Institutul de
Politici Publice

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПАРТНЕРСТВЕ С СООБЩЕСТВОМ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПАРТНЕРСТВЕ С СООБЩЕСТВОМ

Кишинев 2017

Институт Общественных Политик

Все права защищены. Содержание этой публикации может свободно использоваться и тиражироваться в образовательных и некоммерческих целях, при условии, что любое такое воспроизведение должно сопровождаться ссылкой на Институт Общественных Политик в качестве источника материала.

Программа Эффективное Управление в Секторе Безопасности
Институт Общественных Политик
Ул. Пушкина 16/1, MD-2012, Кишинев, Молдова
Тел.: +373.22.276.785
Факс: +373.22.276.786
E-mail: ipp@ipp.md
http://www.ipp.md

Данная публикация была подготовлена в рамках проекта «Содействие участию гражданского общества в укреплении безопасности сообщества» реализованного Институтом Общественных Политик при финансовой поддержке Государственного Департамента Соединенных Штатов Америки. Мнения, выводы и заключения, представленные в данной публикации принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную позицию Государственного Департамента Соединенных Штатов Америки.

Осуществление полицейской деятельности в партнерстве с сообществом является концепцией с довольно долгой историей, которая, после многих изменений в теоретических и практических подходах стала более известна под названием «работа полиции с населением по месту жительства», «полицейская деятельность, основанная на нуждах сообщества» или «демократическая полицейская деятельность».

Несмотря на широкое использование данной концепции в документах ОБСЕ, ЕС и ООН и активное ее применение во многих странах мира, до настоящего времени не существует общепринятого определения или универсальной модели работы полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом, и каждая страна разрабатывает свою собственную модель, исходя из собственных видений и условий политического, правового, социального, экономического и пр. характера. В то же время, наряду со множественными различиями, эти модели имеют одну общую черту – обеспечение общественной безопасности осуществляется полицией и сообществом совместно в тесном партнерстве и при поддержке сообществом работы полиции, которая должна реагировать на постоянно меняющиеся запросы населения.

Данная публикация представляет обзор международной практики по реализации концепции полицейской деятельности в партнерстве с сообществом на основании докладов, представленных на международной конференции «Полицейская деятельность в партнерстве с сообществом – опыт европейских стран», состоявшейся в Кишиневе 15 марта 2017 г. В обзоре анализируются достижения и проблемы полицейской деятельности в партнерстве с сообществом на основе опыта Албании, Эстонии, Бельгии, Украины и Латвии, а также опыт Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Обзор содержит примеры и рекомендации для развития и применения полицейской деятельности в партнерстве с сообществом в Республике Молдова.

Институт Общественных Политик выражает искреннюю благодарность международным экспертам, опыт и презентации которых послужили основой для разработки данной публикации:

- Торстен Стодиек, Заместитель Директора, Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента по транснациональным угрозам, ОБСЕ;
- Зеф Ласка, Начальник Управления Анализа Рисков, Генеральный Инспекторат Государственной Полиции, Албания;
- Ариан Браха, Координатор Программы «Усиление полицейской деятельности в партнерстве с сообществом», Албания;

- Тиина Ристмае, Директор, Неправительственная организация «Соседское наблюдение», Эстония;
- Ильзе Беркина-Рукере, Исполнительный директор, Неправительственная организация «Про-Полиция», Латвия;
- Барт Пардаенс, Главный Инспектор, Инспекторат Полиции города Аалст, Бельгия;
- Нина Линде Телл, Консультант-инструктор во области общинной полиции, Делегация СЕ в Украине;
- Ульяна Шадская, Руководитель программы «Безопасность населения» общественной организации «Экспертный центр прав человека», Украина.

Обзор составили Юрий Пынтя, директор программ, и Вячеслав Бугай, ассоциированный эксперт Института Общественных Политик.

Обзор призван поддержать усилия Министерства внутренних дел, Генерального инспектората полиции, центральных и местных органов власти, общественных организаций и сообществ по определению приоритетов, разработки планов действий и реализации деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом в Республике Молдова.

Содержание

I. Полицейская деятельность в партнерстве с сообществом. Опыт ОБСЕ 6

II. Реализация полицейской деятельности в партнерстве с сообществом в Албании 17

III. Участие общества в обеспечении безопасности в Эстонии 26

IV. Примеры реализации деятельности полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом в Латвии 35

V. Концепция общественной безопасности в Бельгии 45

VI. Новые методы работы украинской полиции 49

VII. Выводы 54

I. Полицейская деятельность в партнерстве с сообществом. Опыт ОБСЕ

Учитывая тот факт, что ответственность полиции заключается не только в том, чтобы бороться с преступностью, но и заниматься ее предупреждением, работа полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом стала важным элементом усилий, предпринимаемых ОБСЕ в области развития полиции. В поощрении и поддержке работы полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом, ОБСЕ исходит из того, что успешное предотвращение преступности способствует развитию и повышению качества жизни сообщества, а инициативы связанные с предупреждением преступности требуют приверженности, взаимной подотчетности и общих обязательств между полицией и сообществом. Это может осуществляться только путем установления партнерских отношений доверия между общественностью и полицией, когда полицейские институты, государственные органы и все слои общества активно сотрудничают в профилактике и решении проблем.

В течение многих лет ОБСЕ активно поддерживает развитие и внедрение концепции, стратегий и програм полицейской деятельности в партнерстве с сообществом. Данное направление стало частью мандата ОБСЕ и поддержки различных стран, а также дополнительным стратегическим элементом традиционных форм полицейской деятельности. ОБСЕ содействует созданию и укреплению партнерства между полицией и гражданским обществом в рамках которого вся полиция, все государственные институты и сообщество активно взаимодействуют в разрешении проблем.

Подход ОБСЕ к полицейской деятельности в партнерстве с сообществом был обобщен и представлен в руководстве «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом», составленном Отделом стратегических вопросов полицейской деятельности при Генеральном секретаре ОБСЕ.[1] В данном руководстве утверждается что полицейская деятельность в партнерстве с сообществом представляет собой «изменение практики, но не основных целей полицейской деятельности. Эти цели по-прежнему предусматривают обеспечение общественного спокойствия и правопорядка; защиту основных прав и свобод личности – в особенности жизни; предотвращение и раскрытие преступлений; оказание содействия и услуг обществу с целью снижения уровня страха перед преступностью... Партнерство полиции и общества обеспечивает более эффективную и действенную стратегию достижения этих целей»[2].

1 «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом». Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности при Генеральном секретаре ОБСЕ. http://www.osce.org/policing

2 Idem.

Принципы и стратегии деятельности полиции в партнерстве с сообществом (ПДПС)

В отношении обеспечения успешной деятельности полиции на основе партнерства с сообществом, ОБСЕ следует двум ключевым принципам:

- Обеспечение высокой степени участия сообщества в повышении безопасности и общественного порядка и решении вопросов, связанных с правонарушениями в сообществе.
- Высокий уровень интегрирования полиции в жизнь сообщества с целью укрепления легитимности ее действий по инициативе сообщества и повышения качества оказываемых ему услуг.

Таким образом, для обеспечения успеха данной деятельности полиция должна:

- быть узнаваемой и доступной для населения;
- знать население на подведомственной территории и быть известной ему;
- отзываться на нужды населения;
- прислушиваться к проблемам граждан;
- привлекать и мобилизовать население;
- отчитываться в своих действиях и достигнутых результатах.

Для реализации этих принципов на практике, ОБСЕ, основываясь на международном опыте, рекомендует применять некоторые ключевые стратегии, такие как:

- создание четко определенных географических зон ответственности полиции с прикреплением к ним на постоянной основе офицеров полиции;
- наличие легко узнаваемых и доступных для населения сотрудников полиции и полицейских участков;
- переориентирование работы патрульных служб на патрулирование, не связанное с оперативной работой;
- привлечение общественности на местах к работе полиции;
- введение проактивного (упреждающего) подхода к решению проблем;
- привлечение всех государственных организаций и ведомств;
- привлечение всех полицейских служб к работе с местным населением.[3]

Для реализации концепции деятельности полиции в партнерстве с сообществом необходим целый ряд организационных изменений и новые подходы в управлении полиции, государственных учреждений и сообществ.

3 «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом». Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности при Генеральном секретаре ОБСЕ. http://www.osce.org/policing

Основные изменения в структуре и стиле управления в полицейской организации должны в основном касаться:

- Децентрализации и делегирования полномочий по принятию решений и управлению ресурсами от руководства к полицейским, непосредственно работающим с населением;
- Перераспределения сфер ответственности всех сотрудников полиции с предоставлением большей самостоятельности сотрудникам низшего звена и возложением на руководство обязанностей по координации, контролю и поддержке деятельности непосредственных исполнителей;
- Перехода от принципа передачи информации в полицейских службах, ориентированного преимущественно на нисходящую модель потока информации («сверху-вниз»), к употреблению более предпочтительной восходящей модели (типа «снизу-вверх»);
- Подготовки полицейских и программ обучения, выходящих за пределы традиционного обучения профессиональным навыкам и основным требованиям полицейской деятельности, основанной на демократических принципах, но предусматривающих также ознакомление с более широким диапазоном профессиональных умений и знаний, таких, например, как установление контактов с населением, построение доверия, посредничество в конфликтных ситуациях, осуществление решения проблем и сбора информации;
- Оценки эффективности работы сотрудников, которая должна в первую очередь учитывать способность сотрудника эффективно решать проблемы населения и вовлекать граждан в эти усилия.[4]

Основные изменения в структуре и стиле руководства, выходящие за рамки непосредственно полицейской организации, должны в основном предусматривать:

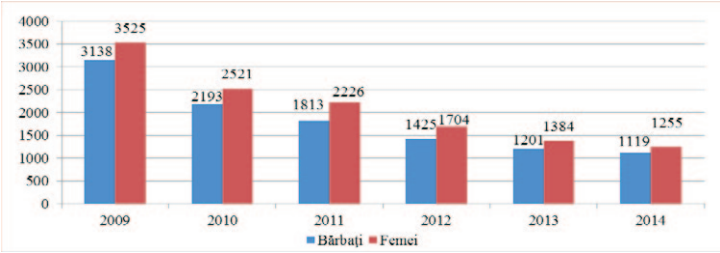
- Расширение полномочий местных общественных структур, при котором полиция оказывает содействие в организации встреч и форумов граждан по месту жительства, а также информирование жителей относительно возможности их активного участия в процессе решения проблем;
- Ознакомление других государственных ведомств с их ролью в реализации подхода, основанного на решении проблем и создании формальных структур для плодотворного сотрудничества в интересах избежания дублирования функций, а также в целях разделения труда, оказания взаимопомощи и достижения эффективного взаимодействия в работе по использованию общественных ресурсов.

