

Кардашевський Юрій Романович,доктор філософії у галузі права,
Одеський державний університет внутрішніх справ,
м. Одеса, Україна
ORCID ID 0009-0009-8940-6384**ДІЯЛЬНІСТЬ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ У ПРАВООХОРОННІЙ СИСТЕМІ
США ТА АНАЛІЗ ЇХ ЕФЕКТИВНОСТІ**

У статті акцентовано увагу на діяльності ф'южн-центрів, які в американській правоохоронній системі займають важливе місце саме як аналітичні центри. Акцентовано на тому, що сучасні дослідження низки характеристик ф'южн-центрів, що охоплюють обмін інформацією, взаємовідносини і аналітичні функції, сприяли академічному розумінню цих нових організацій, а також контекстуалізували ці функції як компонент локальних зусиль щодо Intelligence-Led Policing (ILP). Проаналізовано зв'язок правоохоронних органів із ф'южн-центрами, а також на скільки виявляються корисними аналітичні продукти для правоохоронних органів.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, ILP, аналітика, аналітична розвідка, ф'южн-центр, аналітичний центр.

В американській правоохоронній системі важливе місце займають так звані «ф'южн-центри» (fusion centre), які фахівцями визначаються як «аналітичні центри», «центри злиття інформації» тощо. Важливим є розуміння їх важливості в імплементації ILP та відповідне змістовне наповнення й призначення. Для контексту важливо зазначити, що ф'южн-центри були створені для того, щоб слугувати в якості єдиного контактного центру для отримання інформації про злочинність, тероризм та інформації, пов'язаної зі злочинністю, тероризмом і загрозами, для її аналізу та розповсюдження з метою покращення ситуативної та оперативної обізнаності [1; 2; 3]. Американська поліцейська система робить ф'южн-центр необхідним аналітичним елементом поліцейського відомства. Водночас процес отримання та обміну розвідувальними аналітичними даними між кінцевими користувачами та ф'южн-центрами майже не розглядається в літературі, що потребує відповідного дослідження.

Метою статті є аналіз ефективності діяльності ф'южн-центрів у США, а також процесів, що сприяють підвищенню аналітичної спроможності правоохоронних органів.

У США діє 53 державних і 25 регіональних ф'южн-центрів, які є осередком об'єднання аналітичного потенціалу місцевих, державних та федеральних правоохоронних органів, служб з надзвичайних ситуацій, транспортних служб та широкого спектру приватних підприємств, з покриттям певної географічної території [4; 5].

Місія ф'южн-центрів полягає у сприянні розвитку інформаційного середовища, обміну інформацією та аналізі цієї інформації в контексті місцевого середовища, а також її розповсюдження серед місцевих агентств. Вони аналізують інформацію і розробляють

© Kardashevskiy Yuriy, 2023

відповідні аналітичні продукти для розповсюдження серед своїх клієнтів. Окрім того, що вони слугують координаційним центром для обміну інформацією, ф'южн-центри додають значну цінність для своїх клієнтів шляхом забезпечення державного і місцевого контексту та допомагають покращити картину загроз на національному рівні [6].

Діяльність ф'южн-центрів досліджується і академічними колами, з'ясовуються окремі характеристики, що охоплюють обмін інформацією, взаємовідносини і аналітичні функції. Такі роботи сприяють фаховому розумінню цих аналітичних підрозділів. Важливими висновками таких досліджень є акцент на покращанні роботи правоохоронних органів саме завдяки діяльності ф'южн-центрів, на основі обміну інформацією та аналітичними продуктами [7; 8].

Водночас оцінювання кінцевими користувачами результатів діяльності ф'южн-центрів є неоднозначним. Менше 17% правоохоронців із національного опитування вказали на корисність у запобіганні злочинності аналітичних продуктів ф'южн-центрів [9]; більш позитивними були результати, які вказували на те, що державний ф'южн-центр здатен надавати аналітичну підтримку місцевим органам, які бажали впроваджувати аналітичну розвідувальну компоненту в правоохоронну діяльність, але не мали необхідних ресурсів зробити це самостійно [10]. Такий висновок підтверджується й іншими дослідженнями, що вивчали думку користувачів результатами діяльності державних ф'южн-центрів [7; 11], і узгоджується з результатами досліджень про те, що для менших відомств є менш ймовірним найм аналітика з фаховим підходом до аналітичної розвідки [12] або бути обізнаними про загрози у своїй юрисдикції [13].

