

УДК 343.85

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v99.2023.20>

І. А. Федчак

## ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗА МЕТОДОЛОГІЄЮ SARA ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ МОДЕЛІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ОРІЄНТОВАНОЇ НА ПОТРЕБИ ГРОМАД (COMMUNITY POLICING)

**Постановка проблеми.** У процесі виконання щоденних поліцейських обов'язків, спрямованих на вирішення широкого спектру проблемних питань забезпечення правопорядку та протидії поширенню злочинності співробітники правоохоронних органів у різних країнах використовують різні організаційні підходи, які переважно базуються на досвіді керівників, і є недостатньо науково обґрунтованими. Такий стан справ значно ускладнює процес досягнення мети підтримання стабільного позитивного стану криміногенної ситуації.

Однією з найбільш поширених і широко упроваджуваних проактивних моделей організації правоохоронної діяльності за кордоном та в Україні на сьогодні є модель правоохоронної діяльності орієнтованої на потреби громад (Community Policing), концептуальними складовими якої є покращення взаємин та розбудови партнерства і взаємодії між громадянами та правоохоронними органами з метою вирішення конкретних проблем.

Модель здійснення правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing) наголошує на систематичному проактивному вирішенні проблем. Замість того, щоб реагувати на виникнення проблем, породжених злочинною поведінкою, модель Community Policing заохочує співробітників поліції та керівників різних рівнів до активної розробки індивідуальних рішень щодо впливу на безпосередні причини, що породжують, або умови, що сприяють виникненню проблем громадської безпеки. Слід зазначити, що одним із основних інструментів стратегічного управління під час вирішення різноманітних індивідуальних проблем у громадах є методологія SARA, дослідження можливостей якої для імплементації моделі Community Policing у правоохоронну практику України становить підвищений інтерес та потребує комплексного наукового дослідження та висвітлення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Концептуальні та практичні аспекти моделі здійснення правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing), досліджували такі учені як Е. Магуайр (E. Maguire) та В. Уеллс та (W. Wells) [1], Г. Альперт (G. Alpert), Д. Флінн (D. Flynn) та А. Пікєро (A. Piquero) [2], Л. Браун (L. Brown) [3], а застосування методології вирішення проблем SARA у діяльності правоохоронних органів досліджували такі зарубіжні вчені, як: І. Агар (Iain Agar) [4], М. Бромлі (M. Bromley), Дж. Кокран (J. Cochran) [5] К. Глен (K. Glenn) [6] та інші, проте комплексних досліджень Практичні аспекти вирішення проблем за методологією SARA під час реалізації моделі правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing) проведено не було.

**Метою статті** є дослідження та висвітлення практичних аспектів вирішення проблем за методологією SARA під час реалізації моделі правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing).

**Виклад основного матеріалу.** Доконаним фактом є те, що процес вирішення проблем має впроваджуватись у всі організаційні та тактичні заходи діяльності правоохоронних органів по запобіганню поширення злочинності та керувати зусиллями щодо ухвалення персональних рішень для вирішення індивідуальних проблем. Співробітникам правоохоронних органів та управлінцям різних рівнів слід здійснювати пошук та формулювання креативних відповідей та змінний стан справ у стані криміногенної ситуації, серед яких арешти є лише одним із широкого кола потенційних відповідей. Одним із перспективних концептуальних засобів, який на практиці довів свою ефективність, який допомагає співробітникам поліції структуровано та організовано вирішувати проблеми є модель, яку ще називають методологією вирішення проблем “SARA” – (сканування, аналіз, реакція (відповідь) та аналітична оцінка) [7].

Як зазначає учена Л. Рутменсен, цикл методології SARA є цінним інструментом для вирішення проблем з метою виявлення їх основних причин і того, як вони можуть вписатись у ширший шаблон подібних проблем. Модель складається з чотирьох етапного процесу, спрямованого на перехід від ідентифікації скупчення проблем до їх вирішення і далі до оцінки обраної відповіді чи рішення [8, с. 17].

Концептуально підхід SARA – це методологія діяльності поліції, орієнтована на вирішення проблем. З практичної точки зору на етапі сканування середовища виявляється проблема або кримінальна активність. На етапі аналізу досліджується, що стало причиною такої активності чи конкретної ситуації (усвідомлення сутності). На етапі реагування розробляється та реалізовується план контрзаходів (вирішення проблеми), а на етапі оцінки вимірюється вплив відповіді та визначається, чи проблему було вирішено (визначення рівня ефективності вирішення проблеми). Якщо ні, то у такому випадку фазу аналізу необхідно реалізувати повторно для отримання більш ефективних результатів [9].

