

## ДОСВІД КОРОЛІВСТВА БЕЛЬГІЇ ЩОДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ

### THE EXPERIENCE OF THE KINGDOM OF BELGIUM IN THE REGULATORY SUPPORT OF THE INTEGRATED POLICE

Солнцева Х.В., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано важливість нормативно-правового забезпечення інтегрованої поліцейської служби. На основі досвіду королівства Бельгії із зазначеного питання розроблено низку пропозицій щодо вдосконалення українського законодавства. Врахування зазначених рекомендацій сприятиме підвищенню ефективності діяльності поліцейських органів нашої держави.

Актуальність теми дослідження зумовлена сучасним станом нормативно-правового забезпечення діяльності поліцейських органів в Україні. Ефективна діяльність поліцейських органів є невід'ємною складовою частиною будь-якої правової демократичної держави, оскільки саме поліція є основним органом державної влади, який запобігає вчиненню правопорушень та сприяє дотриманню правопорядку в державі. Саме детальне та чітке нормативно-правове регулювання діяльності поліцейських органів сприятиме підвищенню ефективності такої діяльності.

Метою статті є аналіз досвіду королівства Бельгії щодо нормативно-правового забезпечення інтегрованої поліцейської служби, вивчення пропозицій та рекомендацій стосовно вдосконалення українського законодавства на основі цього аналізу.

Автор дійшов таких висновків. Досвід королівства Бельгії стосовно впровадження реформи інтегрованої поліції та нормативно-правового забезпечення діяльності такої поліції свідчить про те, що інтегрована поліція підвищує ефективність поліцейської діяльності із забезпечення правопорядку, а також позитивно впливає на рівень довіри населення до правоохоронних органів.

Реформа в Бельгії перетворила поліцію країни на одну з найкращих у світі, рівень довіри населення до правоохоронних органів Бельгії нині є більш ніж на 10% вищим, ніж середній рівень довіри населення по країнах Європейського Союзу.

Україна перебуває в процесі реформування поліцейських органів, тому варто враховувати досвід провідних країн світу під час запровадження будь-яких реформ. На думку автора, запровадження інтегрованої поліції в Україні буде цілком доцільним, підвищить ефективність поліцейської діяльності, а також покращить ставлення громадськості до правоохоронних органів. Однак впровадження зазначеної реформи потребує додаткових зусиль із боку органів державної влади, а також розроблення відповідної нормативно-правової бази діяльності інтегрованої поліції з урахуванням українських реалій.

**Ключові слова:** інтегрована поліцейська служба, нормативно-правове забезпечення поліцейської служби, королівство Бельгія.

The author analyzes the importance of regulatory support of the integrated police service. Based on the experience of the Kingdom of Belgium on this issue, the author has developed several proposals to improve Ukrainian legislation. These recommendations will help to increase the efficiency of the police in our state.

The urgency of the research topic is due to the current state of regulatory and legal support for the activities of police bodies in Ukraine. Effective policing is an integral part of any democratic state governed by the rule of law, as the police are the main body of state power that prevents offenses and promotes law and order in the state. It is the detailed and clear legal regulation of the activities of police bodies that will increase the efficiency of such activities.

The aim of the article is to analyze the experience of the Kingdom of Belgium in the regulatory and legal support of the integrated police service, to develop proposals and recommendations for improving Ukrainian legislation based on this analysis.

The author of the article came to the following conclusions: The experience of the Kingdom of Belgium in implementing integrated police reform and legal support for such policing shows that integrated policing increases the efficiency of law enforcement policing and has a positive effect on public confidence in law enforcement.

The reform in Belgium has turned the country's police into one of the best in the world, and the level of public confidence in Belgian law enforcement is now more than 10 percent higher than the average level of public confidence in the European Union.

Ukraine is in the process of reforming the police, so it is worth taking into account the experience of the world's leading countries in implementing any reforms. According to the author, the introduction of integrated police in Ukraine will be quite appropriate, increase the efficiency of policing, as well as improve public attitude towards law enforcement agencies. However, the implementation of this reform requires additional efforts on the part of public authorities, as well as the development of an appropriate regulatory framework for integrated policing, taking into account Ukrainian realities.

**Key words:** integrated police, regulatory support of the police service, the Kingdom of Belgium.

Нині Україна стоїть на шляху вступу до Європейського Союзу. Одним із важливих напрямів роботи держави стосовно цього питання є адаптація національного законодавства до європейських стандартів, що нині активно відбувається в нашій державі. При цьому під час внесення будь-яких змін до чинного законодавства необхідно аналізувати досвід провідних країн та запроваджувати лише ті зміни, які підтвердили свою ефективність та матимуть позитивні наслідки для нашої держави.