Наразі єдиним висновком, який отримав консенсус у дослідженні діяльності ф'южн-центрів, є те, що ф'южн-центри проявляли бажання поширювати свої можливості місцевим правоохоронним органам, у той час як місцеві правоохоронні органи висловили неоднозначне ставлення до місії ф'южн-центрів. Інтерв'ю, проведене [14] з персоналом чотирьох державних ф'южн-центрів у США, показали, що, на думку персоналу, ф'южн-центр ще не є частиною більш широкого правоохоронного співтовариства, і «таким чином, його потенційна цінність не визнається і не використовується повною мірою» [14]. Подальші дослідження підтвердили необхідність того, щоб аналітичні ф'южн-центри інформували потенційно зацікавлені сторони про свої аналітичні послуги [14] та про доступність даних [4]. Дані досліджень свідчать про те, що багато кінцевих користувачів хочуть отримати більше послуг підтримки від місцевого аналітичного ф'южн-центру [7; 10; 11].

Загалом поширення інформації, аналітичних продуктів ф'южн-центрів між правоохоронними органами переважно розглядається у двох напрямках. Перший передбачає, що правоохоронний орган знає про діяльність аналітичного центру і під'єднується до його мережі. Другий реалізується більш широким охопленням взаємодії. Аналітичні центри, поширюючи інформацію і аналітичні продукти, часто не мають зворотного зв'язку з користувачами правоохоронних органів. Залишається невідомим наскільки глибоко з результатами аналітичної діяльності ф'южн-центрів ознайомлюються працівники правоохоронних органів. Чи вважають вони аналітичні продукти корисними, чи задовольняють вони їхні аналітичні потреби. Саме ці фактори кінцевого користувача отримали незначну наукову увагу [11].

Більше того, певні дослідження проводились американськими вченими щодо діяльності державних ф'южн-центрів, але на сьогодні надзвичайно мало досліджень, які б вивчали досвід регіональних ф'южн-центрів, їх спроможності щодо реалізації концепції Intelligence-Led Policing (ILP) як ключової у їх становленні в системі правоохоронної діяльності країни [4]. Нині регіональні ф'южн-центри суттєво відрізняються від державних.

Регіональні ф'южн-центри не тільки знаходяться ближче до своїх користувачів, завдяки визначеній зоні відповідальності, а й багато регіональних центрів перебувають під управлінням або укомплектовані персоналом регіональних підрозділів поліції, до яких можуть звертатися інші місцеві відділення поліції і з якими може бути легше зв'язатися. Місцеві поліцейські, відряджені до регіонального ф'южн-центру, працюють не лише з інформацією щодо місцевої злочинності, вони часто створюють мережу контактів по всій місцевості, яку можуть використовувати для отримання інформації та аналітичних продуктів щодо місцевих потреб у забезпеченні громадського порядку. Таке унікальне розташування і спеціалізовані знання сприятимуть новим стратегіям, заснованим на аналітичній розвідці та ефективному виявленню «гарячих точок».

Водночас потреби в аналітичній інформації неправоохоронних відомств відрізняються від потреб кінцевих користувачів правоохоронних органів. Персонал у приватному секторі безпеки, у сфері охорони здоров'я та управління надзвичайними ситуаціями мають різні потреби, орієнтуючись на рівень безпеки, від потреб персоналу правоохоронних органів.

Наявні зв'язки з аналітичними центрами і залучення до процесу аналітичної розвідки можуть покращити використання відомством аналітичних продуктів ф'южн-центру [10]. Крім того, вони можуть свідчити про дефіцит доступу кінцевих користувачів до розвідувальної інформації, який може бути усунутий за допомогою регіонального ф'южн-центру. Процес збору розвідданих спирається на численні активні зв'язки як всередині, так і поза межами правоохоронних органів, і регіональний ф'южн-центр може допомогти налагодити ці зв'язки [15]. З цих причин дуже важливо розуміти, наскільки кінцевий користувач пов'язаний з ф'южн-центрами загалом.