Докази свідчать, що проблемно-орієнтовані поліцейські стратегії, засновані на методології SARA, можуть досягти значного скорочення злочинності порівняно з традиційними моделями діяльності.

З практичної сторони методології SARA етап сканування – це виявлення та визначення пріоритетів проблем. Цей перший крок вимагає від співробітників правоохоронних органів ідентифікувати повторювані проблеми у своїх адміністративних одиницях або територіальних громадах. Завдання сканування – виявити основну проблему, визначити характер цієї проблеми, визначити масштаб серйозності проблеми тощо. Під терміном проблема у контексті правоохоронної діяльності слід розуміти групу подібних, пов'язаних або повторюваних інцидентів, а не а одиничний випадок. Це два і більше інциденти схожі за способом вчинення, які викликають занепокоєння для поліції та громадські. Проблемами можуть бути типи поведінки, місце, особа чи особи, особлива подія чи час, або їх поєднання. Поліція, за участю громадськості, повинна виявити та визначити пріоритети таких проблем та розробити цілі для вирішення наявної проблеми.

Етап сканування з метою виявлення проблем реалізується шляхом:

- аналізу даних про закономірності та тенденції повторення місця, жертви та правопорушників;
- визначення наслідків проблеми для громади та поліції;
- пріоритизації проблем;
- підтвердження наявності проблем;
- визначення того, як часто виникає проблема і як довго вона триває;
- вибір проблем для більш детального вивчення.

Виявлення проблем реалізується шляхом опрацювання відомостей з таких джерел: виклики поліції; відомості про злочинність з баз даних та систем інформаційно-аналітичного забезпечення; нанесення на карту конкретних кримінальних проявів за часом доби, близькістю до місць розташування (локалізація) та інших подібних факторів (змінних) з метою визначення концентрації кримінальної активності; опитування громадян; перегляд інформації від громадських, правозахисних некомерційних організацій; отримання відомостей від соціальної служби, урядові структури; повідомлення у ЗМІ; наукові та інші публікації.

Фаза аналізу спрямована на те, щоб з'ясувати та дослідити те, що відомо про сутність проблеми. Етап аналізу є центральною фазою процесу вирішення проблем. Цілі аналізу мають розвивати розуміння сутності та динаміки проблем, їх масштабів, причин виникнення та наслідків їх функціонування, що дозволяє сформулювати глибоке розуміння сутності для пошуку можливих дієвих відповідей на ці проблеми. В рамках етапу аналізу, важливо дізнатися якомога більше про кожен аспект злочинної активності. Завдяки глибокому дослідженню, етап аналізу створює стійкі передумови визначати співробітникам поліції поточні відповіді на проблеми та визначати необхідний обсяг залучення ресурсів для їх нейтралізації.

Найбільше значення з практичної сторони має аналіз саме першопричини проблем виникнення та тенденцій руху злочинності. Однак співробітникам поліції, зокрема кримінальним аналітикам слід уникати відстеження проблеми до визначальних причин, які неможливо адекватно вирішити. Можна стверджувати, що основними першопричинами більшості злочинних дій є зубожіння або низький рівень освіченості людей, проте ці проблеми не мають короткострокових рішень.

Варто відзначити, що процесу аналізу як етапу застосування методології SARA під час реалізації моделі правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing) характерні такі етапи роботи:

- виявлення та розуміння подій та умов, що передували і супроводжували проблему, що має поширення у громаді;
- дослідження того, що відомо про тип проблеми;
- проведення інвентаризації того, як проблема вирішується в даний час, сильні сторони та обмеження для підготовки заходів з її нейтралізації (контрзаходів);
- визначення того, як можна звузити масштаб проблеми наскільки це конкретно можливо;
- визначення потреб у ресурсах, які можуть допомогти для глибшого розуміння проблеми;
- розробка робочої гіпотези про те, чому виникає проблема.