Реформування поліцейських органів у демократичній державі та вдосконалення нормативно-правової бази діяльності поліцейських органів є складним і комплексним процесом, який може тривати роками, при цьому про виняткову важливість такого реформування свідчить той факт, що правоохоронні органи є основним органом, який сприяє дотриманню правопорядку та законності в будь-якій демократичній державі. При цьому під час впрова-

дження певних реформ і змін необхідно враховувати, що права й свободи людини та громадянина мають забезпечуватись на найвищому рівні.

У сучасному світі існує три моделі управління правоохоронними органами, такі як централізована, децентралізована та інтегрована. Досвід провідних країн світу свідчить про те, що третя модель є найбільш ефективною та щонайбільше сприяє виконанню поліцейськими органами покладених на них завдань.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [1].

Зазначена норма свідчить про те, що нині в Україні діє саме централізована модель.

При цьому однією з найбільших проблем у питанні забезпечення правопорядку в нашій державі залишається низький рівень довіри населення до правоохоронних органів.

Саме тому співробітники служби поліції мають впроваджувати інноваційні форми взаємодії з населенням, вирішуючи нові просвітницькі завдання і функції, підтримувати позитивний імідж цієї державної служби серед громадськості, співпрацювати із закладами освіти і громадськими організаціями [2].

Особливі зусилля можуть знадобитися для встановлення відносин довіри з етнічними меншинами, які зазнали найжорсткіших форм відчуження та перебувають у найбільш несприятливому положенні. Існують різні методи розвитку взаємодії з меншинами (наприклад, методи використання брошур або радіо і телебачення, інтерактивні методи, що включають особистий контакт і спілкування між поліцією та меншинами (зустрічі з громадськістю, консультативні ради громад, регулярні візити спеціально виділених патрулів у місця проживання громад)) [3].

При цьому таких проблем виникає значно менше саме за функціонування моделі інтегрованої поліцейської служби. Кожен підрозділ місцевої поліції підтримує інтереси конкретної громади, й місцеве населення відчуває себе більш захищеним, що, зрештою, сприяє виробленню довіри населення до правоохоронних органів.

Проблема реформування правоохоронних органів весь час привертає до себе увагу науковців та вчених-адміністративістів, оскільки пронизана численними колізіями в адміністративно-правовому законодавстві [4].

Запроваджена у 2015 році реформа Національної поліції, з одного боку, привнесла чимало позитивних змін, таких як деполітизація поліцейської діяльності, запровадження сервісної функції поліції, унормування процедур застосування спеціальних засобів, з іншого боку, породила значну кількість неточностей і суперечностей [5], тобто нині, на жаль, не можна говорити про повний успіх реформи та відсутність необхідності реформування системи правоохоронних органів в Україні.

З огляду на необхідність удосконалення системи правоохоронних органів в Україні варто звернути увагу на досвід провідних країн світу. Наприклад, діяльність поліцейських органів у Бельгії врегульована низкою законодавчих актів, зокрема Законом королівства Бельгії «Про діяльність поліції» [6], Законом королівства Бельгії «Про організацію інтегрованої поліцейської служби поліції, структурованої на два рівні» [7], Законом королівства Бельгії «Про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб» [8].

У королівстві Бельгії функціонує зовсім інша модель організації поліцейських органів. У Бельгії існує федеральна та місцева поліція, тобто фактично поліцейські органи функціонують на двох рівнях, що доводить функціонування інтегрованої поліції у країні. Ці два рівні не підпорядковуються один одному, є автономними та незалежними один від одного, а підпорядковуються різним органам державної влади [9].

Варто зазначити, що така модель поліцейських органів функціонувала в королівстві Бельгії не від самого початку. Така модель утворилась після проведеної Поліцейської Реформи. Реформування поліцейської системи тривало три роки (до 2001 року). Реформа включала перегрупування трьох регулярних поліцейських сил, які існували раніше, а саме муніципальної поліції, жандармерії та судової міліції. Ці три поліцейські сили були реформовані в «єдину, інтегровану поліцію, структуровану на двох рівнях» [10].