У 2007 році Рада національної безпеки (*Homeland Security Council*) закликала до більш широкого використання ILP для покращення ситуативної обізнаності для запобігання майбутньої терористичної діяльності та боротьби зі злочинністю [16]. Хоча ILP і можна використовувати без зв'язку з ф'южн-центром, багатьом відомствам бракує внутрішнього потенціалу (наприклад, аналітиків або доступу до розрізнених даних), щоб по-справжньому використовувати стратегію, засновану на аналітичній розвідці [12; 17]. Таким чином, модель ф'южн-центру призначена для забезпечення або посилення аналітичної і розвідувальної спроможності багатьох місцевих відомств. Для відомств, які не мають у своєму штаті аналітика або мають обмежений доступ до інформаційних систем, ф'южн-центри надають таку можливість.

На сьогодні припущення про те, що ф'южн-центри уможливають ILP між правоохоронними органами, не розглядалося в літературі [4]. Більше того, це припущення ґрунтується на двох критично важливих факторах: 1) відомство знає про ф'южн-центр і має зв'язок з ним; 2) відомство (або кінцевий користувач), яке отримує аналітичні

продукти, сприймає ці продукти як такі, що можуть бути корисними. З цією метою в дослідженні [4] використано дані опитування кінцевих користувачів регіонального аналітичного центру, щоб доповнити нечисленну літературу про різні потреби правоохоронних і неправоохоронних органів у розвідувальній інформації, а також про спроможності ф'южн-центрів задовольняти їхні потреби на основі аналітичної розвідки, а також забезпечити або посилити ІЛР. Дослідження дозволило зробити низку важливих висновків.

По-перше, хоча керівний персонал обізнаний з ресурсами, доступними через ф'южн-центр, оперативний персонал і аналітики відірвані від ф'южн-центру. Тому таку обізнаність та зв'язок можна покращити за допомогою неформальних стосунків, навчання та подальшого розповсюдження продуктів в організаціях-реципієнтах.

По-друге, міські правоохоронні органи менш обізнані з роботою ф'южн-центрів, ніж підрозділи правоохоронних органів у сільській місцевості. Це викликає певне здивування і занепокоєння, оскільки міські органи, здавалося б, мають більш нагальну оперативну потребу у зв'язках з ф'южн-центрами для боротьби з тероризмом і насильницькими злочинами.

Хоча, можливо, міські підрозділи мають внутрішній аналітичний потенціал і, таким чином, менше покладаються на залежність від ф'южн-центру, але активне партнерство з ф'южн-центром у регіоні може допомогти полегшити або вдосконалити підхід ІЛР, шляхом налагодження зв'язків з іншими установами в регіоні. З цього приводу мають місце певні докази того, що обмін інформацією порушується на рівні округу та штату через різні системи зв'язку, системи управління документацією, унікальні для кожного округу [18].

По-третє, кінцеві користувачі закладів охорони здоров'я, пожежної охорони та екстреної медичної допомоги менш обізнані про діяльність та можливості ф'южн-центрів і з меншою ймовірністю передаватимуть дані та інформацію. Саме тому можливим є висновок, що місія ф'южн-центрів може бути посилена, якщо вони змогли б більш ефективно працювати з цими секторами.

По-четверте, у правоохоронних органах більш системно аналітичні продукти доходять безпосередньо до патрульних та слідчих підрозділів. Керівництво розуміє важливість спільного використання результатів аналітичної розвідки ф'южн-центрів, що сприяє усвідомленому надходженню необроблених даних та інформації від патрульних та слідчих цих органів до ф'южн-центрів.