Наступним організаційним етапом застосування методології SARA під час реалізації моделі правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing) є розробка контрзаходів (реакції або відповіді). Під реакцією, відповіддю, або контрзаходами слід розуміти підготовку рішень про дії для скорочення проблем за кількістю та масштабами. Крок реагування (відповіді) дозволяє поліції використовувати свої дослідження з етапу аналізу, щоб обміркувати ідеї втручання, вибрати варіанти втручання, окреслити плани та цілі та реалізувати запропоновані плани для проактивного вирішення проблем у територіальних громадах.

Фаза реагування методології SARA передбачає розробку та впровадження стратегій вирішення виявленої проблеми шляхом пошуку стратегічних відповідей. Відповідь повинна впливати зі знань, отриманих під час аналізу, та має бути адаптованою до конкретної проблеми конкретної територіальної громади. Цілі відповідей можуть варіюватися: повне усунення проблеми, істотне зменшення проблеми, зменшення шкоди, заподіяної проблемою, або поліпшення безпеки у територіальній громаді.

У процесі проведеного наукового дослідження встановлено, що до етапу підготовки відповіді відносяться: застосування методу мозкового штурму для визначення нових втручань; запровадження позитивного досвіду вирішення подібних проблем; визначення плану реагування та відповідальних сторін; визначення конкретних цілей плану реагування а також виконання запланованих заходів.

Установлено, що етапу відповіді характерні окремі практичні рекомендації. Не слід починати розробляти відповіді, поки не закінчено етап аналізу. Відповіді повинні бути безпосередньо пов'язані з результатами аналітичних досліджень. Не слід обмежувати відповіді лише діями поліції у територіальній громаді. Слід залучати інші зацікавлені сторони та покласти обов'язки на них. Відповідь має бути реалістичною. Відповіді мають бути сформовані, враховуючи наявні ресурси, час і терміновість у вирішенні проблеми. Підготовка різних потенційних відповідей може бути більш ефективним кроком ніж підготовка єдиної відповіді.

Варіанти відповіді можуть бути різними з огляду на природу проблеми: арешт найактивніших порушників; освітлення ділянок місцевості; очищення чагарників; встановлення світлофорів; додаткових дорожніх знаків; зміни у режимі роботи закладів, які реалізують алкоголь; створення «гарячої лінії», оприлюднення інформації про вирішення проблем у громаді; навчання заходам профілактики мешканців територіальних громад тощо.

Специфіка застосування методології SARA під час реалізації моделі правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing) залежить від особливостей громад та ситуації, але зазвичай окремим співробітникам або групам поліцейських у взаємодії з громадою надаються повноваження та покладається відповідальність за виявлення кримінальних правопорушень та проблем, які є найбільш помітними, і їм надається пріоритет у підготовці вирішення цих проблем. Деякі зусилля можуть бути простими (вимога до власника комерційного закладу покращити освітлення у нічний час), тоді як інші можуть бути більш складними і довгостроковими (покращення контролю занедбаного району).

Учений П. Вілсон, стверджує, що спланована реакція на проблему чи набір проблем не обов'язково може передбачати її повне вирішення. До менш значущих результатів, які, однак, можна вважати покращенням у стані криміногенної ситуації, належать, наприклад: зменшення кількості адміністративних та кримінальних інцидентів; зменшення тяжкості таких інцидентів; переміщення кримінальної активності в інше місце, де може бути досягнуто ефективніше вирішення проблеми; покращення розуміння проблеми поліцією, потерпілими та іншими установами; покращення управління інцидентами, викликаними проблемою [10, с. 39].

Завершальним етапом у застосуванні методології SARA є оцінка успішності та результативності підготовлених індивідуальних відповідей, який реалізується після того, коли застосовано втручання, або відповіді для вирішення проблем. Мета оцінки – визначити, чи були заходи реагування успішними, чи зменшено вплив проблеми та чи проблема усунута. Ця інформація не тільки допомагає поточним зусиллям, але й формує знання для майбутнього. Відповіді як заходи реагування можуть бути оцінені щодо процесу, результатів, або того й іншого. Якщо відповіді реалізовано неефективно, інформацію, зібрану для аналізу слід переглянути, або якщо сумнівів у її достовірності немає поглибити процес аналізу. Можливо, доведеться збирати нову інформацію, перш ніж застосовувати нові рішення. Весь процес слід розглядати скоріше як круговий ніж лінійний, що означає, що потрібно додаткове сканування, поглиблений аналіз або підготовка нових заходів реагування (відповіді).