4 «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом». Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности при Генеральном секретаре ОБСЕ. http://www.osce.org/policing

Преимущества рассматриваемой концепции для общества, полиции и других государственных учреждений состоят в:

- Возможности населения поделиться своими проблемами с сотрудниками полиции и стать партнерами по поиску нестандартных решений этих проблем, что, в свою очередь, может способствовать улучшению ситуации с предотвращением преступлений, повышением уровня безопасности и более углубленным представлением о понятии безопасности;
- Укреплении общественных связей и неформального общественного контроля в районах проживания с целью повышения способности местных жителей противостоять давлению социальных проблем и затруднений, которые в будущем могут привести к совершению преступлений и общественным беспорядкам;
- Улучшении отношений между полицией и обществом, повышении уровня доверия со стороны общества, что представляется особенно важным во взаимоотношениях полиции и групп национальных меньшинств;
- Достижении эффективного взаимодействия с другими государственными учреждениями в области решения проблем, что поможет сэкономить ресурсы при решении социальных вопросов;
- Увеличении объема информации, получаемой от населения, а также росте моральной поддержки усилиям полиции;
- Повышении степени удовлетворенности полицейских своей работой благодаря более позитивному впечатлению от встреч с общественностью, выросшему чувству безопасности и уверенности в себе, благодаря большей осведомленности о потенциальных очагах опасности и реальных угрозах, общему улучшению рабочего климата в подразделениях полиции в связи с коллективной ответственностью сотрудников и повышением уровня связей и сотрудничества как между полицейскими службами, так и между полицейскими на местах и их непосредственным руководством.[5]

5 «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом». Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности при Генеральном секретаре ОБСЕ. http://www.osce.org/policing



Встреча полицейских офицеров ОБСЕ с членами сообщества

Процесс реализации

Построение партнерства между полицией и обществом является сложным и многосторонним процессом, требующим изменений на любом уровне полицейской организации и в любой сфере полицейской деятельности. Процесс осуществления программ работы полиции в партнерстве с сообществом можно разделить на четыре этапа, которые следует считать циклическими или повторяющимися: подготовительная стадия, стадия реализации, стадия оценки и, наконец, стадия корректировки и расширения функций.

Подготовительная стадия

Важнейшими подготовительными мерами по обеспечению успешной реализации программы полицейской деятельности в партнерстве с сообществом являются:

- завоевание поддержки и доверия всех основных заинтересованных сторон на политическом и административном уровнях, а также в обществе и полицейских структурах;
- проведение независимого исследования в целях лучшего понимания специфических условий на территории реализации программы;
- вовлечение всех основных заинтересованных сторон в обсуждение надлежащих стратегий реализации программ полицейской деятельности по месту жительства населения;
- разработка концепции и постановка задач для разъяснения целей полицейской деятельности;

- разработка стратегического плана развития, учитывающего местные условия, четко определяющего соответствующие цели, методы и критерии реализации, которые могут быть успешно осуществлены в необходимое для их реализации время и с учетом имеющихся ресурсов;
- выбор инициативной группы по реализации программы или ведущего ведомства, в задачи которого входит: контроль над процессом реализации и его координация; создание механизмов коммуникации, контроля и оценки процесса реализации программы; а также общая ответственность за реализацию программы;
- выбор районов для реализации полицейской деятельности в партнерстве с сообществом и основных участников процесса, их подготовка к выполнению специальных задач по реализации программы;
- создание необходимой правовой основы, структуры или концепции реализации в целях обеспечения эффективного и устойчивого процесса осуществления программы;
- согласование усилий внешних источников финансирования и координаторов программы в целях обеспечения слаженных совместных действий и последовательных подходов к реализации рассматриваемой программы полицейской деятельности.

Стадия реализации

Меры, касающиеся полицейской службы:

- выбор пилотных полицейских участков в соответствии со стратегическим планом развития, обеспечение узнаваемости и доступности полиции для населения, а также укрепление двухсторонних контактов между полицией и местным населением;
- предупреждение возможности создания у населения впечатления, что полицейская деятельность по месту жительства, является функцией особого подразделения, имеющего мало общего с «настоящей» правоохранительной деятельностью;
- ознакомление всего кадрового состава полицейских служб с концепцией полицейской работы среди населения и демонстрация преимуществ подобного подхода для полицейских;
- обучение всего кадрового состава полицейской службы на всех этапах подготовки, контроль и оценка эффективности работы сотрудников полиции среди местного населения.

Меры, касающиеся других государственных ведомств:

- достижение полного согласия и соблюдения обязательств всех заинтересованных ведомств на территории района в отношении их доли ответственности и необходимости тесного сотрудничества;
- ознакомление сотрудников этих ведомств с полицейской деятельностью в партнерстве с сообществом, ее основными методами и той ролью, которая отводится им в совместном решении проблем.

Меры, касающиеся жителей и сообществ:

- углубление доверия к полиции;
- дополнение действий по предотвращению преступности и решению проблем интенсивными действиями быстрого реагирования, принадлежащими к более традиционному подходу к правоохранительной деятельности;
- организация общественных форумов, имеющих четкие процедуры и правила, и возглавляемых повсеместно уважаемыми лицами в соответствии с подходом, основанном на решении проблем при рассмотрении всех аспектов уровня качества жизни в районе;
- наделение членов общественных форумов полномочиями;
- дополнение форумов местной общественности на уровне простого населения форумами на более высоком административном уровне в целях координации усилий местных форумов и поощрения их обмениваться опытом и извлеченными урокам;
- создание альтернативных возможностей для встреч и обмена мнениями, в том числе таких, как дни открытых дверей полиции; посещение школ; приглашение определенных групп жителей посетить полицейские участки; информационные компании;
- развитие прочного сотрудничества с СМИ на основе руководящих принципов для контактов с представителями СМИ и четко определенными функциями пресс-секретарей, а также курсов подготовки полицейских по вопросам СМИ.

Стадия оценки

Введение концепции полицейской деятельности на основе партнерства и сотрудничества с сообществом является долгосрочным процессом и требует периодической оценки, которая должна быть связана с процессом стратегического планирования, позволяющим систематически и непрерывно совершенствовать качество полицейской деятельности. Общими критериями оценки процессов реализации полицейской деятельности деятельности на

основе партнерства и сотрудничества с сообществом могли бы служить их уместность, эффективность и действенность, влияние и устойчивость.

Уровень организационных преобразований полицейских служб мог бы оцениваться на основе:

- степени независимости процесса принятия решений;
- степени децентрализации патрульной службы, аналитических и следственных подразделений;
- уровня внутриведомственного сотрудничества и контактов;
- изменений в процессе отбора кандидатов на работу, которые учитывали бы профессиональные знания, навыки и качества, требуемые от сотрудников полиции, постоянно работающих с местным населением, а также степень, в которой программы подготовки отражают ознакомление с навыками полицейской деятельности по месту жительства граждан;
- индивидуальных аттестаций эффективности работы полицейских;
- степени удовлетворенности сотрудников полиции своей работой.

В основе оценки деятельности других государственных агентств могла бы лежать:

- степень их приверженности рассматриваемой концепции и вовлеченности в процесс решения проблем;
- объем ресурсов, задействованных для деятельности, связанной с решением проблем;
- уровень сотрудничества и контактов между ведомствами.

Развитие партнерства общества и полиции может оцениваться посредством:

- проведения опросов общественного мнения и интервьюированием целевых групп по вопросу эффективности работы полиции и ситуации с безопасностью в жилых районах и мерами ее обеспечения;
- составления отчетов о внутреннем и общественном контроле над полицейской деятельностью;
- анализа сообщений в средствах массовой информации;
- ведения записей о совместных действиях полиции и общества;
- анализа жизнеспособности официальных и неформальных общественных форумов и т. д.

Эти качественные критерии должны дополняться количественными показателями, такими, например, как статистика преступлений, уровень раскрываемости преступлений и/или докладами о виктимизации. Общество должно быть информировано о результатах оценки, причем следует предоставить

возможность для анализа и выявления успехов, достигнутых в процессе решения проблем с целью дальнейшего обеспечения вовлеченности населения в сотрудничество и укрепления партнерства между полицией и обществом.[6]

Стратегические подходы

Являясь дополнением к традиционной (на основе оперативного реагирования) правоохранительной деятельности, подход, базирующийся на процессе решения проблем с целью снижения уровня преступности и повышения безопасности, представляет собой другой важный аспект работы полиции с сообществом. Ведущей характеристикой этой стратегии служит систематизированный (в идеальном случае компьютеризированный) анализ социальных проблем, основанный скорее на детальном изучении наиболее часто встречающихся моделей преступлений, нежели отдельных случаев правонарушений, и рассматривающий их как единую группу проблем. Анализ предусматривает также установление первопричин преступлений и социальных беспорядков.

Возможными методами сбора аналитической информации является проведение обзоров виктимизации, составление карт горячих точек преступлений или обход социальных и здравоохранительных учреждений или школ. Поскольку подобная информация может быть получена лишь с помощью местного населения, тесное сотрудничество с ним, основанное на отношениях доверия, оказывается абсолютно незаменимым.

В качестве первого шага проводится сканирование существующих проблем и случаев правонарушений, их установление и анализ. Следующий этап предусматривает разработку путей решения проблем и их реализацию и, в заключение, проводится анализ полученных результатов. Все перечисленные этапы осуществляются при тесном взаимодействии полиции и общества.

Различные этапы систематически изучаются посредством таких моделей решения проблем, как «CAPA» (сканирование, анализ, реакция, аналитическая оценка) или «Модуль анализа проблем», причем обе модели на стадии анализа применяют «Треугольник решения проблем». Описание модели «CAPA» содержится в блоке I. Для формализации процесса решения проблем необходимо разработать планы обеспечения безопасности населения в местах проживания, которые «включают четкую постановку проблемы; согласованные меры по ее решению; закрепление заданий за конкретными членами рабочей группы; цели и показатели их успешной реализации, а также данные обзоров, проводимых на регулярной основе».

6 «Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом». Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности при Генеральном секретаре ОБСЕ. http://www.osce.org/policing

Блок 1: Модель решения проблем «САРА»

Продвижение передовых практик

Основываясь на опыте, накопленном в применении принципов ПДПС в государствах-членах ОБСЕ, эксперты организации разработали ряд рекомендаций по надлежащей практике в государствах-членах ОБСЕ:

- *«Передовой опыт создания партнерства между полицией и обществом»;*
- *«Полиция и лица национальности рома: передовой опыт в построении доверия и накоплении знаний»;*
- *«Торговля людьми: выявление потенциальных и предполагаемых жертв. Роль деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом»;*
- *«Профилактика терроризма и экстремизма с применением насилия, а также радикализма, ведущего к терроризму. Роль деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом».*

Вызовы и наработанный опыт

На основе опыта стран-членов ОБСЕ, можно выделить ряд извлеченных уроков и проблем, которые заслуживают особого внимания в процессе планирования и реализации ПДПС:

- Недостаточность ресурсов для осуществления слишком амбициозных стратегий ПДПС;
- Важность внесения изменений в должностные инструкции полиции и государственных учреждений в соответствии с философией ПДПС;
- Отрицательное влияние постоянной ротации сотрудников полиции на реализацию ПДПС;
- Существование различных уровней понимания, ответственности и поддержки между различными заинтересованными сторонами;
- Необходимость урегулирования несовпадений интересов;
- Необходимость создания достаточного потенциала для всех заинтересованных сторон.

II. Реализация полицейской деятельности в партнерстве с сообществом в Албании

Процесс реализации деятельности полиции на основе партнерства с сообществом в Албании является частью более широкого процесса реформирования государственной полиции, включающего в себя три основных направления:

1. Реализация комплексной законодательной реформы.
2. Разработка стратегических документов по развитию полиции.
3. Установление партнерских отношений с государственными органами и общественностью.

Реформа законодательства направлена на приведение национального законодательства в соответствие с законодательством Европейского Союза, а также на достижение конкретной задачи создания профессиональной полицейской службы, соответствующей нормам демократического государства. Законодательная реформа была обусловлена подписанием Албанией Соглашения об ассоциации с ЕС в 2006 году и утверждением статуса страны-кандидата ЕС в апреле 2009 года. Основными результатами, полученными в ходе этой реформы, являются:

- Разработка согласованной нормативно-правовой базы в области борьбы с организованной преступностью, терроризмом, предотвращения преступности, обеспечения общественного порядка и безопасности и соблюдения прав и основных свобод человека;
- Изменение статуса полиции с военного на орган государственного управления;
- Определение новых задач полиции: поддержание общественного порядка и безопасности в соответствии с законом и соблюдение основных прав и свобод человека;
- Изменение системы званий с отменой военных званий и введение полицейских званий;
- Изменение организационных задач, устава, прав и обязанностей сотрудников полиции.