Такого роду дослідження наштовхують на певні корисні рекомендації, що поглиблюють знання щодо діяльності ф'южн-центрів. По-перше, вченим слід розглянути методи вивчення змісту аналітичних продуктів та їхнього практичного впливу на практику. Цього можна досягти за допомогою контент-аналізу аналітичних продуктів ф'южн-центрів, або, можливо, запровадженням пам'яток, із урахуванням оперативного чи стратегічного рівнів та ситуативного змісту, що допоможе в інтерпретації різними працівниками відомства.

По-друге, дослідники повинні співпрацювати з кінцевими користувачами ф'южн-центрів, щоб спостерігати за тим, як аналітичні продукти втілюються в практичну діяльність конкретного відомства.

Нарешті, науковці повинні співпрацювати з ф'южн-центрами та їхніми кінцевими користувачами, щоб вивчати особливості такого партнерства. Існує значний розрив між ф'южн-центрами та організаціями-партнерами, незважаючи на зв'язки між різними установами в межах ф'южн-центру. Якщо говорити більш конкретно, науковці повинні прагнути визначити, як розвиваються партнерські відносини або зв'язки між ф'южн-центрами та місцевими правоохоронними органами. Як і чому місцеві органи пов'язані з ф'южн-центрами і навпаки? Не існує стандартного протоколу для створення таких мереж обміну інформацією, а отже, мають бути механізми, які сприяють налагодженню партнерських відносин. Таке дослідження може дати цінну інформацію, що стосується потреб місцевих агентств та ф'южн-центрів, а також їхніх очікувань щодо аналітичних продуктів і даних. Таке розуміння може потенційно слугувати базовою лінією, з якою можна порівняти якість аналітичних продуктів і задоволеність взаємовідносинами. Крім того, було б дуже корисно зрозуміти, як ф'южн-центри працюють над розвитком партнерських відносин для обміну інформацією та її аналізу; які типи аналітичних продуктів та які види аналізу проводяться, з якою метою і з якими партнерами; як кінцеві користувачі надають інформацію до аналітичних центрів і з якими очікуваннями щодо віддачі; і як ф'южн-центри можуть використовувати інші наявні можливості збору даних у режимі реального часу.

Таким чином, діяльність ф'южн-центрів як аналітичних підрозділів у системі правоохоронних органів США є важливим елементом упровадження нової моделі, що базується на використанні аналітичної розвідки (ILP). Саме тому вивчення американського досвіду є важливим етапом упровадження сучасної правоохоронної моделі і в Україні, із урахуванням не лише переваг діяльності окремих елементів (ф'южн-центрів), а й недоліків чи невирішених питань підвищення ефективності аналітичних центрів, особливо щодо їх важливості у сприянні місцевим правоохоронним підрозділам на основі того, що вони перебувають у більш вигідному стратегічному положенні щодо отримання та узагальнення інформації та ресурсів для розуміння проблем злочинності.

Ці висновки мають вплив на політику і практику національної імплементації ILP на основі покращання безпосередньо аналітичної розвідки як процесу та поширення аналітичних продуктів як результату цього процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Global Intelligence Working Group. Guidelines for Establishing and Operating Fusion Centers at the Local, State, Tribal and Federal Level. Washington, DC: U.S. Department of Homeland Security, U.S. Department of Justice, 2005.
2. U.S. Department of Homeland Security. Intelligence and Information Sharing Initiative: Homeland Security Intelligence and Information Fusion. Washington, DC, 2005. URL: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSAC_HSIIntellInfoFusion_Apr05.pdf. (дата звернення: 11.09.2023).
3. Fusion Center Guidelines (2006). Washington, DC: U.S. Department of Justice.
4. Lewandowski C., Carter J.G., Campbell W.L. The Utility of Fusion Centres to Enhance Intelligence-Led Policing: An Exploration of End-Users. Policing. 2017. Vol. 12. P. 177–193.
5. Carter D.L., Carter J.G. The intelligence fusion process for state, local and tribal law enforcement. Criminal Justice and Behavior. 2009. Vol. 36(12). P. 1323–1339.
6. U.S. Department of Homeland Security. (2016). National network of fusion centers fact sheet.