Варто зазначити, що реформа проводилася в доволі короткі строки, а настрої населення не були позитивними. Перед початком проведення реформи констатували дуже низький рівень довіри населення до правоохоронних органів і до органів державної влади загалом. З огляду на обставини, за яких запроваджувалась реформа, спочатку було

багато критики щодо прогресу реформи. Вона вважалася радикальною, непродуманою та занадто швидкою, у населення існували сумніви щодо того, чи існують у державі умови для здійснення такої значної реорганізації. Проте реформа стала успішною і перетворила Бельгійську поліцію на одну з найкращих у Європейському Союзі, й нині дослідники зауважують, що немає необхідності проводити кардинальних реформ поліції, а необхідно лише підтримувати належний рівень взаємодії федеральної та місцевої поліції, а також забезпечувати баланс між централізованим контролем та автономністю місцевої поліції.

Відповідно до частини 4 статті 3 Закону королівства Бельгії «Про організацію інтегрованої поліцейської служби поліції, структурованої на два рівні», інтегрована поліцейська служба гарантує владі та громадянам необхідний рівень поліцейського захисту, який є однаковим на всій території Королівства.

Варто звернути увагу на те, що кожен із рівнів поліції має власне завдання та основну мету діяльності.

Федеральна поліція покликана підвищувати рівень безпеки, а також дотримання основних принципів демократії в державі. Отже, зазвичай діяльність федеральної поліції спрямована на забезпечення загального правопорядку в державі, а також на надання спеціалізованої допомоги підрозділам місцевої поліції. Незважаючи на те, що місцева та федеральна поліції є незалежними одна від одної органами, у своїй діяльності та під час виконання покладених на них завдань вони тісно співпрацюють, і саме така співпраця підвищує рівень забезпечення законності та правопорядку. Федеральна поліція звітує перед Міністром внутрішніх справ за управління та функції адміністративної поліції, підпорядковується Міністру юстиції за свою діяльність як кримінальна поліція.

Діяльність місцевої поліції перш за все спрямована на «обслуговування» певної територіальної громади (або декількох територіальних громад), тобто місцева поліція тісно співпрацює з населенням певної територіальної громади, що підвищує рівень довіри населення до поліцейських органів. Відповідно до статті 10 Закону королівства Бельгії «Про організацію інтегрованої поліцейської служби поліції, структурованої на два рівні», кожна зона поліції має один корпус місцевої поліції. У багатокмуніципальних зонах місцева поліція організована в такий спосіб, щоби мати один або декілька відділів поліції у кожній громаді, що входить до цієї зони [7].

Місцева поліція має спеціалізовані поліцейські місії у своїх зонах та підтримує федеральні поліцейські сили в межах їх юрисдикції. Місцева поліція зосереджена переважно на роботі на місцях, прийомі громадян, допомозі потерпілим, місцевому пошуку, забезпеченні безпеки дорожнього руху.

Бельгійська федеральна поліція добре оцінюється широкою громадськістю, але страждає від нестачі ресурсів, що особливо впливає на департаменти, відповідальні за запобігання та протидію корупції. Поліція Бельгії має один із найкращих показників рівня довіри населення серед усіх країн Європейського Союзу, адже лише 31% респондентів вважає, що корупція та зловживання владою є поширеними серед поліцейських (середній показник у ЄС становить 43%) [11].

Значна увага в Бельгії також приділяється освіті поліцейських, зокрема питанням лідерства, веденню переговорів, розвитку комунікативних навичок та оперативного управління [12]. Програми професійної підготовки, які здійснюють школи поліції, включають такі складники:

- 1) законодавчі і підзаконні положення;
- 2) застосування на практиці методів поліції;
- 3) застосування поліцейських тактичних принципів і правил їх виконання;
- 4) засвоєння навичок адекватної поведінки та вміння підтримувати спілкування [13].

Професійна підготовка поліцейських також сприяла успішному впровадженню поліцейської реформи.

Щодо позитивного досвіду Бельгії під час впровадження реформи інтегрованої поліції зазначаємо, що поліцейська реформа є успішною, при цьому після майже 20 років функціонування інтегрованої поліції немає потреби проводити якісь фундаментальні реформи в країні, оскільки інтегрована поліція довела свою ефективність та забезпечує законність та правопорядок у країні на належному рівні, а поліція Бельгії вважається однією з найкращих у світі й демонструє один із найвищих рівнів довіри населення до правоохоронців.