Разработка стратегических документов. Впервые, цель внедрения концепции деятельности полиции на основе партнерства с сообществом была сформулирована в Стратегии развития полиции на 2007–2013 годы. Эта цель была подтверждена в Стратегии развития полиции на 2015–2020 годы, в которой определено, что вся полицейская деятельность будет основываться на концепции деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом.

Начиная с 2007 года, в стратегических документах по развитию полиции были приведенны в соответствие с принципами и целями ПДПС следующие основные положения:

- Цели и действия по модернизации полиции;
- Миссия и задачи полиции, ее ценности и кодекс поведения;
- Цели и приоритеты на стратегическом и тактическом уровне;
- Задачи и обязанности полиции с учетом качества услуг, предоставляемых населению;
- Порядок внутреннего обмена информацией и внешние отношения полиции.

В то же время, в стратегических документах сформулированы задачи по адаптации структуры полиции в соответствии с организацией местного самоуправления и криминогенной ситуацией, по созданию специальных структур, отвечающих за деятельность полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом и кардинальной реформе системы подготовки кадров, как с точки зрения структуры и организации, так и с точки зрения содержания учебных планов.

Создание партнерств

Партнерские отношения с учреждениями и членами сообщества, а также их активное привлечение для решения вопросов безопасности сообщества стали неотъемлимой частью деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом в Албании. С самого начала реализации в стране концепции деятельности полиции на основе партнерства с сообществом предполагалось инициирование и развитие партнерских отношений между государственной полицией и местными органами власти, учреждениями здравоохранения, социальной защиты и образования, инспекциями по борьбе с незаконным строительством, региональными отделениями прокуратуры, службой информации, пожарной службой, неправительственными организациями и сообществами.

Главная роль в этих партнерских отношениях принадлежит **Региональным Советам по Вопросам Безопасности**, которые были созданы в каждом района и муниципалитете. В эти советы, возглавляемые мэрами, входят представители всех правительственных и неправительственных учреждений, которые могут внести свой вклад в решение проблем общественной безопасности и обеспечить платформу для дискуссий, принятие решений, анализ и мониторинг деятельности полиции на местном уровне, поддержание общественной безопасности и предупреждение преступности.

Данные партнерские отношения включают следующие ключевые направления:

- Консультации с региональными префектурами, муниципалитетами, государственными учреждениями, общественными организациями и общественными группами в целях разработки годовых стратегий по охране и обеспечению общественного правопорядка и безопасности населения в каждом регионе;
- Поддержка местных органов власти, государственных учреждений и других юридических и физических лиц в отношении соблюдения/применения законодательства и обеспечения общественного порядка и безопасности;
- Разработка образовательных программ для учебных заведений по вопросам информирования об отрицательных последствиях употребления наркотиков и алкоголя, о правилах дорожного движения и о конкретных проблемах, характерных для данной возрастной группы с точки зрения общественного порядка и безопасности;
- Создание инфраструктуры или предоставление офисов для работы сотрудникам полиции, работающих на основе партнерства и сотрудничества с сообществом;
- Внедрение рекомендаций учреждений, осуществляющих мониторинг соблюдения основных прав и свобод человека;
- Инвестиции и совместные проекты по улучшению безопасности и общественного порядка;
- Совершенствование профессионального потенциала и подготовка сотрудников полиции и государственных служащих по конкретным вопросам, связанным с ситуацией в сообществе;
- Проведение кампаний и совместные мероприятия по конкретным вопросам жизни сообществ (например, бытовое насилие, дорожное движение, насилие в школах и пр.);
- Периодическое лицензирование доступа различных НПО в полицейские участки с целью проведения проверок в местах содержания под стражей без предварительного уведомления;
- Предоставление юридической и психологической помощи и размещение жертв домашнего насилия и торговли людьми.

По мнению албанских властей, полученные результаты подтверждают, что такое партнерство в значительной степени способствовало улучшению качества услуг полиции, улучшению отношений между полицией и гражданами, улучшению обмена информацией, разработке модели упреждающей (превентивной) деятельности полиции, повышению уровня прозрачности и подотчетности полиции и улучшению имиджа полиции в целом.

Некоторые элементы деятельности полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом

Система оценки эффективности работы

Система оценки эффективности работы была внедрена и используется государственной полицией в целях создания базы данных, необходимых для обоснования и оценки последствий принимаемых решений и эффективности действий по реорганизации полиции и реализации полицейской деятельности в партнерстве с сообществом. С этой целью, албанская полиция, при поддержке партнеров по развитию, провела широкомасштабную оценку ситуации в отношении организации, модели и качества предоставления услуг, а также восприятия населением результатов реформирования и совершенствования услуг. Оценочные исследования были проведены в течение двух лет в рамках проекта, осуществленного при поддержке ЕС, а результаты были представлены общественности, при этом, они включали сравнительное исследование деятельности албанской полиции и полиции других европейских стран.

Реструктуризация полиции и реорганизации подразделений

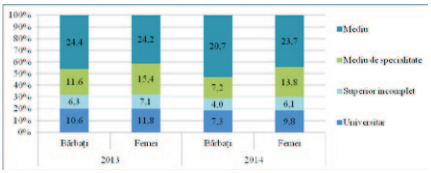
Реализация полицией Албании концепции деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом сопровождалась реорганизацией подразделений полиции, направленной на обеспечение согласованности между структурами полиции и территориальными органами государственного управления, принимая во внимание, при этом, конкретный уровень преступности в отдельных регионах. В настоящее время, в каждом регионе и муниципалитете есть подразделение полиции на уровне комиссариата, при этом для координации деятельности полиции на основе партнерства с сообществом были созданы специальные подразделения на центральном уровне (в рамках управления общественной безопасности при государственной полиции) и на местах (в каждом комиссариате).

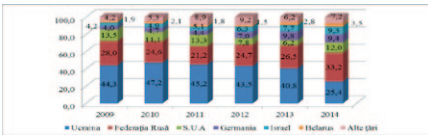
Все подразделения полиции подверглись реорганизации с целью повышения эффективности их работы по предупреждению преступности. Число сотрудников полиции в регионах увеличилось на 35%, что обеспечивает присутствие сотрудника полиции в каждом регионе с населением 3–7 тысяч жителей.

Создание общественных приемных

Отличительным элементом реформы является процесс реорганизации предоставления услуг гражданам путем создания так называемых **«Общественных Приемных Полиции»** в каждом инспекторате полиции. Эти приемные предназначены для предоставления услуг по принципу «единого окна» и предусматривают оказание 92 видов услуг (от биометрических паспортов до

регистрации жалоб или заявлений в отношении правонарушений, включая административные).





Общественная Приемная Инспектората Полиции

Система оценки безопасности на местном уровне (СОБМУ)

Система оценки безопасности на местном уровне (СОБМУ) была внедрена с целью изменения подхода к планированию деятельности подразделений полиции. В соответствии с данной системой, определяются и анализируются проблемы безопасности в каждом населенном пункте, в особенности те проблемы, которые влияют на качество жизни в сообществе. Оценка проводится, по крайней мере, один раз в шесть месяцев на основе опроса местных жителей. В соответствии с данной системой, **стратегическое планирование** и **управление деятельностью полиции** осуществляется в шесть этапов:

1. *Определение восприятия безопасности в сообществе.* Осуществляется путем проведения опроса общественного мнения в зоне (районе) ответственности каждого комиссариата. Вопросники содержат пять различных блоков вопросов: i) проблемы общественного порядка / безопасность в данной местности; ii) правонарушения и преступность; iii) конкретные опасения населения в связи с преступностью; iv) озабоченность преступностью и v) оценка степени удовлетворенности местного сообщества деятельностью полиции.
2. *Анализ проблем безопасности.* Результаты исследования по каждой зоне (каждому региону), включая полицейскую статистику и другую информацию, анализируются соответствующими структурами отдела общественной безопасности конкретных комиссариатов с целью выяснения причин и факторов, приводящих к проблемам безопасности в данной зоне (регионе).
3. *Планирование деятельности.* На основе анализа безопасности, комиссариаты разрабатывают краткосрочные планы действий (3–6 месяцев) для каждой из зон/районов. Планы должны быть направлены на решение выявленных проблем безопасности и включать не только конкретные

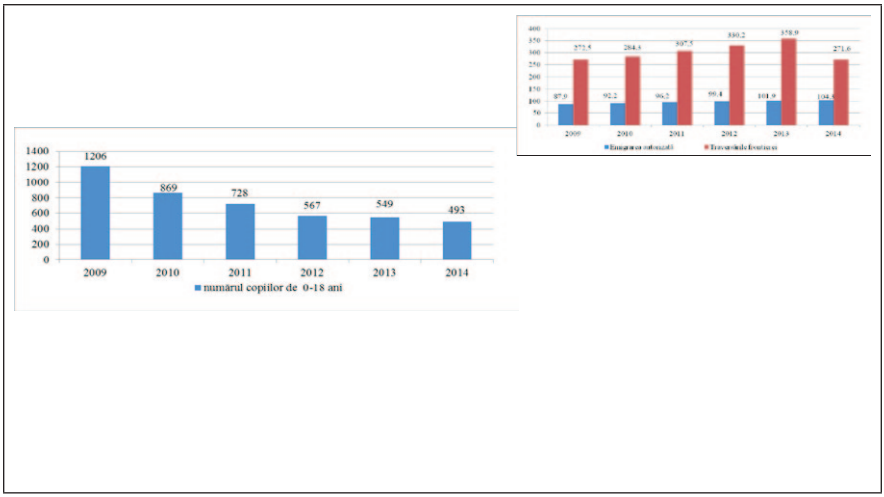
действия и методы решения каждой задачи, но и содержать рекомендации по сотрудничеству с учреждениями и частными партнерами, которые позволят воздействовать на основные (базовые) причины и предпосылки, способствующие возникновению данных проблем безопасности.

4. *Реализация и мониторинг.* Реализация планов действий по решению проблем контролируется местными и региональными комиссариатами полиции.
5. *Повторная оценка ситуации в сообществе.* В конце фазы реализации плана действий осуществляется повторная оценка уровня безопасности в сообществе с использованием той же методологии, которая использовалась при первоначальном замере, для определения произошедших изменений.
6. *Анализ/оценка.* На данном этапе, полицейские комиссариаты осуществляют анализ достигнутых результатов, определяя успехи или неудачи в решении проблем безопасности в сообществах. Этот этап служит, для оценки методов деятельности полиции используемых для решения каждой из проблем в частности и эффективности партнерств в целях их адаптации и совершенствования, а также оценки потребностей в ресурсах, необходимых для решения проблем (персонал, логистика и инфраструктура).

Дополнительные элементы деятельности полиции на основе партнерства с сообществом

«Цифровой комиссариат» или **«Веб-полицейский»** является примером использования элементов информационных технологий в деятельности полиции. Этот элемент был внедрен в качестве дополнения к системе СОБМУ, на основе опыта шведской и эстонской полиций. Данная веб-платформа позволяет гражданам возможность общаться и взаимодействовать с конкретным сотрудником полиции (а не с учреждением как таковым), что позволяет персонализировать предоставляемые консультации и помощь.

Посредством аккаунтов в Facebook и Twitter, созданных комиссариатами полиции, граждане могут обращаться в полицию для получения информации или консультации, для сообщения в полицию о своих подозрениях о злоупотреблениях, о правонарушениях, жертвах издевательств или оскорблений, о сексуальном насилии или о иных подобных событиях. Основными целевыми группами этой платформы являются, в основном, молодежь, которая часто использует и взаимодействует в социальных сетях. Таким образом, полиция получает больше информации о реальной ситуации на территории своей ответственности и располагает платформой для обратной связи и анализа.