© Kardashevskiy Yuriy, 2023

Washington, DC. URL: <https://www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet> (дата звернення: 11.09.2023).

7. *Carter J.G., Phillips S.W., Gayadeen S.M.* Implementing intelligence-led policing: an application of loose-coupling theory. *Journal of Criminal Justice*. 2014. Vol. 42(6). P. 433–442.

8. *Carter J.G. and Chermak S.* Evidence-Based Intelligence Practices: Examining the Role of Fusion Centers as a Critical Source of Information. In Lum C. and Kennedy L. (eds), *Evidence-Based Counterterrorism Policy*. New York: Springer, 2012. P. 65–88.

9. *Carter J.G.* Inter-organizational relationships and law enforcement information sharing post 11 September 2001. *Journal of Crime and Justice*. 2015. Vol. 38(4). P. 522–542.

10. *Cooney M., Rojek J., Kaminski R.J.* An assessment of the utility of a state fusion center by law enforcement executives and personnel. *IALEIA Journal*. 2011. Vol. 20. P. 1–18.

11. *Lewandowski C., Carter J.G.* End-user perceptions of intelligence dissemination from a state fusion center. *Security Journal*. 2014. DOI: 10.1057/sj.2014.38.

12. *Riley K.J., Treverton G.F., Wilson J.M., Davis L.M.* *State and Local Intelligence in the War on Terrorism*. Santa Monica, CA: Rand, 2005.

13. *Burruss G.W., Giblin M.J., Schafer J.A.* Threatened globally, acting locally: modeling law enforcement homeland security practices. *Justice Quarterly*. 2010. Vol. 27(1). P. 77–101.

14. *Graphia-Joyal R.* Are fusion centers achieving their intended purposes? Findings from a qualitative study on the internal efficacy of state fusion centers. *IALEIA Journal*. 2010. Vol. 19. P. 54–76.

15. *Saari, S.C.* *Fusion Centers: Securing America's Heartland from Threats*. Master's thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, CA, 2010.

16. *Homeland Security Council.* *National Strategy for Homeland Security*. 2007. URL: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity2007.pdf (дата звернення: 11.09.2023).

17. *Carter J.G. and Phillips S.W.* Intelligence-Led Policing and Forces of Organizational Change in the United States. *Policing & Society*. 2015. Vol. 25(4). P. 333–357.

18. *Lewandowski C., Nestel T.* Police communication at the local level: an exploratory study. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*. 2016. Vol. 11 (1). P. 49–62.

REFERENCES

1. Global Intelligence Working Group. (2005). *Guidelines for Establishing and Operating Fusion Centers at the Local, State, Tribal and Federal Level*. Washington, DC: U.S. Department of Homeland Security, U.S. Department of Justice [in English].

2. U.S. Department of Homeland Security (2005). *Intelligence and Information Sharing Initiative: Homeland Security Intelligence and Information Fusion*. Washington, DC. URL: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSAC_HSIntellInfoFusion_Apr05.pdf. (Date of Application: 11.09.2023) [in English].

3. *Fusion Center Guidelines* (2006). Washington, DC: U.S. Department of Justice [in English].

4. *Lewandowski, C., Carter, J.G. & Campbell, W.L.* (2017). The Utility of Fusion Centres to Enhance Intelligence-Led Policing: An Exploration of End-Users. *Policing*, 12, 177-193 [in English].

5. *Carter, D.L. & Carter, J.G.* (2009). The intelligence fusion process for state, local and tribal law enforcement. *Criminal Justice and Behavior*, 36(12), 1323-1339 [in English].

6. U.S. Department of Homeland Security. (2016). *National network of fusion centers fact sheet*. Washington, DC. URL: <https://www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet>. (Date of Application: 11.09.2023) [in English].

7. *Carter, J.G., Phillips, S.W., and Gayadeen, S.M.* (2014). Implementing intelligence-led policing: an application of loose-coupling theory. *Journal of Criminal Justice*, 42(6): 433-442 [in English].