По-перше, інтегрована поліція підвищує загальний рівень населення до правоохоронних органів. Зазначене зумовлене тим, що місцева поліція орієнтована саме на забезпечення прав і свобод населення певних місцевостей (громад), тому, наприклад, у національних меншин не виникає відчуття незахищеності в державі, де вони проживають. Отже, коли в громади формується певний рівень довіри до місцевої поліції, ця довіра трансформується в довіру до правоохоронних органів загалом.

По-друге, інтегрована поліція підтримує ефективність поліцейської діяльності загалом. Кожен рівень поліції має свої завдання та мету діяльності, ці завдання сформульовані по-різному, однак загалом діяльність інтегрованої поліції спрямована на забезпечення правопорядку, дотримання законності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також утвердження демократичних засад у державі.

По-третє, місцева та загальнодержавна поліції є незалежними одна від одної, підпорядковуються різним органам, що забезпечує автономність двох гілок поліції та позитивно впливає на ефективність поліцейської діяльності в державі. При цьому дві гілки поліції об'єднують зусилля та допомагають одна одній під час виконання покладених на них завдань. Таку взаємодію необхідно розвивати та підтримувати задля забезпечення належного рівня правопорядку в державі.

Проведений аналіз свідчить про те, що досвід Бельгії під час запровадження інтегрованої поліції є цілком успішним, однак варто враховувати також складнощі, з якими зіштовхувалася Бельгія під час проведення реформи. Стоєвоно того, які моменти варто врахувати, зазначимо таке.

По-перше, досвід Бельгії свідчить про те, що таке кардинальне реформування поліцейської системи вимагає великої кількості ресурсів, причому не тільки матеріальних, але й часових, оскільки впровадження такої фундаментальної реформи вимагає декількох років часу та неабияких зусиль із боку органів державної влади та громадськості.

По-друге, варто спочатку підвищити рівень довіри населення, оскільки негативна оцінка громадськості зазначеної реформи може суттєво гальмувати впровадження останньої.

По-третє, впроваджувати реформу варто поступово та виважено, оскільки поспіхом запроваджені реформи переважно не стають успішними, тобто запровадженню реформи має передувати поступове та грамотне розроблення такої реформи, а також запровадження низки нормативно-правових актів.

На основі проведеного аналізу автором сформульовано такі рекомендації стосовно поліцейської реформи в Україні.

1) Запровадження реформи інтегрованої поліції в Україні є доцільним, однак потребує значних зусиль, вкладень та опрацювання. Кожен крок реформи має бути виваженим та продуманим завчасно задля того, щоб реформа показала найкращі результати.

2) Перед проведенням реформи необхідно розробити та прийняти Концепцію «Інтегрована поліція», адже цей документ має стати основою подальшого прийняття нормативно-правових актів, якими буде врегульована діяль-

ність інтегрованої поліції. У Концепції мають бути деталізовано закріплені її мета та строки реалізації.

3) Метою зазначеної Концепції є створення нормативно-правової бази та вжиття заходів у органах Національної поліції зі впровадження міжнародних стандартів, інформаційної відкритості, підвищення якості публічної діяльності, надання суспільно корисної інформації для забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та надання якісних публічно-сервісних послуг із максимальним рівнем прозорості. Передбачається, що строком реалізації Концепції є період до 2025 року. Причому цей строк варто розділити на 2 етапи: перший – до 2023 року, а другий – до 2025 року. На першому етапі впровадження реформи необхідно розробити нормативно-правову базу діяльності інтегрованої поліції, а також розпочати діяльність першої ланки реформованої поліції (на загальнонаціональному рівні), діяльність місцевої поліції доцільно впроваджувати вже на другому етапі реалізації Концепції, оскільки саме тоді буде розроблено якісну нормативно-правову основу діяльності місцевої поліції.

Можливими способами вирішення проблеми реформування Національної поліції є такі:

- розроблення та поступове впровадження Концепції «Інтегрована поліція»;
- визначення адміністративних поліцейських округів, повноважень та юрисдикції кожної з ланок поліції;
- прийняття відповідних нормативно-правових актів і внесення змін до вже наявних у частині, що стосується діяльності Національної поліції та повноважень поліцейських;
- початок функціонування «оновленої» поліції на загальнонаціональному рівні;
- початок функціонування муніципальної поліції;
- контроль та моніторинг ефективності інтегрованої поліцейської діяльності.

1) Вважаємо за доцільне прийняти новий Закон України «Про муніципальну поліцію». У цьому Законі має бути детально регламентовано діяльність місцевої поліції, вимоги до поліцейських, вимоги до підвищення кваліфікації, завдання та повноваження муніципальної поліції. Важливо також закріпити територію адміністративних поліцейських округів, оскільки цей поділ чітко закріпить юрисдикцію кожного підрозділу муніципальної поліції.