Электронная регистрация нарушений

Неделя открытых дверей для сообщества является еще одним элементом, который был внедрен с целью повышения уровня прозрачности в работе полиции и ее более тесного контакта с сообществом. Каждый год, в течение одной недели, полиция организует посещение местных отделений полиции и комиссариатов для граждан, студентов, учителей с целью ознакомить их с условиями работы офицеров полиции, задачами и обязанностями различных подразделений, общественными приемными, местами содержания под стражей, подразделениями управления и контроля, и т. д.

Схема малых грантов была создана для поддержки усилий по решению проблем, выявленных в сообществах, и для информационных кампаний. Эта система была задумана как субкомпонент партнерства для проведения мероприятий по развитию отношений между полицией и молодежью, с особым акцентом на уязвимых сообществах (национальные меньшинства и LGBT). Для использования малых грантов были созданы местные комитеты для отбора проектов и разработаны правила, инструкции и модели необходимых финансовых документов. Схема малых грантов послужила в качестве инструмента для расширения возможностей обеспечения общественного порядка в рамках деятельности полиции на основе партнерства с сообществами и для интеграции малых или уязвимых сообществ.

Основные проблемы в осуществлении деятельности полиции в партнерстве с сообществом

В ходе реализации концепции ПДПС существует много сложных вопросов, наиболее важными из которых являются:

- Трудности в обеспечении интенсивного обмена информацией между различными подразделениями полиции, которые, на начальном этапе, основаны на устаревших формах и методах организации и деятельности полиции. В течение длительного периода времени в полиции чувствовалось отсутствие желания обмениваться знаниями и информацией или непонимание того, что передача знаний и информации полезна для организации.
- Неприятие изменений со стороны тех, кто привык действовать в соответствии со старыми правилами и формально следовать положениям официальных документов.
- Сложный и длительный процесс обучения, который осуществлялся вне базовых учебных курсов и тренингов, имеющих уже утвержденную структуру и содержание.
- Постоянные кадровые перестановки в государственной полиции, что негативно сказывалось на достижении результатов и обусловливало медлительность процесса продвижения в осуществлении желаемых изменений.
- Трудности в обеспечении такой же степени энтузиазма между заинтересованными сторонами, как и в полиции.
- Избирательные кампании и перегруженность персонала полиции в связи с необходимостью обеспечения правопорядка, что не позволило некоторым сотрудникам полиции участвовать во всех мероприятиях по подготовке кадров и реализации запланированных мероприятий.

Выводы и рекомендации

Опыт Албании в реализации полицейской деятельности на основе партнерства с сообществом позволяет сделать следующие выводы и рекомендации:

- Полицейская деятельность, основанная на партнерстве и сотрудничестве с сообществом, касается всей полиции как института в целом и не может быть передана под ответственность отдельной группе сотрудников полиции. Философию, стратегию и практику ПДПС должны знать и реализовывать все сотрудники полиции в целом. Для того чтобы полицейская деятельность основанная на партнерстве и сотрудничестве с сообществом была надежной и устойчивой, требуется изменение отношения к работе и поведения всех полицейских подразделений.

- Критически важным является сочетание взаимосвязанности в обучении и подготовке менеджеров стратегического, оперативного и тактического уровней. Это означает, что для того, чтобы способствовать улучшению деятельности полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом на региональном (районном) уровне, программа должна быть направлена на все подразделения полиции, а не только на тех, кто конкретно назначен в качестве ответственных лиц на региональном уровне. Крайне важно наладить партнерские отношения между различными субъектами государства и общества.
- Изменения в поведении всех сотрудников полиции являются обязательными: они должны быть ориентированы на решение задач, брать на себя ответственность и проявлять инициативу, координировать свои действия с другими заинтересованными лицами/учреждениями, в случае необходимости. Сотрудники полиции должны направлять свои усилия на достижение результатов, а не только на конкретные задачи, которые им поручены.
- Для того чтобы знать реальную ситуацию, чтобы быть ближе к сообществу и гражданам, чтобы иметь точную информацию о результатах своих действий и корректировать планы работы, комиссариатам / полицейским участкам необходимо организовать и применять интегрированную систему оценки безопасности на местном уровне.
- Для обеспечения связи и взаимодействия между местной администрацией, сообществом и полицией является обязательным создание Региональных (муниципальных) советов по безопасности в качестве основных структур партнерства, определение их задач, состава и полномочий.
- Для реализации концепции деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом, необходимо привлекать как можно больше граждан не только к определению проблем, но и к деятельности по содействию их решению. С целью стимулирования этого процесса, может быть разработан проект закона «О добровольной деятельности по обеспечению общественной безопасности и правопорядка / о добровольных помошниках полиции».
- Для создания благоприятных условий сотрудничества между сообществом и полицией, необходимо модернизировать инфраструктуру, используемую полицией, в том числе путем создания соответствующих условий для приема граждан и беседы с гражданами и несовершеннолетними лицами в полицейских участках.
- И, наконец, деятельность полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом требует адекватного материально-технического обеспечения, включая логистику, в целях создания условий, необходимых для повышения ее эффективности.

III. Участие общества в обеспечении безопасности в Эстонии

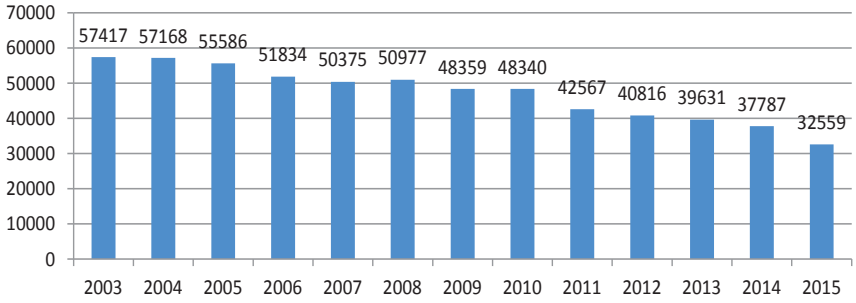
Реализация концепции деятельности полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом в Эстонии

В течение более чем 10 лет, уровень доверия к полиции в Эстонии составляет около 80%, в то время как количество преступлений постоянно снижается (рис. 8). Доля граждан, которые считают, что преступность является самой большой проблемой для эстонского государства в два раза ниже, чем в среднем по Европе. Эти замечательные результаты основаны на сложной комбинации различных действий (некоторые из которых являются приоритетами на государственном уровне) и постоянных усилий полиции, общества, сообществ и волонтеров.

В 2001 году, в Эстонии был принят План развития полиции, в котором предупреждение правонарушений было определено как одно из приоритетных направлений деятельности полиции. После нескольких лет усилий стало ясно, что полиция не может самостоятельно, по-настоящему эффективно, реализовать эту концепцию, и началось продвижение идеи более интенсивного участия сообществ. В то время, сотрудничество между сообществом и полицией было недостаточно последовательным и отсутствовало понимание того, как должна быть организована на практике деятельность по предупреждению преступности и как полиция могла бы стать частью сообщества.

С этой целью в 2006 году в Эстонии началось продвижение концепции *«менталитет общественной безопасности»*, основанной на широком подходе к созданию процветающей среды обитания в условиях безопасности. После двух лет, парламент утвердил рекомендации по вопросам политики безопасности на 2008–2015 годы. Этот документ можно считать первым стратегическим документом по реализации полицейской деятельности, основанной на партнерстве и сотрудничестве с сообществом.

Концептуальные положения этого документа были в дальнейшем развиты в Плане по консолидации внутренней безопасности на 2015–2020 годы, который, в настоящее время, является основным документом для планирования и осуществления мероприятий, связанных с национальной безопасностью на национальном уровне. Документ основан на комплексном подходе к обеспечению правопорядка и безопасности, важности вклада каждого человека/гражданина и распределении ответственности и обязанностей по обеспечению безопасности в сообществе совместно с самими членами сообщества.



Уровень преступности в Эстонии

Помимо того, что все учреждения и институты государства обязаны действовать в целях обеспечения внутренней безопасности, распределение ответственности и обязанностей также означает партнерство и совместные действия, встречи, обсуждения и регулярный обмен мнениями с сообществом, органами местного самоуправления, работниками общественных учреждений, гражданами и различными общественными группами и т. д. В то же время, это означает постоянную совместную работу со средствами массовой информации.

Эстонский подход к концепции ПДПС предполагает, что создание безопасного сообщества основано на трех основных столпах:

- Каждый человек должен быть осторожным и внимательным. Безопасность начинается с каждого из нас;
- Сообщества привлекают всех своих членов в обеспечение общественной безопасности;
- Предупреждение преступности путем выявления проблем и их совместного решения является наиболее рациональным способом обеспечения безопасности и общественного порядка.

Эти цели могут быть достигнуты только при условии, если:

- Каждый человек имеет навыки и знания о том, как предотвратить несчастные случаи, нарушения правопорядка и преступные действия;
- Полиция является профессиональной службой, которая сотрудничает с гражданами и сообществом, и обеспечивает четкое распределение задач и ролей.

Особенности организации обеспечения общественного порядка

Добровольные помошники офицеров полиции.

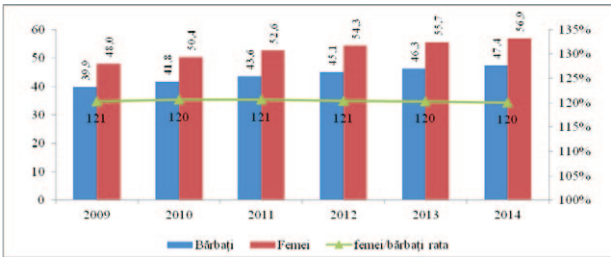
В Эстонии существует **уникальная система добровольческой помощи сотрудникам полиции**. Корни этой деятельности восходят к 1917 году, но организованная деятельность началась в 1994 году, после принятия Закона об ассистенте (помошнике) офицера полиции (*АОП*). В целом, *АОП* имеют те же права и обязанности, что и офицеры полиции, за исключением прав и обязанностей, связанных с уголовным процессом. АОП могут участвовать в различных видах деятельности полиции по собственному выбору: патрулировании, профилактической деятельности, наблюдении за дорожным движением, массовых мероприятиях, охране границы, расследовании преступлений и т. д. Закон устанавливает следующие требования к АОП:

- Возраст 18+;
- Знание определенного законодательства;
- Гражданство Эстонии, знание языка не ниже уровня B2;
- Отсутствие судимости;
- Среднее образование;
- Здоровье и физическая подготовка (в соответствии с конкретными требованиями закона);
- Отсутствие статуса подозреваемого или обвиняемого по какому-либо уголовному делу;
- Отсутствие проблем со здоровьем, таких как алкоголизм или наркомания;
- Умственное здоровье;
- Соответствие профессиональным требованиям (предусмотрено законом).

По состоянию на 2016 год, в Эстонии насчитывалось около 1000 ассистентов полиции. Каждый из них проходит обучение в рамках начальной учебной программы и программы непрерывного образования. В зависимости от результатов экзаменов, ассистенты могут участвовать в различных видах полицейской деятельности. Отдельное обучение и сдача экзамена обязательны для тех, кто хочет получить разрешение на ношение оружия. После двух лет работы в качестве ассистента и при наличии определенного уровня подготовки, ассистент может получить право работать самостоятельно. Ассистенты имеют те же социальные гарантии, что и сотрудники полиции; в зависимости от выполняемой работы, они получают обмундирование и снаряжение.

Ассистенты выполняют очень важную роль в поддержании отношений и сотрудничества между полицией и местными органами власти, учебными заведениями и сообществами, а также в выполнении повседневных задач, та-

ких как патрулирование, профилактические мероприятия, реагирование на экстренные вызовы.