8. *Carter, J.G. and Chermak, S.* (2012). *Evidence-Based Intelligence Practices: Examining*

the Role of Fusion Centers as a Critical Source of Information. In Lum, C. and Kennedy, L. (eds), Evidence-Based Counterterrorism Policy. New York: Springer. P. 65-88 [in English].

9. *Carter, J.G.* (2015). Inter-organizational relationships and law enforcement information sharing post 11 September 2001. *Journal of Crime and Justice*, 38(4): 522-542 [in English].

10. *Cooney, M., Rojek, J. & Kaminski, R.J.* (2011). An assessment of the utility of a state fusion center by law enforcement executives and personnel. *IALEIA Journal*, 20: 1-18 [in English].

11. *Lewandowski, C. & Carter, J.G.* (2014). End-user perceptions of intelligence dissemination from a state fusion center. *Security Journal*. DOI: 10.1057/sj.2014.38 [in English].

12. *Riley, K.J., Treverton, G.F., Wilson, J.M., & Davis, L.M.* (2005). State and Local Intelligence in the War on Terrorism. Santa Monica, CA: Rand [in English].

13. *Burruss, G.W., Giblin, M.J., & Schafer, J.A.* (2010). Threatened globally, acting locally: modeling law enforcement homeland security practices. *Justice Quarterly*, 27(1): 77-101 [in English].

14. *Graphia-Joyal, R.* (2010). Are fusion centers achieving their intended purposes? Findings from a qualitative study on the internal efficacy of state fusion centers. *IALEIA Journal*, 19: 54-76 [in English].

15. *Saari, S.C.* (2010). Fusion Centers: Securing America's Heartland from Threats. Master's thesis, Naval Postgraduate School, Monterey, CA [in English].

16. Homeland Security Council (2007). National Strategy for Homeland Security. URL: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity2007.pdf. (Date of Application: 11.09.2023) [in English].

17. *Carter, J.G. & Phillips, S.W.* (2015). Intelligence-Led Policing and Forces of Organizational Change in the United States. *Policing & Society*, 25(4): 333-357 [in English].

18. *Lewandowski, C. & Nestel, T.* (2016). Police communication at the local level: an exploratory study. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 11(1): 49-62 [in English].

UDC 351.741.76(73)

Kardashevskiy Yurii,

Doctor of Philosophy in Law (PhD), Odessa State University
of Internal Affairs, Odessa, Ukraine,
ORCID ID 0009-0009-8940-6384

ACTIVITIES OF ANALYTICAL CENTERS IN THE US LAW ENFORCEMENT SYSTEM AND ANALYSIS OF THEIR EFFECTIVENESS

The article focuses on the activities of fusion centers, which occupy an important place in the American law enforcement system as analytical centers. It is noted that fusion centers were created to serve as a single point of contact for obtaining information on crime, terrorism and information related to crime, terrorism and threats, for its analysis and dissemination in order to improve situational and operational awareness. Attention is focused on the processes of obtaining and exchanging intelligence between end users and fusion centers.

It is emphasized that current research on a number of fusion center characteristics, including information sharing, relationships, and analytical functions, has contributed to the academic understanding of these new organizations, and has contextualized these functions as a component of local ILP efforts. The literature on intelligence-led policing and law enforcement fusion centers argues that intelligence-led policing can be improved by improving

© Kardashevskiy Yurii, 2023

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2023.4\(62\).6](https://doi.org/10.36486/np.2023.4(62).6)

Issue 4(62) 2023

<https://naukaipravookhorona.com/>

the dissemination of intelligence products from fusion centers. However, it is important to analyze the extent to which studies characterize the relationship between law enforcement agencies and fusion centers, how these analytical products are perceived and how useful they are to law enforcement, and whether analytical products are subsequently shared within law enforcement agencies.

Attention is focused on the research results of American scholars on the effectiveness of state and regional fusion centers. The conclusions on the problematic issues of interaction between analytical centers and partners are summarized. Research recommendations for deepening knowledge about the activities of fusion centers are formulated.

Keywords: law enforcement, ILP, analytics, analytical intelligence, fusion center, analytical center.

Отримано 22.11.2023