Аналітична оцінка вимагає від поліції визначення рівня успіху реалізованого плану та збору даних щодо його результатів. Під час цього кроку поліцейські також визначають, чи були досягнуті їх початкові цілі, і намагаються краще забезпечити подальший успіх [11].

Визначення ефективності – це міра досягнень мети, що реалізується шляхом:

- визначення того, чи план реалізовано (оцінка процесу);
- збір якісних та кількісних даних до та після реагування;
- визначення того, чи були досягнуті загальні та конкретні цілі;
- визначення нових стратегій, необхідних для розширення початкового плану;
- проведення постійної оцінки для забезпечення постійної ефективності [12];
- визначення того, які дії були завершені, які ще тривають, а які були відмінені, або які не можуть бути завершені;
- визначення потреби залучення додаткових ресурсів;
- визначення того, які дії допомогли вирішити проблему.

Визначення ефективності вираховується по-різному, наприклад:

- відсоткове зменшення окремих видів адміністративних та кримінальних правопорушень;
- опитування, з метою визначення рівня задоволеності станом криміногенної ситуації у конкретній територіальній громаді;
- відсоткове зменшення викликів поліції за окремими кримінальними правопорушеннями, які формували проблему у конкретній територіальній громаді тощо.

**Як висновок** слід зазначити, що реалізація фундаментального завдання проактивної моделі правоохоронної діяльності орієнтованої на потреби громад – вирішення індивідуальних проблем шляхом застосування методології SARA, має важливе значення для сталого упереджувального і позитивного впливу на стан криміногенної ситуації та подальшого функціонування правоохоронних органів які діють у постійно змінному і динамічному операційному середовищі. Тому організаційні аспекти, або елементи методології SARA становлять підвищений інтерес для науковців та вимагають подальшого наукового обґрунтування і дослідження. Слід зазначити, що методологія SARA, яка використовується для поглибленого вивчення і дослідження проблем окремих адміністративно-територіальних громад не є єдиним інструментарієм, який дозволяє ефективно досягати успіху у вирішенні завдання запобігання виникнення проблем. До таких сучасних засобів також слід віднести застосування методики «трикутник злочинності» та методологію SWOT-аналізу, дослідження сутності та змісту яких становить підвищений інтерес і потребує проведення подальших самостійних наукових досліджень.

### *Література*

1. Maguire and Wells. Implementing Community Policing: Lessons From 12 Agencies. Community-Oriented Policing Services, US Department of Justice. 2009. URL: <https://cops.usdoj.gov/RIC/Publications/cops-w0746-pub.pdf> (дата звернення 12.07.2023).
2. Alpert, Geoffrey P., Daniel Flynn, and Alex R. Piquero. “Effective Community Policing Performance Measures”. Justice Research and Policy 3. 2001. P. 79–94.
3. Brown, Lee P. Community Policing: A Practical Guide for Police Officials. Perspectives on Policing. Washington, D.C.: National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University. 1989.
4. Iain Agar. Problem-Solving and SARA. The Crime Analyst’s Companion. 2022. PP. 193–211.
5. Max L Bromley, John K Cochran. Auto Burglaries in an Entertainment District Hotspot: Applying the SARA Model in a Security Context. Security Journal volume 15. 2002. PP. 63–72.
6. Glenn K.M., The S.A.R.A. Model. Criminal Justice Know How, LLC, 2020. URL: <https://criminaljusticeknowhow.com/the-sara-model/> (дата звернення 12.07.2023).
7. Sarah Lawrence, Bobby McCarthy. What Works in Community Policing? A Best Practices Context for Measure Y Efforts. 2013.
8. Лариса Рутменсен. Місцеві проблеми, місцеві рішення. Громадська консультативна група / Поліція НУВ. Конспект лекцій викладача. Дата розробки: 16 січня 2021 року. URL: [https://ipro.naiuu.kiev.ua/documents/materiali\\_dlja\\_sluhachiv/%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%20%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8%20%D0%9C%D0%92%D0%A1/%D0%B4%D0%BE%D0%B4%20706%D0%BC%20\(5\).pdf](https://ipro.naiuu.kiev.ua/documents/materiali_dlja_sluhachiv/%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%20%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8%20%D0%9C%D0%92%D0%A1/%D0%B4%D0%BE%D0%B4%20706%D0%BC%20(5).pdf) (дата звернення 12.07.2023).
9. Revitalizing Problem-Oriented Policing Through SWOT Analysis Concepts. URL: <https://www.ebpsociety.org/component/content/article/36-the-ebp-quarterly/q1-2017/252-revitalizing-problem-oriented-policing-through-swot-analysis-concepts> (дата звернення 12.07.2023).
10. Вілсон П. Практичний посібник для поліцейських, що взаємодіють з громадою / Пітер Вілсон, за ред. Є. Зимич, О. Чернищенко, Ю. Загуменна; Консультативна Місія Європейського Союзу. Харків: EUAM, 2018. 49 с.
11. A look inside strategies contributing towards Community Policing: SARA Model. URL: <https://movementforward.org/a-look-inside-strategies-contributing-towards-community-policing-sara-model/> (дата звернення 12.07.2023).
12. The SARA Model. Arizona State University. Center for Problem-Oriented Policing. URL: <https://popcenter.asu.edu/content/sara-model-0> (дата звернення 12.07.2023).