Совместная работа ассистентов и офицеров полиции

Общественные (местные) советы безопасности

В соответствии с Планом по укреплению внутренней безопасности на 2015–2020 годы, в каждом из 15 районов Эстонии были созданы общественные (районные) советы по безопасности. Состав этих советов отличается в зависимости от региона, хотя в состав каждого совета, как правило, входят руководители местной администрации и организаций. Как правило, в этих советах представлены следующие учреждения и институты: министерство внутренних дел, полиция, местные органы власти (мэры), аварийно-спасательные и спасательные службы, местные надзорные организации, предприниматели, молодежные организации, организации здравоохранения и неправительственные организации. В некоторых случаях, для экономии ресурсов, 4–5 районных совета проводят совместные заседания и обсуждения тем и вопросов, представляющих общий интерес, и определения возможных совместных мер по их устранению.

Общинные (районные) советы безопасности выполняют консультативную роль и не могут принимать обязывающих решений. Советы обсуждают вопросы безопасности предлагаемые председателем или членами и разрабатывают предложения относительно возможных решений и необходимых мероприятий, которые должны проводиться совместно или каждым учреждением по отдельности. Советы являются важной платформой для обмена информацией и планами по сотрудничеству.

Соседское наблюдение

Соседское наблюдение (СН) – это хорошо известная, как в Эстонии, так и в других странах, деятельность, демонстрирующая, как общение и сотрудничество между людьми способствуют созданию благоприятных и безопасных условий жизни. Соседское наблюдение – это способ мышления и действий, когда у каждого есть обязательства и возможность действовать в целях обеспечения безопасности в сообществе.

Соседское наблюдение основывается на общественной солидарности и взаимопомощи и направлено на снижение чувства страха, недоверия, незащищенности сообщества, а также на предупреждение преступности и насилия любого рода путем мониторинга и информирования полиции, родственников, соседей и сообщества о любых действиях подозрительного характера, тем самым защищая себя и разделяя чувство ответственности за свою семью и других членов сообщества.

Союз ассоциаций жилищных кооперативов

Союз ассоциаций жилищных кооперативов (*EKYL*) является некоммерческой организацией, основанной в 1996 году жилищными ассоциациями объединяющими, примерно, 65% населения Эстонии, и является наиболее распространенным способом управления жилыми зданиями. Основная цель *EKYL* состоит в развитии ассоциаций жильцов путем их обучения, консалтинга, исследований и осуществления национальных и международных проектов по сотрудничеству.

Предупреждение преступности и участие в деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом не является основным элементом деятельности *EKYL*, хотя эти ассоциации охватывают всю страну и предоставляют возможность общения с большинством членов сообществ. *EKYL* предоставляет консультации своим членам в случае возникновения обеспокоенности по поводу вопросов безопасности и, в случае необходимости, обращается за помощью к экспертам полиции или другим партнерским организациям.

Кодукант – движение сельских общин в Эстонии

Кодукант является движением, объединяющим сельские общины Эстонии (около 5000 участников) и неправительственные организации, занимающиеся мобилизацией сельского населения. Кодукант предоставляет консультации, помощь и обучение своих членов в области организационного развития, развития сообществ, развития бизнеса, информации и просвещения по вопросам безопасности и т. д. Кодукант является платформой для обсуждений в рамках сообществ и зачастую темы, представляющие интерес и рассматри-

ваемые членами сообществ, относятся к вопросам безопасности сообществ и к тому, как эти вопросы могут и должны решаться.

Проблемы и задачи на будущее

1. *Понимание концепции деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом.* ПДПС является новой концепцией в Эстонии, и она еще не полностью и не всегда однозначно воспринимается в обществе. С одной стороны, концепция включает в себя широкий спектр мероприятий, которые, зачастую, по-разному понимаются членами сообщества, должностными лицами и политиками. С другой стороны, применение концепции может варьировать от одного сообщества к другому, а некоторые действия, которые были эффективными в одном сообществе, не всегда смогут обеспечить такой же успех в других сообществах, или могут оказаться вообще неэффективными. Обеспечение надлежащего понимания концепции деятельности полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом требует постоянных усилий, в том числе, со стороны полиции.
2. *Неучтенные правонарушения.* Хотя уровень доверия к полиции находится на высоком уровне, по имеющимся оценкам, около половины некоторых категорий правонарушений остаются неучтенными. Эти оценки противоречат официальным сообщениям о сокращении уровня преступности и их трудно объяснить исходя из недостаточного количества исследований, которые бы изучали и объясняли данные явления.
3. *Установление общих целей.* Борьба с преступностью требует постановки целей и определения точек отсчёта. С одной стороны, опрос, проведенный по заказу полиции в 2016 году показал, что основные проблемы озабоченности общества относятся к безопасности дорожного движения, кражам/грабежам и наркотикам. С другой стороны, Министерство юстиции установило в качестве приоритетных направлений деятельности борьбу с подростковой преступностью, бытовым насилием и реинтеграцию в общество бывших преступников. Конечно, данные направления очень важны для создания более безопасной среды, но они отличаются от тех направлений, которые являются самыми важными по мнению членов сообщества. В этой ситуации, определение государством приоритетности задач в области планирования деятельности полиции может стать препятствием для плодотворного сотрудничества на уровне сообществ.
4. *Необходимость непрерывного обучения.* Система обучение полиции в Эстонии достаточно развита, однако, задача адаптации деятельности полиции к постоянным изменениям организационного или операционного характера требует непрерывного обучения различным методам работы. Учитывая тот факт, что эффективность работы полиции, в значительной степени, основана на разнообразии используемых подходов

и методов работы, необходимо периодически осуществлять обучение и обмен опытом и знаниями в этой области.

5. *Кто отвечает за безопасность?* Готовность государства разделить ответственность в области безопасности не всегда положительно воспринимается населением, подчас не испытывающим большое доверие к этой инициативе. Результаты последнего опроса 2016 года показывают, что около 50% эстонцев считают, что только государство несет ответственность за обеспечение внутренней (общественной) безопасности и лишь половина граждан готова внести свой вклад и участвовать в этом. Поскольку подход государства, основанный на идее «участвуют все», является относительно новым, требуется время для обеспечения изменения в отношении людей. Эта инициатива не будет успешной, если государство потребует обязательного участия каждого. Функции государства не могут сокращаться до бесконечности, а обеспечение внутреннего (общественного) порядка является одной из основных функций государства.
6. *Государство заявило, что оно ожидает вклада от каждого из граждан.* Это заявление порождает право на участие, что, в свою очередь, требует дальнейшего обмена информацией и общения между гражданами и государством. Возникает новая ситуация для полиции, требующая больших изменений в данном контексте.
7. *Местные органы власти играют важную роль в деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом.* Выполнение этой роли осуществляется по-разному в различных органах местного самоуправления, и в первую очередь потому что они различаются по своим возможностям. Конечно, административные реформы могут улучшить ситуацию, но наиболее важным, в этом плане, является сотрудничество и инициатива.
8. *Идентификация инициатора, т. е. лица, группы лиц или учреждений, которые возьмут на себя ответственность и начнут действовать.* Полиция ожидает, что инициатива должна исходить от сообщества, в то время как сообщество ожидает, что в качестве инициатора выступит полиция или орган местного самоуправления. Зачастую, люди не очень ясно понимают ситуацию, предполагая, что выдвижение инициатив означает взятие на себя ответственности, и они опасаются, что для них эта задача слишком трудна и они не смогут ее успешно решить. Данная проблема может быть решена только путем разъяснения и информирования.
9. *Регионы с высоким уровнем преступности неохотно самоорганизуются.* Эта ситуация не исключает их участия и поддержки, просто такие регионы требуют больших усилий, в целях определения более подходящих, для данных сообществ, подходов. Работа с такими сообществами, прежде всего, требует тщательного анализа их интересов и проблем.

Вполне возможно, что то, что полиция считает проблемой, не считается достаточно важной проблемой с точки зрения сообщества.

Выводы

1. Полиция Эстонии не использовала в своей работе единый стандартный стратегический подход, а сочетание различных методов. Это означает, что полиция сумела быстро научиться на своих ошибках, и что в такой маленькой стране, как Эстония, такие изменения могут осуществляться быстро.
2. *Высокое доверие к полиции является также успехом.* Перед полицией постоянно стоит задача подтверждать, что она заслуживает это доверие, которое является хрупким, и небольшая ошибка может разрушить усилия тысяч сотрудников.
3. *Для того, чтобы стимулировать участие всех и каждого, государство должно быть честным.* Хотя уровень регистрируемой преступности снизился, не вполне понятно, насколько снизилась скрытая преступность. Как изменения в законодательстве повлияли на статистику преступности? Сколько времени нужно полиции, чтобы прибыть на место происшествия? Людей не волнует сколько времени в среднем, они хотят знать сколько времени потребуется конкретно в данном селе, на данный момент, как долго нужно ждать? Это та информация, которую полиция должна быть готова предоставить на уровне каждого конкретного сообщества.
4. В дополнение к деятельности, предусмотренной в планах и стратегиях, *проводится много других небольших мероприятий местного уровня в небольших населенных пунктах*. Эти мероприятия осуществляются увлеченными людьми, у которых нет никакой повестки дня, стратегического плана или руководства, но которые, в значительной степени, способствуют обеспечению общественной безопасности.
5. В Эстонии существует *тенденция распространения успешных местных инициатив на национальный уровень*. Однако, организация на национальном уровне требует определенного административного потенциала, и иногда разумнее оставаться на местном уровне и продолжать успешно работать в меньшем масштабе. Не всякая успешная деятельность требует создания организации для ее реализации. Это вовсе не означает, что хорошие идеи не должны распространяться. Смысл заключается в том, что необходимо думать о сотрудничестве и деятельности, которая может быть более эффективно осуществлена партнерами, при этом с меньшими ресурсами.
6. Ключевым вопросом является *общественное признание*. В Эстонии есть много наработок, которые заслуживают и получают признание общественности. Государство регулярно отмечает работу чиновников,

волонтеров, добровольцев в области обеспечения безопасности, общественных организаций, партнеров по сотрудничеству, хорошие идеи и программы. Все эти моменты общественного признания имеют важное значение для общества и для тех, кто вносит свой вклад.

7. *Мышление ориентированное на сообщество не обязательно должно быть и не всегда может быть в прописано в каком-либо профессиональном пособии.* Внимание и забота должны ощущаться всегда, независимо от положения человека в обществе. Это цель на которую должны быть направлены усилия. Ценности и нормы в сообществе будут изменяться очень медленно. Очень многое зависит от того, насколько люди образованы, чему их учат в школе и чему – в семье. В какой степени школа учит обмену идеями, мнениями и культуре дебатов? Наконец, все зависит от каждого человека, независимо от положения, которое он занимает – *«Что Я могу сделать для своего сообщества?»*

IV. Примеры реализации деятельности полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом в Латвии

В течение нескольких лет деятельность полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом успешно реализуется латвийской государственной полицией. Эта концепция привела к разработке стратегии по предупреждению преступности (2014–2017), которая предусматривает цели, методы и действия на основе сотрудничества и сосредоточение внимания на местных проблемах, использование различных методов выявления и совместного решения проблем общественной безопасности, повышение качества услуг, предоставляемых сообществу, обеспечение надлежащей подготовки, отвечающей потребностям деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом, и т. д.

Пилотные проекты как инструмент тестирования инновационных методов полицейской деятельности

Одной из наиболее важных инициатив, направленных на поддержку процесса реформирования полиции и реализации деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом в Латвии, стал пилотный проект «Содействие предупреждению преступности путем реализации деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом в отделении полиции Талси».

