some Historical Perspectives. *Policing*, 1 (2), 235-243.
33. Mackenzie, S. & Henry, A. (2009). *Community Policing: a Review of the Evidence*. Scottish Government Social Research Paper. Retrieved from http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/292465/0090209.pdf
34. Eck, J.E. & Rosenbaum, D.R. (1994). The New Police Order: Effectiveness, Equity and Efficiency in Community Policing. In D.R. Rosenbaum (ed.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. London: Sage.
35. Rix, A., Joshua, F., Maguire, M & Morton, S. (2009). *Improving public confidence in the police: a review of the evidence: Home Office Research Report 28*.
36. Friedmann, R.R. (1996). Community Policing: Some Conceptual and Practical Considerations. *Home Affairs Review*, XXXIV (6), 114-23.
37. Rowe, M. (2008). *Introduction to Policing*. London: Sage.
38. Trojanowicz, R. and Bucqueroux, B. (1990). *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Cincinnati: Anderson Publishers
39. Manning, P.K. (1984). Community Policing. *American Journal of Police*, 3(2), 205-27.
40. Bayley, D.H. (1994). *Police for the Future*. Oxford: Oxford University Press.
41. Tilley, N. (2008). Intelligence-led Policing. In T. Newburn & P. Neyroud (Eds.), *Dictionary of Policing*. Cullompton: Willan Publishing, 146-8.
42. Williamson, T. (2005). Editorial - Community Policing. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 15, 153-5.
43. Brogan, M & Nijhar, P. (2005). *Community Policing: International Concepts*. Cullompton: Willan.
44. Mason, M. (2009) *Findings from the second year of the national Neighbourhood Policing Programme evaluation*. Home Office Research Report 14. London: Home Office.
45. Innes, M., Abbott, L., Lowe, T. & Roberts, C. (2009). Seeing Like a Citizen: Field Experiments in Community Intelligence-Led Policing. *Police Practice and Research*, 10(2), 99-114.
46. Peak K.W. & Glensor, R.W. (2011). *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices*. London: Prentice Hall.
47. Home Office (2002). *The National Policing Plan 2003/2006*. London: HMSO.
48. The Scottish Government. (2010). *Community Policing: a Review of the Evidence*. Retrieved from http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/11/19091609/3
49. ACPO (2005). *Practice Advice on Core Investigative Doctrine*. Cambourne: National Centre for Policing.
50. Levy, R. (2010, May). New Public Management: End of an Era. *Public Policy and Administration*, 25 (2), 234-240.
51. Savage, S. (2007). *Police Reform: Forces for Change*. Oxford: Open University Press.
52. Burrows, J. & Lewis, H. (1998). *Directing Patrolling: a study of uniformed policing*. London: Home Office Research & Planning Unit.
53. ACPO (2008). *Submission of the Police Reform Green Paper: The Future of Policing.* London: ACPO.
54. Brooks, S. (2010*). What gets measured gets done*. Retrieved from http://www.guardianpublic.co.uk/police-targets-crime-brooks-comment
55. Holdaway, S. (1989). Discovering Structure: Studies of the Police Occupational Culture. In M. Weatheritt (Ed.) *Police Research: Some Future Prospects*. London: Avebury.

56. Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. London: Macmillan.
57. National Audit Commission. (1993). *Helping with Enquiries – Tackling Crime Effectively*. London: HMSO.
58. John, T. & Maguire, M. (2007). Criminal Intelligence and the National Intelligence Model. In T. Newburn, T. Williamson & A. Wright (Eds.), *Handbook of Criminal Investigation*. Cullompton: Willan Publishing, 199-225.
59. Innes, M. & Sheptycki, J. (2004). From detection to disruption: intelligence and changing logic of police crime control in the United Kingdom. *International Criminal Justice Review*, 24, 1-24.
60. HMIC (1997). *Policing with Intelligence: Criminal Intelligence*. Retrieved from http://www.nationalarchives.gov.uk/ERORecords/HO/421/2/hmic/pintell.htm
61. Scott, J. (1998). Performance culture: the return of reactive policing. *Policing and Society*, 8, 269–288.
62. Reiner, R. (2000). *The Politics of the Police*, (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
63. Jones, T. & Newburn, T. (1997). *Policing after the Act: Police and Magistrates Court Act 1994*. London: Policy Studies Institute.
64. Jones, T. & Newburn, T. (2002). The transformation of policing: Understanding current trends in policing systems. *British Journal of Criminology*, 42, 129-146.
65. Newburn, T., Williamson, T & Wright, A. (Eds.) (2003*). Handbook of Policing. Cullompton*: Willan Publishing.
66. IntelligenceAnalysis.net (2009). *NIM and Intelligence*. Retrieved from http://www.intelligenceanalysis.net/index.htm.
67. Home Office (2008). *Home Office Statistical Bulletin, Crime in England and Wales 2007/08*. C. London: HMSO.
68. Grampian Police (2010). *National Intelligence Model*. Retrieved from http://www.grampian.police.uk?About.aspx?id=204&pid=30;31;227
69. Blair, I. (2003). *Report in Committee to the Metropolitan Police Authority*. Retrieved from http://www.mpa.gov.uk/committees/mpa/2003/030227/15/
70. NYPA: North Yorkshire Police Authority (2007). *Intelligence Strategy 2007-2012*. Retrieved from http://www.nypa.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=508&p=0
71. *Government Office of the North East* (2010). Retrieved from http://www.safeinteesvalley.org/dsc/index.html
72. Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw Hill. Retrieved from http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/goldstein_book.pdf
73. Select Committee on Welsh Affairs (2005). *Fourth Report*. Retrieved from http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmwelaf/46/4606.htm
74. Wood, J. & Shearer, C. (2007). *Imagining Security*. Cullompton, Willan Publishing.
75. Strebel, P. (1997). Mastering Change. In T. Dickson and G. Bickerstaff (Eds.), *Financial Times Mastering Management*. London: Pitman Publishing.
76. Osborn, S.P. & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organisations*. Abingdon, Oxford: Routledge.