### Анотація

**Федчак І. А. Практичні аспекти вирішення проблем за методологією SARA під час реалізації моделі правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing).** – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню та висвітленню практичних аспектів вирішення проблем за методологією SARA під час реалізації моделі правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing). Констатовано, що базовими змістовими елементами проактивної моделі правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing) є розбудова стійких відносин взаємодії з представниками громади як носіями інформації та ресурсного потенціалу, для органів та підрозділів поліції а також вжиття заходів для спільного вирішення проблем у конкретних територіальних громадах.

Визначено, що перспективною та такою, що підтвердила свою ефективність у вирішенні різноманітних проблем для упереджувального впливу на поширення злочинності є універсальна організаційна методологія SARA (сканування, аналіз, реакція (відповідь) та аналітична оцінка). Застосування проблемно-орієнтованої методології SARA дозволяє визначити першопричини виникнення проблем та розробляти індивідуальні відповіді, які у підсумку обмежують поширення або припиняють дію проблеми (загрози або ризику) на стан криміногенної ситуації у зоні відповідальності правоохоронних органів.

Констатовано, що на етапі сканування вживаються заходи щодо виявлення кримінальної активності, на етапі аналізу визначаються першопричини, на етапі реагування реалізуються персональні відповіді (правоохоронні контрзаходи), а на етапі оцінки визначають рівень ефективності заходів з вирішення проблеми.

Установлено, що застосування методології SARA під час реалізації моделі правоохоронної діяльності, орієнтованої на потреби громад (Community Policing) має важливе значення для упереджувального і позитивного впливу на стан криміногенної ситуації та подальшого функціонування правоохоронних органів які виконують завдання з охорони правопорядку у змінному середовищі.

*Ключові слова:* методологія, вирішення проблем, SARA, модель, проактивність, взаємодія, потреби громад.

### Summary

**Fedchak I. A. Practical aspects of solving the problem according to the SARA methodology during the implementation of the model of law enforcement activities focused on the needs of the community (Community Policing).** – Article.

The article is devoted to the study and coverage of practical aspects of solving the problem according to the SARA methodology during the implementation of the model of security activities focused on the needs of the community (Community Policing). It was established that the basic content elements of a proactive model of law enforcement activities focused on the needs of the community (Community Policing) are the development of sustainable relations of interaction with community representatives as carriers of information and resource potential for police bodies and units, as well as conducting activities to jointly solve problems on specific Communities.

It was determined that the universal organizational methodology of SARA (scanning, analysis, reaction (response) and analytical assessment) is promising and has proven its effectiveness in solving various problems for the preventive effect on the spread of crime. The application of SARA's Problem-Oriented methodology makes it possible to determine the root causes of problems and to develop individual responses that ultimately limit the spread or stop the effect of the problem (threat or risk) on the state of the criminogenic situation in the area of responsibility of law enforcement agencies.

It was established that at the scanning stage, measures are taken to detect criminal activity, at the analysis stage, the root causes are determined, at the response stage, personal responses (law enforcement countermeasures) are implemented, and at the evaluation stage, the level of effectiveness of measures to solve the problem is determined.

It has been established that the application of the SARA methodology during the implementation of the model of law enforcement activities focused on the needs of communities (Community Policing) is important for the preventive and positive impact on the state of the criminogenic situation and the further functioning of law enforcement agencies that perform the task of protecting law and order in a changing environment.

*Key words:* methodology, problem solving, SARA, model, proactivity, interaction, community needs.