Для тестирования концепции деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом было выбрано отделение городской полиции Талси (17 участковых инспекторов с населением около 17 000 жителей).

На момент начала проекта, ситуацию в Талси можно было охарактеризовать следующим образом:

- Уровень преступности – в среднем, 62 правонарушения в месяц (типичная ситуация для городков с подобным количеством населения в Латвии);
- Уровень доверия – 65–70%;
- Взаимное недоверие между полицией и населением, нежелание идти на контакт и сотрудничество;
- Восприятие населением полиции как репрессивного, а не предупреждающего преступность, органа;
- Недостаточный уровень поддержки жертв полицией;

- Сосредоточенность на статистических данных по раскрытию преступлений, как единственном критерии оценки деятельности полиции;
- Недостаточное понимание общественностью деятельности и задач полиции;
- Недостаточная адаптация деятельности полиции к проблемам безопасности на местном уровне, или полное их игнорирование в планах деятельности;
- Отсутствие эффективной коммуникации и организационной стратегии, устаревший язык информационных сообщений, не понятный большинству населения.

Пилотный проект в городе Талси был направлен на достижение двух основных целей: (1) повышение доверия и удовлетворенности населения работой полиции и (2) предупреждение преступности вместе с членами сообщества.

В ходе проекта был реализован ряд мероприятий, включая следующее:

- Инициирование практики (ставшей, в настоящее время, традиционной) регулярного мониторинга уровня доверия к полиции и удовлетворенности населения услугами, предоставляемыми полицией;
- Сбор и анализ необходимой информации о потребностях и проблемах населения в зонах ответственности конкретных подразделений полиции;
- Определение возможности и потребности участия сообществ, в том числе муниципалитетов и других учреждений, в решении вопросов местной безопасности с обеспечением мультидисциплинарного подхода;
- Повседневная работа полиции разъяснялась широкой общественности и сообществам;
- Местной полицией были разработаны новые модели и требования к содержанию документов по планированию;
- Демонстрировались и продвигались примеры передовой практики в области предупреждения преступности (в том числе, с участием граждан проявивших ответственное отношение к вопросам безопасности местного или районного уровня);
- Были организованы тренинги и ознакомительные поездки для сотрудников полиции в пилотные районы; непрерывно отслеживались потребности в обучении, а учебные программы адаптировались к местным потребностям;
- Были разработаны новые критерии для оценки работы полиции, что способствовало повышению значимости и признания полиции.

Определение потребностей сообщества

Для выявления проблем и потребностей сообщества использовались следующие инструменты и методы:

- Проведение опросов общественного мнения компаниями, специализирующимися на социологических исследованиях.
- Проведение опроса граждан участковым инспектором (иногда при поддержке команды волонтеров) по конкретным вопросам, таким как опасные места, проблемы, с которыми сталкиваются люди, специфика района или зоны ответственности, реальные потребности и проблемы населения.
- Использование внутренней системы оценки качества администрирования путем опроса людей, контактировавших с полицией, или обращавшихся в полицию для решения различных вопросов.
- Сбор официальной и неофициальной информации из средств массовой информации, в ходе встреч с представителями муниципалитета, общественными организациями и другими партнерами по сотрудничеству.

Целью этих мероприятий было получить точную информацию о потребностях людей и реальной ситуации в обществе.

Первое исследование, осуществленное в рамках проекта Талси, показало, что основными проблемами, о которых упоминало население, являются:

- Отсутствие уличного освещения или недостаточное освещение;
- Агрессивные молодежные группировки;
- Лица, находящиеся в состоянии алкогольного опьянения;
- Нарушение правил дорожного движения;
- Бродячие собаки;
- Воровство.

В ходе анализа результатов опроса было установлено, что проблемы и озабоченности местного населения не совпадают с тем, над чем работает полиция, т. е. у полиции определены другие приоритеты в области обеспечения общественной безопасности, которые не совпадают с приоритетами населения. Другим выводом исследования было то, что некоторые из вопросов общественной безопасности, касающиеся людей, не подпадают непосредственно под ответственность полиции, а являются компетенцией других учреждений или частей сообщества.

Разработка плана работы

Понимание вопросов безопасности сообщества позволило разработать План действий, который был сформулирован на доступном для понимания всех членов сообщества языке. В плане были перечислены выявленные проблемы и пути их решения, а также партнеры по сотрудничеству, чье привлечение и участие должно было способствовать решению каждой проблемы в частности.

Создание партнерств и профилактическая деятельность

Вопросы безопасности в сообществе нельзя разрешить без создания партнерских отношений между полицией и членами сообщества. Решение беспокоивших граждан вопросов связанных с безопасностью, в ходе реализации проекта в Талси, стало возможным только благодаря помощи различных партнеров, что позволило сообществу почувствовать себя частью этого процесса и укреплению взаимного доверия между полицией и сообществом. Полиция стала принимать участие в заседаниях муниципалитетов и разработке планов действий, совместных с различными общественными группами, с учетом результатов этих встреч.

В сотрудничестве с муниципалитетом, были решены проблемы с уличным освещением, «опасными местами» или вопросами, связанными с высоким риском для общественной безопасности и пр. Например, проблема «темного туннеля», упомянутого сообществом как вопрос небезопасности была решена в сотрудничестве с муниципалитетом, городским молодежным центром и школой искусств. В данном «туннеле» было обеспечено достаточное освещение, покрашены стены и благоустроена прилегающая территория.

Традиционно, в каждом муниципалитете Латвии существует **Комиссии общественного порядка**. Такая Комиссия создается местными органами власти для целей контроля за безопасностью и общественным порядком в населенном пункте для решения следующих основных задач:

- Анализ и оценка ситуации в области безопасности и общественного порядка на местном уровне;
- Выявление причин преступности и их устранение;
- Координация действий связанных с обеспечением безопасности и общественного порядка;
- Разработка, обращение и утверждение предложений (проектов) по исследованиям и развитию;
- Анализ проблем, связанных с общественной безопасностью и преступностью с целью выявления причин, поиска решений и определения действий, необходимых для решения выявленных проблем;

- Мониторинг и оценка эффективности профилактических мероприятий;
- Сотрудничество с другими государственными учреждениями и государственными или частными организациями по вопросам безопасности и общественного порядка.

Эти комиссии являются основным инструментом в предупреждении преступности на местном уровне и уполномочены принимать административные решения, которые должны быть реализованы в рамках сообщества. Они созываются регулярно, что дает офицерам полиции возможность стать их активными членами или участвовать во встречах и дискуссиях по важным вопросам, представляющим взаимный интерес.

Традиционно, муниципалитет положительно реагировал на большинство предложений по решению проблем общественной безопасности либо путем выделения средств, либо путем мобилизации учреждений или сообщества на поддержку инициатив по обеспечению безопасности и общественного порядка.

Сотрудничество с медико-санитарными службами и службами социальной помощи было более эффективным в отношении вопросов соблюдения законодательства по делам несовершеннолетних, насилия в семье, торговли людьми и условного осуждения.

Эти действия служат подтверждением того, что совместные усилия и налаживание партнерских отношений являются более эффективным способом действия в решении общественных проблем, чем самостоятельная деятельность полиции, а тесное сотрудничество между различными участниками и сообществом является полезным для всех.

На повышение уровня безопасности были направлены и другие формы сотрудничества с различными государственными организациями, частными организациями и НПО. С этой целью, полиция инициировала встречи с различными целевыми группами, различные встречи в школах и встречи с местными жителями. НПО оказали важную поддержку, работая с жертвами домашнего насилия, торговли людьми и сексуальных преступлений. Было также налажено тесное сотрудничество с медицинскими учреждениями. Семейные врачи стали частью системы в усилиях по предотвращению насилия в семье и решению проблем ухода за детьми. Визиты сотрудников полиции в школах стали обычным делом, а, в некоторых случаях, в школах было организовано дежурство сотрудников полиции.

Установление партнерских отношений является важной частью деятельности по предупреждению преступности, что наиболее эффективно способствует созданию чувства безопасности граждан. Такого рода инициативы, включая соседское наблюдение, частные инициативы граждан по обеспечению безопасности в вызывающих беспокойство местах, и благоустройство

территории, стали обычным делом в сообществах, где осуществляется пилотный проект, а также в некоторых других населенных пунктах. Полиция регулярно участвует в различных культурных мероприятиях, таких как фестивали и выставки, и использует эти возможности для привлечения внимание членов сообщества к проблемам безопасности с целью их решения, к деятельности полиции и для вовлечения в нее граждан. Также широко используется добровольное участие граждан, когда им предлагается уделить свое личное время для решения проблем сообщества.

Отчеты и общение с сообществом

Для обеспечения эффективной коммуникации с общественностью, необходимо организовать непрерывный процесс предоставления отчетов о работе полиции и консультирования с общественностью по различным вопросам, представляющим для нее интерес. Население должно знать, что было сделано, что не сделано и почему, а также что планируется сделать для привлечения и возможного участия общественности в решении проблем и поддержания уровня доверия к полиции. Этот фактор, наряду с другими моментами, имеет важное значение для удовлетворения потребностей сообщества и обеспечения высокого уровня сотрудничества с и между членами сообщества.

Образование и обучение как ключевой фактор

В целях обучения сотрудников полиции навыкам общения с населением, было разработано несколько курсов и форм подготовки кадров среднего и высшего уровня основанных на различных методах решения проблем безопасности в партнерстве и сотрудничестве с сообществом, в том числе были введены изменения в Профессиональные стандарты в области образования, которые, начиная с 2015 года, реализуются в колледже государственной полиции и в программах для старших офицеров полиции.

Таким образом, в результате реализации проекта, были разработаны рекомендации по внедрению концепции работы полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом и учебные программы, включающие шесть разделов:

1. Умение общаться с разными типами целевой аудитории.
2. Методы и инструменты для анализа общественных проблем и поиска решений.
3. Методы вовлечения представителей местных учреждений и сообществ.
4. Планирование, внедрение и оценка проектов по профилактической работе.

5. Планирование и осуществление деятельности по отчетности полиции перед местным населением.
6. Философия работы полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом.

Эти подходы и идеи обеспечивают минимальные требования к предметам, относящимся к работе полиции на основе сотрудничества с сообществами, и методам решения их проблем, которые должны быть включены в процесс обучения полицейского персонала.

Изменение критериев оценки работы полицейского

Первоначально, критерии оценки работы полиции были основаны на достижении показателей эффективности, которые определялись как соотношение зарегистрированных и выявленных преступлений. Данная система сопряжена со многими проблемами. Зачастую, для улучшения показателей эффективности работы и более позитивной оценки своей деятельности, полиция отказывалась регистрировать некоторые правонарушения. В то же время, инициативы по предупреждению правонарушений, таких, как организация информационных кампаний в школах и детских садах и повседневная работа по обеспечению общественной безопасности не рассматривались как важные высшим руководством полиции. Таким образом, полиция уделяла меньше времени подобным методам работы, направляя свои усилия на реагирования постфактум.

С другой стороны, население также не очень беспокоилось о таких показателях эффективности, думая лишь о том, что оно хочет чувствовать себя защищенным в своем сообществе и быть уверенным, что полиция принимает все меры по предотвращению преступности и борьбе с ней. Таким образом, изменение ситуации в области общественной безопасности началось, в первую очередь, с изменения системы отчетности и оценки общественного порядка.

