



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

ОЦЕНКА НА ЗАПЛАХИТЕ ОТ ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Policy Brief No. 24, Юни 2010

През последното десетилетие заплахите от организираната престъпност заемат все по-централно място в дебата за вътрешната сигурност на национално и общоевропейско равнище. За това има редица причини, които са страничен ефект на глобализацията и на свързаното с нея увеличаване на трансграничния обмен на хора, стоки, капитали и информация. На стария континент през последните две десетилетия има и допълнителна специфика, свързана с рухването на „желязната завеса“, което, в съчетание с бързия ръст на криминогенните фактори в условията на кризата на прехода, доведе до невиджани доскоро нива на трансгранична престъпност. Наред с това все по-усложняващите се финансови пазари създават възможности за съвсем нов тип престъпност на „белите якички“.

Тези нови стратегически предизвикателства генерират съответен отговор както от страна на националните правоприлагащи органи, така и от Европейския съюз с неговите специализирани агенции и преди всичко Европол. **Обособяването на противодействието срещу организираната престъпност като приоритетно направление** в рамките на дейността на правоохранителните органи на развитите демокрации в началото на сегашното столетие **бе съизмеримо с въвеждането на антикорупционни законодателства, механизми и практики в края на XX век.** Съпоставянето между тези два феномена не е случайно, тъй

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Въвеждане на европейската практика на периодични доклади за оценка на заплахите от организираната престъпност, които да залегнат в основата на практическата работа на правоохранителните институции.
- Създаване на траен механизъм на институционално взаимодействие, който пълноценно да използва и инструментарията на публично-частното партньорство за по-голяма прозрачност в дейността на правоприлагащите институции.
- Въвеждане на съвременни методи за събиране на оперативна информация и анализ на дейностите и финансите на организираните престъпни групи, както и нелегалните пазари, на които те действат.
- Улесняване на обмена на данни в рамките на правоохранителните органи, както и в процеса на общоевропейско сътрудничество в съответствие със Стокхолмската програма на ЕС.

като организираната престъпност активно използва системната или институционална корупция като основен инструмент в реализирането на своя „бизнес“.

Този процес на акцентирание върху заплахите от организираната престъпност обаче все още е в началната си фаза, тъй като изисква преодоляване на традиционни подходи и криминологични критерии, както и утвърдили се многогодишни полицейски практики, центрирани върху противодействието на конвенционалната престъпност. Въпреки това, **в редица западноевропейски държави (Великобритания, Белгия, Холандия, Германия, Швеция и др.) изготвянето на периодични стратегически доклади за заплахите и рисковете от организираната престъпност¹ вече е утвърдена практика.** Обстоятелството, че **в България** все още се преосмислят приоритетите на противодействието на организираната престъпност, прави особено наложително въвеждането на съвременните инструменти за стратегическо планиране на дейността на право-охранителните органи. Тези инструменти трябва да отчитат не само предисторията и текущата ситуация на организираната престъпност, но и институционалната специфика на България.

Стратегическите анализи на организираната престъпност са определящи както при извеждането на приоритетите и планирането на оперативните действия на право-прилагащите органи, така и в рамките на националните модели за разузнавателна и оперативна информация. Анализът позволява да се изяснят съществуващите празноти в наличната оперативна (разузнавателна) информация и да се планират приоритетните области за допълване на данните с оглед по-адекватното определяне на съществуващата ситуация. Не на последно място преходът от ситуационни анализи на феномена „организирана престъпност“ към прогно-

зиране на заплахите и рисковете от тази престъпност за обществото минава през постепенното осъзнаване, че превенцията е не по-малко важна от репресията върху организираната престъпност.

Процес на формиране на политики за противодействие на организираната престъпност



Изработването на стратегически анализ на организираната престъпност изисква усилието на повече от една институция. Полицията често няма достатъчно сведения за по-общите фактори, оперативните данни или макро информацията за някои от сферите на действие на организираната престъпност. Така например, данните за специфични престъпления, свързани с акцизни стоки (цигари, алкохол, горива), както и по-детайлни анализи за търговията и контрабандата на тези стоки, се събират от митниците. В повечето страни на Европейския съюз митническите власти имат и разследващи правомощия, което определя ключовата им роля в подготовката на подобни стратегически документи.

¹ В Европа тези анализи са познати с английският си акроним OCTA – organised crime threat assessment.

Институции сътрудничащи си при изготвяне на стратегически анализ



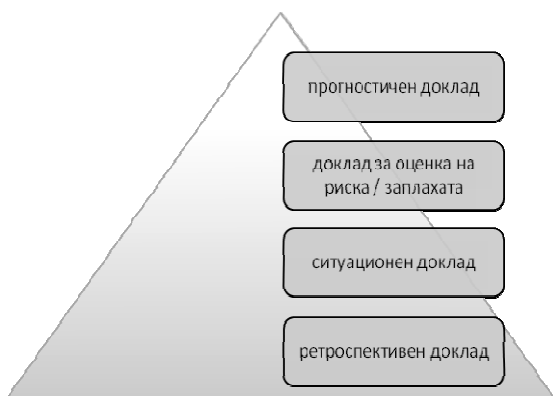
При изготвянето на този тип анализи се създават **специализирани работни групи**, в които са представени всички заинтересовани институции.