Изменение критериев оценки работы полиции должно быть неоспоримой частью новой системы деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом. С этой целью, в рамках проекта, были разработаны рекомендации, основанные на результатах деятельности латвийской полиции и полиции других стран, имеющих подобный опыт. Таким образом, критерии оценки полиции должны включать в себя следующее:

- Встречи сотрудников полиции с населением и партнерами по сотрудничеству и результаты этих встреч (обсужденные проблемы, соглашения и договоренности, решенные проблемы, и т. д.);

- Вопросы безопасности решенные на междисциплинарной основе (например, уменьшение количества карманных краж, лиц в состоянии опьянения в конкретных зонах, и т. д.);
- Обустройство или улучшение состояния небезопасных зон или зон повышенного риска при поддержке или совместно с местным населением и муниципалитетом. Использование методов *Проектирования среды способствующей предупреждению преступности* при планировании благоустройства территории и инфраструктуры;
- Положительные отзывы и благодарности за работу полиции, выраженные населением, общественными и частными организациями;
- Улучшение имиджа полиции и повышение доверия;
- Статистические данные, которые подтверждают улучшения в работе полиции с населением;
- Информация с баз данных различных подразделений полиции (корреляция между данными, собранными сотрудниками полиции по предупреждению преступности, сотрудниками полиции работающими в партнерстве с сообществами, полицейскими проводящими расследования, патрульной полицией и т. д.);
- Уровнем информированности населения о сотрудниках полиции;
- Количество контактов, в том числе адреса электронной почты, профили Facebook используемые офицерами полиции соответсвующего участка;
- Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии заключенные с различными партнерами, и т. д.

Результаты проекта

Проект, который был реализован в течение трех лет в пилотных регионах, имел достаточную длительность для достижения системных и долгосрочных изменений в методах работы полиции, однако не был достаточным для обеспечения безусловного внедрения этих принципов на территории всей страны. С другой стороны, проект позволил получить первый опыт и сформулировать выводы о достигнутых результатах. Пилотный проект продемонстрировал качественные улучшения в следующих областях:

- Уменьшение количества зарегистрированных преступлений (на 28,2%);
- Уменьшение количества краж (на 26,8%);
- Увеличение числа жителей, которые знают офицеров полиции своего участка (на 25%);
- Увеличение числа жителей, считающих, что работа полиции улучшилась (на 26%);

- Увеличение числа жителей, считающих, что полиция успешно оказывает услуги по обеспечению безопасности в данном населенном пункте (на 11%);
- Увеличение числа жителей считающих, что полиция знает о проблемах, которые беспокоят граждан (на 13%);
- Увеличение числа жителей, считающих, что полиция активно вовлекает местное население в решение проблем безопасности (на 8%);
- Повышение чувства безопасности в ночное время (на 9%).

Проект позволил определить шесть основных элементов концепции деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом, что позволило распространить их на национальном уровне:

1. Выявление и формулирование потребностей местного сообщества.
2. Проведение консультаций с членами сообщества.
3. Разработка плана действий для местной полиции.
4. Решение местных проблем в области безопасности в партнерстве с муниципалитетом, гражданским обществом, предпринимателями и т. д.
5. Осуществление проектов по предупреждению правонарушений путем использования баз данных и статистических показателей, отражающих конкретный профиль сообществ и выявленных проблем.
6. Предоставление общественности отчетов о проделанной работе.

Рекомендации

На основе опыта Латвии по реализации деятельности полиции на основе сотрудничества и партнерства с сообществом можно сформулировать следующие рекомендации:

1. Представители полиции должны активно общаться с людьми, проживающими в зоне их ответственности, выявлять проблемы в области безопасности с которыми сталкивается сообщество, определять небезопасные места и зоны повышенного риска в данном районе.
2. Результаты, полученные в ходе опросов и исследований по оценке безопасности в сообществе, должны быть подробно изложены и обсуждены совместно с членами сообщества, государственными органами и представителями различных организаций действующих в данном сообществе.
3. Полиция должна взять на себя инициативу и выступить с предложениями по решению конкретных проблем, указанных сообществом, объяснить что полиция может сделать, чего полиция не может сделать и что мо-

жет быть достигнуто только в сотрудничестве с сообществом и другими партнерами.

4. Действия по решению проблем, которые будут предприняты полицией, местными органами власти, учреждениями и организациями сообщества самостоятельно или в партнерстве, должны быть отражены в плане совместной работы, доступном для всех сторон и всего сообщества.
5. Полиция должна регулярно информировать общественность и учреждения сообщества о текущих мероприятиях и результатах их проведения.
6. Очень важно создать систему, которая бы обеспечивала проведение регулярных встреч между представителями различных учреждений по вопросам безопасности на уровне сообщества.
7. Подготовка сотрудников полиции должна обеспечить привитие необходимых навыков для осуществления работы полиции в партнерстве с сообществом (например, сотрудничество, общение, презентации, разрешение конфликтов и т. д.)
8. Проактивное взаимодействие с местными средствами массовой информации является обязательным, при этом информация не должна ограничиваться совершенными преступлениями, но должна быть направлена на их предупреждение, предоставляя общественности рекомендации о том, как избежать подобных ситуаций.

V. Концепция общественной безопасности в Бельгии

Работа полиции на основе партнерства с местным сообществом в Бельгии основана на идее, что общество, в целом, и каждый член общества, в отдельности, должны способствовать обеспечению безопасности в обществе, в целом, и в сообществе, в частности. Эта идея предполагает, что каждая часть общества должна разрабатывать свои инициативы в этой области. Что касается полиции, то ее задача быть связующим звеном между администрацией и судебной властью и только она уполномочена законом использовать меры принуждения.

Путем сотрудничества всех сторон в целях обеспечения безопасности, полиция хочет построить «дом для всех», который должен быть и «домом для каждого», т. е. безопасное общество. Таким образом, благодаря вкладу всех заинтересованных сторон, обеспечение оптимальной общественной безопасности становится реальностью. При этом важно, чтобы каждый человек выполнял свою роль в данной системе безопасности, а функция полиции, должна состоять в том, чтобы органично вписаться в данную систему.

Эволюция реформ

В Бельгии, еще в середины 90-х годов, был сделан вывод, что традиционная работа полиции более не является эффективной и не в полной мере обеспечивает безопасность в обществе. Реактивная деятельность, т. е. реакция на правонарушения, вела к борьбе с симптомами, не обеспечивая возможности предупреждения правонарушений. Полиция скорее заставляла соблюдать закон и занимала обособленное положение в обществе. Ответом на эту ситуацию стала работа полиции в партнерстве с сообществом.

В декабре 1998 года, Бельгия приняла закон об интегрированной полиции на федеральном и местном уровнях. Был сделан выбор в пользу работы полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом. К 2003 году, наметились пять основных элементов работы полиции на основе партнерства с сообществом:

- Ориентация на нужды и чаяния общества;
- Разрешение проблем;
- Партнерство;
- Ответственность;
- Делегирование полномочий.

Принцип I. Внешняя ориентация

Внешняя ориентация полиции является одним из основных принципов сотрудничества и партнерства полиции с сообществом. Полиция не противопоставляет себя сообществу, а является его неотъемлемой частью. Именно эта интеграция позволяет полиции быстро и полно реагировать на то, что происходит в сообществе с точки зрения безопасности и качества жизни и, следовательно, своевременно реагировать и даже предвидеть развитие ситуации. Таким образом, первый основополагающий элемент предусматривает два направления деятельности: интеграция в общество и сообщество и ориентация на потребности и ожидания населения. Основная идея этой интеграции заключается в том, что отношения с населением должны позволить полиции понимать природу социальных проблем задолго до того, как возникнет необходимость предпринять ответные действия.

Концепция работы полиции на основе сотрудничества с сообществом базируется, в том числе, на идее что сообщество лучше знает свои потребности, с точки зрения безопасности, чем полиция. Отсюда вытекает предположение, что у населения существует консенсус относительно приоритетных вопросов безопасности и качества жизни. Однако, зачастую этого не происходит в связи с тем, что потребности различаются в зависимости от индивидуальных характеристик (пола, возраста, этнической принадлежности, уровня образования и т. д.), а также среды обитания (географическое положение, уровень урбанизации и пр.). Первый вывод, который можно сделать из этого, заключается в том, что полиции необходимо дифференцировать свои предложения и адаптировать их к различным социальным или целевым группам.

Исходя из сформулированных потребностей, сообщество ожидает определенных решений своих проблем. Сообщество также ожидает качественных профессиональных услуг, направленных на решение этих проблем, а также предоставление информации о том, каким образом эти проблемы решаются или будут решены. Информация о потребностях и ожиданиях населения может быть собрана тремя способами: ее могут предоставить сами граждане, ее могут предоставить какие-либо доверенные лица или лидеры, или же информация может быть получена путем проведения исследований, сбора и анализа статистики. Наиболее полная картина обычно может быть составлена при сочетании этих трех способов.

Принцип II. Концентрация на решение проблем

Этот принцип относится к выявлению и анализу потенциальных причин преступности и конфликтов в сообществе. Полиция не только реагирует на проблемы, после того, как они произошли или о них стало известно, она пытается выявить проблемы на как можно более ранней стадии и предупредить их проявление основываясь на постоянном наблюдении, выявлении и анализе

небезопасных ситуаций. Другими словами, полиция должна (1) выявить, проанализировать и определить возможное развитие ситуации с точки зрения масштаба, степени тяжести, типа (формы) небезопасности в конкретной области и (2) рассмотреть обстоятельства, являющиеся причиной правонарушений и опасных ситуаций или способствующие им, а также различные виды небезопасных ситуаций на их ранней стадии развития используя комплексные и структурированные методы анализа и оценки.

Подход на основе так называемых «горячих точек» и борьба с повторяющимися правонарушениями и повторными рецидивами является наиболее эффективным способом решения проблем. В данной области наиболее часто используемой методологией является метод SARA (сканирование / анализ / реагирование / оценка).

Принцип III. Деятельность основанная на сотрудничестве и партнерстве

Партнерство обеспечивает уверенность полиции в том что она не является единственным ответсвтенным за безопасность и качество жизни. Безопасность и качество жизни – это общая проблема, это вопросы, представляющие взаимный интерес и общую ответственность.

Для углубления сотрудничества населения с полицией, в Бельгии используется понятие общей причастности и ответственности. Оно основано на трех элементах, взаимно усиливающих друг друга:

- Назначение конкретного офицера полиции ответственным за определенную территорию или определенную группу сообщества, что придает ему чувство сопричастности к жизни этой целевой группы или района, включая их проблемы;
- Персонализация отношений между сотрудниками полиции и жителями района или членами целевой группы создают чувство сопричастности в жизни сообщества;
- Совместное решение общих проблем. Важной чертой данного подхода является то, что сотрудничество по вопросам безопасности местного сообщества должно быть на самом низком структурном уровне организации, что требует децентрализации и ответственности.

Понимая, что полиция самостоятельно не может гарантировать безопасность и качество жизни людей, с целью обеспечения безопасности были созданы сети с участием других партнеров. Обеспечение безопасности является сетевой деятельностью, в которой каждый член общества является звеном в рамках всеобъемлющего и комплексного подхода. В рамках комплексной политики безопасности, полиция является лишь одним из действующих

звеньев, каждое из которых вносит свой конкретный вклад в совместный комплексный подход по обеспечению безопасности.

Принцип IV. Ответственность

Механизмы подотчетности позволяют полиции объяснять сообществу, как она реагирует на его запросы и потребности. В модели, основанной на принципе партнерства между полицией и населением сообщества, предполагается что полиция обязана информировать о своей работе и достигнутых результатах. Кроме того, подведение итогов является неотъемлемой частью работы полиции в демократическом обществе, в соответствии с которой полиция должна занимать прозрачную позицию по защите закона. Это включает в себя как ответственность за принятие решений, касающихся работы полиции, так и ответственность за конкретные действия полиции в процессе исполнения решений.

Принцип V. Делегирование полномочий.

Расширение прав и делегирование полномочий означает что с помощью партнеров и населения офицеры полиции смогут критически оценивать функциональные задачи и то каким образом эти задачи выполняются. Другими словами, офицер полиции должен стать качественно другим. Его профессионализм теперь основывается не просто на более глубокой специализации, но прежде всего на обширных знаниях о сообществе в котором он живет или работает.

Рекомендации

Опыт Бельгийской Полиции подсказывает шесть важных постулатов для обеспечения качественной работы полиции:

1. *Необходимо знать для кого вы работаете!*
2. *Спрашивайте, что от вас ждут!*
3. *Подумайте о своем подходе!*
4. *Действуйте!*
5. *Проверяйте, являются ли ваши действия удовлетворительными!*
6. *Делайте еще лучше, если это необходимо!*

VI. Новые методы работы украинской полиции

Полиция Украины имеет относительно короткий опыт в реализации концепции партнерства и сотрудничества между полицией и сообществом. В 2015 году Верховная Рада Украины приняла Закон «О национальной полиции» в котором впервые, на общенациональном уровне, была поставлена задача создания партнерских отношений между полицией и сообществом для обеспечения взаимодействия и проведения совместных программ и мероприятий.

Опыт первого года реализации деятельности полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом показал, что, как бы ни были честолюбивы цели и желание реализовать новый вид деятельности, к сожалению, бывает очень трудно одновременно изменить менталитет и методы работы полиции, общественности и государственных органов. Это изменение является еще более трудным, когда представители полиции не видят необходимости предоставлять гражданам возможность влиять на их работу. Речь идет не только о трудностях реализации необходимых изменений в организационной структуре, но и об изменение философии работы полиции в целом.

Для реализации принципов «Работа полиции в партнерстве с сообществом» в Украине был выбран путь, начавшийся с пилотных регионов и поддержки отдельных инициатив по сотрудничеству и взаимодействию. Определение пилотных регионов проводилось при поддержке местных властей и местных жителей, проявивший интерес к созданию партнерств на местном уровне.

Для реализации инициатив ПДПС в пилотных регионах, в каждом отдельном случае принимались во внимание следующие аспекты:

- Криминогенная обстановка в соответствующем регионе;
- Восприятие и уровень доверия к полиции со стороны общественности;
- Отношение общества к возможным формам и методам сотрудничества с полицией;
- Потребности и запросы местного сообщества в области безопасности;
- Уровень поддержки в отношении партнерства между полицией и сообществом со стороны местных органов власти и местного самоуправления;
- Социальная карта территории.

Для экспериментальной работы полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом, в пилотных регионах были проведены следующие мероприятия:

1. Были собраны количественные и качественные данные, на основе которых были проанализированы социальные, экономические и

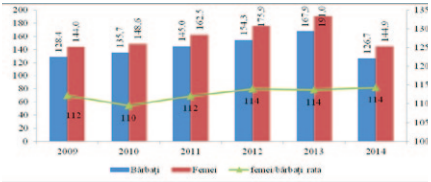
политические условия в пилотных регионах и установлены показатели, позволившие оценить ситуацию до и после реализации инициатив ПДПС;

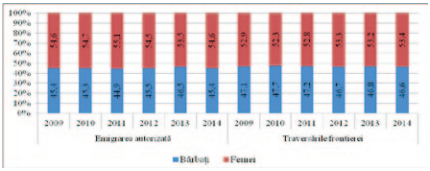
2. Участие всех заинтересованных сторон в обсуждении стратегий, целей и планов действий на ранних этапах реализации деятельности полиции на основе партнерства с сообществом в целях удовлетворения потребностей в условиях конкретной ситуации и местного контекста;
3. Создание инициативных групп по реализации инициатив, связанных с работой полиции в партнерстве с сообществом и привлечение всех заинтересованных сторон;
4. Организация информационных кампаний по повышению информированности местного населения о целях работы полиции в партнерстве с сообществом, потребностями, возможностями и формах участия населения.
5. Презентация инициатив по работе полиции в партнерстве с сообществом для различных целевых групп (местные органы власти, полиция, гражданское общество) с учетом специфики конкретных регионов. Продвижение положительных примеров для повышения информированности, одобрения и поддержки со стороны граждан.
6. Включение целей, задач и мероприятий, связанных с деятельностью полиции на основе партнерства с сообществом во внутренние регламенты полиции.
7. Подписание меморандумов о сотрудничестве между заинтересованными сторонами (полицией, местными органами власти, организациями гражданского общества).

Изучение мнения граждан и определение приоритетов

Необходимость обширного исследования общественного мнения было вызвана выводом о том, что понимание гражданами деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом является крайне недостаточным, сбивчивым или неправильным. Это приводит к высокому уровню недовольства населения в отношении этой деятельности полиции, низкому уровню доверия к полиции, низкой эффективности ее деятельности и множеству других отрицательных последствий.

Первым шагом в решении этих вопросов является тщательное изучение общественного мнения по вопросам безопасности и ее общего уровня в конкретном регионе. Исследование включает определение конкретных мест, которые, по общественному мнению, являются опасными, оценку эффективности работы полиции на основе партнерства с сообществом в различных областях, и отношение населения к местной полиции, а также определение возможных форм сотрудничества между сообществом и полицией и приоритетных направлений деятельности полиции, и т. д.





Диалог украинской полиции с сообществом

Для оценки общественного мнения, используется несколько методов исследования, таких как опросы общественного мнения, анкетирование, интервью, организация дискуссий и встреч с общественностью и т. д. Вся эта информация должна детально анализироваться, а выводы, сделанные на ее основе – учитываться при определении последующих действий полиции и партнеров.

Пример 1: Социологическое исследование.

На протяжении двух месяцев (апрель-май 2016) в городе Бар (Винницкая область) и г. Винница был проведен опрос общественного мнения населения, направленный на конкретные группы респондентов: представителей руководства области и города, преподавателей, представителей жилищных ассоциаций и участковых инспекторов.

В ходе исследования было установлено, что все респонденты хотят, чтобы город был более безопасным, а полиция сотрудничала с сообществом. По мнению респондентов, работа полиции не соответствует потребностям населения и может характеризоваться как «пассивная». Предложения, высказанные в ходе интервью с различными группами участников, указали на необходимость оптимизации деятельности местной полиции и повышения общего уровня безопасности в городе.

Результаты исследования были представлены местным органам власти и полиции для обсуждения, анализа и определения необходимых действий. Примером действия, оказавшего быстрое воздействие, было создание приюта для животных в одном из заброшенных зданий за пределами города. Это решение было принято с учетом того, что 28% жителей города Бар указали на бездомных собак как на основной источник опасности для сообщества.

Пример 2: Организация дискуссий или встреч как способ определения общественного мнения.

На совместном заседании с представителями полиции и местными властями, жители города Бар (Винницкая область) отметили, что население недостаточно информировано об общественной безопасности, а когда человек оказывается свидетелем правонарушения, он не знает, что делать. В качестве ответа на этот вопрос было решено установить доски объявлений, как один из самых простых способов информирования жителей небольшого городка. Местные органы власти, в сотрудничестве с полицией, установили два информационных панно, одно в городском парке, а другое – в здании местного совета; на них были указаны контактные телефоны инспекторов и должностных лиц полиции, местных органов власти, всех муниципальных служб, работающих в этой сфере, и «горячей линии». Население высоко оценило эти источники информации, расположенные в общественных местах, особенно пожилые люди, инвалиды и те, кто не пользуется Интернетом или местной прессой.

Пример 3: Использование вопросников.

Оценка выявленных проблем с безопасностью в городе Самбор (Львовская область) была проведена с помощью вопросников, распределенных добровольцами по просьбе местной полиции. В этих вопросниках горожан просили указать, каких именно улучшений общественной безопасности они хотят. Результаты опроса оказались неожиданными для полиции и государственной администрации, так как было установлено, что для обеспечения безопасности граждане гораздо более важным, чем решение проблем с преступностью, считают освещение улиц, обустройство пешеходных переходов и установка камер наблюдения, а также решение вопроса с употреблением алкоголя в общественных местах. Эти результаты позволили выявить конкретные вопросы, связанные с безопасностью, в данной местности и определить соответствующие меры и стратегии для решения этих вопросов с привлечением местных учреждений, имеющих различные сферы ответственности.

Обучение персонала полиции

На начальной стадии ПДПС, обучение велось, в значительной степени, иностранными консультантами и экспертами. В программу обучения входили следующие темы:

1. Изучение концепции «деятельность полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом» и ознакомление с международным опытом по ее реализации;
2. Изучение методов и техник определения потребностей населения и использования этих данных в планировании работы полиции.

3. Разработка и реализация приоритетных программ в решении проблем общественной безопасности.
4. Взаимодействие между территориальными органами полиции и представителями местных органов власти, распределение полномочий и роль органов местного самоуправления в обеспечении общественного порядка и безопасности;
5. Профилактическая деятельность;
6. Взаимодействие и общение между полицией и общественностью.
7. Разработка совместных инициатив, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности в сообществе.

Очень полезными и эффективными были учебные программы стажировок за границей с целью ознакомления с лучшими практиками и результатами деятельности полиции на основе партнерства и сотрудничества с сообществом.

VII. Выводы

1. Полицейская деятельность, основанная на партнерстве с сообществом, является важнейшим стратегическим элементом в практической деятельности полиции европейских стран. Будучи сосредоточена на создание и укрепление партнерства между полицией и обществом, в котором вся полицейская организация, все государственные учреждения и сообщество активно сотрудничают в решении проблем безопасности полицейская деятельность, основанная на партнерстве с сообществом, является существенным изменением полицейской деятельности.
2. Хотя реализация полицейской деятельности, основанной на партнерстве с сообществом в различных странах значительно отличается в зависимости от конкретных условий, принципы полицейской деятельности, основанной на партнерстве с сообществом должны быть соблюдены всегда. Данными принципами являются:
   a. активное участие различных частей сообщества и государственных учреждений в выявлении и решении проблем;
   b. определение важнейших действий по предупреждению преступности и про активного решения проблем для воздействия на основные причины и условия, определяющие их возникновение и для обеспечения долгосрочных решений;
   c. прозрачность и доступность всех полицейских учреждений для всех членов сообщества (в том числе меньшинств и уязвимых групп) и восприимчивость к их потребностям, проблемам и запросам.
3. Основным требованием для обеспечения устойчивого успеха партнерских отношений между полицией и сообществом является твердая приверженность всех заинтересованных сторон (политиков, полицейских, других государственных органов, органов местного самоуправления и общества) активно поддерживать этот подход и разделять ответственность.
4. Основные стратегии для реагирования на потенциальные проблемы в процессе осуществления полицейской деятельности, основанной на партнерстве с сообществом, а также для обеспечения устойчивого прогресса, основаны на глубоких изменениях в организации полиции в рамках демократических реформ, интенсивном обучении всех полицейских привлекаемых учреждений, а также расширение прав и возможностей сообществ активно и эффективно содействовать партнёрству между полицией и обществом.
5. Деятельность полиции в партнерстве и сотрудничестве с сообществом относится ко всей полицейской структуре, а философия, стратегия и

практики ПДПМ должны применятся каждым подразделением полиции, а не только какими-либо одельными подразделениями.

6. Философия и принципы *АРС* рекомендуются к осуществлению наряду с дополнительной подготовкой сотрудников полиции, местных органов власти и членов сообщества, а также адекватной реструктуризацией, отвечающей целям *АРС*;

7. Полиция должна быть в постоянном контакте с сообществом, учитывать мнение населения и его озабоченность проблемами безопасности, учитывать это в своих планах и действиях, отчитываться перед населением о своих действиях, достигнутых результатах, трудностях в работе и планах на будущее.

Institutul de
Politici Publice

Ул. Пушкина 16/1
MD-2012, Кишинев
Республика Молдова