Като пример може да бъде дадено изготвянето на анализ на трафика на хора във Великобритания. В този случай наред с Агенцията за борба срещу тежката организирана престъпност (SOCA) са привлечени и Агенцията за граничен контрол (която от 2009 година обединява митници и гранична полиция), Агенцията за борба срещу трафика на хора, Агенцията за контрол на работодателите на сезонни селскостопански работници, местните полицейски власти, и т.н.

Най-общо съществуват **четири типа аналитични доклади за организирана престъпност**, като всеки от тях може да служи за основа при изготвянето на последващ анализ. **Ретроспективните** (оценката на свършеното) и **ситуационните** доклади са основата, която се използва при изготвянето на по-комплексните, стратегически доклади от типа на **оценките на риска от организирана престъпност (ОРОП)** или **прогностичните доклади**.

Страна	Институции
Великобритания	SOCA съвместно с над 20 други институции (вкл. полиция, митници, данъчни власти, контра-разузнаване и други министерства)
Швеция	Митници и полиция
Германия Северен Рейн – Вестфалия	<ul style="list-style-type: none"> За ОРОП: полиция на местно ниво За прогностичен доклад: академични институции; отдел за стратегически анализ на Даймлер
Германия Федерално ниво	<ul style="list-style-type: none"> Ситуационен доклад: Федерална криминална полиция с данни от териториални полиции
Холандия	Криминална полиция с участието на Полицейската академия и прокуратурата
Белгия	Полиция, академични институции (Университетът в Гент)
Италия	Различни годишни доклади за организираната престъпност на: Карабинерите, Финансовата гвардия, Министерството на правосъдието (Дирекция „Анти-мафия“), Министерство на вътрешните работи

Типове доклади, в които се анализира организираната престъпност



Докато ситуационният доклад обобщава различните данни без последващ анализ и интерпретация, оценката на заплахите съдържа **прогнози за бъдещото развитие на наблюдаваните феномени** и поради това е по-ценен за политици и ръководители на държавни институции. Хронологически анализите/оценките на заплахите от ОП се появяват след традиционните годишни доклади, с които се представя дейността на правоохранителните органи в съответната страна и в тази връзка се анализират основните характеристики на организираната престъпност.

Анализът на ситуацията и прогнозата за бъдещето имат някаква стойност по отношение на разглежданата тема единствено в случаите, когато се извършват **периодично, т.е. като част от постоянен мониторингов/оценъчен процес**. В подобна ритмичност съществуват различни цикли – от едногодишен, през двугодишен до четиригодишен.

Съществува **голямо разнообразие в обхвата на националните оценки**. Вече всички подобни документи съчетават структурно-организационния анализ на организираните престъпни групи (ОПГ) с анализа на нелегалните пазари. Значително предизвикателство представлява **оценката на щетите** – едновременно като част от ретроспективния анализ, но и като инструмент в рамките на стратегическия анализ. В това отношение най-амбициозен е опитът на британската Агенция за борба срещу тежката и организираната престъпност (SOCA), която за целите на

националната оценка на заплахите от ОП е разработила „Матрица на щетите“ от престъпността. Подобно систематизиране и оценяване въздействието на ОП върху обществото и държавата е важно както за степенуване на заплахите, така и при определянето на оптималните средства и насоки на превенцията и ОП. Подобна матрица има и предимството, че разкрива не само социално-икономическото и екологичното измерение на организираната престъпност, включително и престъпленията на белите якички, но и на пръв поглед абстрактни щети от типа на „накърняване на доверието в почтеността на държавните и частни институции“. В идеалния случай акцентирането върху щетите позволява да бъдат определени най-важните приоритети в превенцията и противодействието, които отразяват обществен интерес от ограничаване на щетите, а не тясноинституционални приоритети (например на полицията), чиито действия нерядко са мотивирани от политическите цикли и конюнктура и залагат върху отчитането на висока ефективност на превантивните и репресивни мерки срещу ОП.

Други възможни компоненти на интегралния анализ/оценка на заплахите от ОП са **прегледът и оценката на ефективността на мерките** за превенция и противодействие на организираната престъпност, анализът на **контра-стратегии и контрадействията от страна на ОПГ** в цялостната картина.

* * *

Запознаването с добрите европейски практики на противодействие на организираната престъпност е стъпка, която ще улесни и ускори въвеждането на нов, съвременен инструмент за гарантиране сигурността и защитеността на гражданите на страната.

- Въвеждането на системен стратегически анализ от типа „оценка на заплахите от организираната престъпност“ ще допринесе за ефективното включване на страната в общеевропейските усилия за противодействие

на трансграничните заплахи в изпълнение на Стокхолмската програма на ЕС от края на миналата година.

- Годишните доклади за организираната престъпност ще предоставят **солидна методологическа и практическа основа** на усилията на българските правоохранителни органи, насочени срещу корупцията по високите етажи и инфилтрирането на институциите от олигархични интереси и обвързаности, които са най-голямата заплаха за демократичното развитие на страната.

- Формирането на необходимия експертен потенциал и възприемането на европейски

критерии, категории и аналитични инструменти ще създадат предпоставки за преодоляване на наследените традиционни подходи и по отношение на **оценката и самооценката на действията на правоохранителните органи**, която обикновено се влияе от политически и пропагандни клишета. На свой ред това ще разшири прозрачността и доверието в диалога между институциите, гражданското общество и медиите и ще съдейства за осъществяването на закъснелата реформа на сектора за сигурност в България.