2) Зазначене зумовлює необхідність внесення змін до базового Закону «Про Національну поліцію», де має бути зазначено, що поліція в Україні є інтегрованою, поділяється на рівні, а також закріплені повноваження загальнонаціональної та муніципальної поліції. Варто також на рівні закону закріпити законодавче визначення інтегрованої поліцейської діяльності. Окрім цього, необхідно змінити частину, пов'язану з діяльністю поліції, а саме трансформувати Закони України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування», а також закріпити інтегровану поліцейську діяльність.

3) Важливо також на законодавчому рівні закріпити порядок взаємодії та обміну інформацією між місцевою та загальнонаціональною поліцією, оскільки тільки детальна регламентація зазначених правовідносин сприятиме ефективній діяльності інтегрованої поліції та кожної з гілок поліції на своєму рівні.

Досвід королівства Бельгії стосовно впровадження реформи інтегрованої поліції та нормативно-правового забезпечення діяльності такої поліції свідчить про те, що інтегрована поліція підвищує ефективність поліцейської діяльності із забезпечення правопорядку, а також позитивно впливає на рівень довіри населення до правоохоронних органів.

Реформа в Бельгії перетворила поліцію країни на одну з найкращих у світі, рівень довіри населення до правоохоронних органів Бельгії нині є більш ніж на 10% вищим, аніж середній рівень довіри населення по країнах Європейського Союзу.

Україна перебуває в процесі реформування поліцейських органів, тому варто враховувати досвід провідних країн світу під час запровадження будь-яких реформ. На думку автора, запровадження інтегрованої поліції в Україні буде цілком доцільним, підвищить ефективність поліцейської діяльності, а також покращить став-

лення громадськості до правоохоронних органів. Однак впровадження зазначеної реформи потребує додаткових зусиль із боку органів державної влади, а також розроблення відповідної нормативно-правової бази діяльності інтегрованої поліції з урахуванням українських реалій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 13.10.2021).
2. Танько А.В. Стратегічні завдання та форми діяльності органів національної поліції України як суб'єкта реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/7/35.pdf> (дата звернення: 26.10.2021).
3. Пендюра М.М., Старицька О.О. Поліцейська деонтологія : навчальний посібник. Київ : ФОП Маслаков, 2020. 276 с. URL: <https://inlnk.ru/Ke6Q7> (дата звернення: 16.10.2021).
4. Дмитрик Р.В. Адміністративно-правовий статус поліцейського в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. 2021. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/19028/1/dysertatsiya\\_Dmytryk.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/19028/1/dysertatsiya_Dmytryk.pdf) (дата звернення: 18.10.2021).
5. Солнцева Х.В. Деякі питання порівняльного аналізу нормативно-правових актів, які регламентують поліцейську діяльність в Україні, США, Литві, Латвії та Естонії. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 9. URL: [http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2019/9\\_2019/27.pdf](http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2019/9_2019/27.pdf) (дата звернення: 19.10.2021).
6. Про діяльність поліції : Закон королівства Бельгії від 1992 року. URL: <http://185.65.244.102/img/books/files/status-policii-banchuk-2013.pdf> (дата звернення: 24.10.2021).
7. Про організацію інтегрованої поліцейської служби поліції, структурованої на два рівні : Закон королівства Бельгії від 1999 року. URL: <http://185.65.244.102/img/books/files/status-policii-banchuk-2013.pdf> (дата звернення: 24.10.2021).
8. Про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб : Закон королівства Бельгії. URL: <http://185.65.244.102/img/books/files/status-policii-banchuk-2013.pdf> (дата звернення: 24.10.2021).
9. Медведенко С.В. Зарубіжний досвід взаємодії поліції з громадськістю на прикладі Великої Британії та Бельгії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. URL: <https://doi.org/10.32837/apdr.v0i83.125> (дата звернення: 26.10.2021).
10. Devroe, E., Ponsaers, P. Reforming the Belgian police system between central and local. *The Hague: Boom Legal Publishers/Eleven*. 2013. № 77–98. URL: <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.3519.4889> (дата звернення: 06.11.2021).
11. Evaluation report "Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies". Belgium, 2019. URL: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680998a40> (дата звернення: 10.11.2021).
12. Швець Д.В. Поліцейська освіта: європейські підходи до організації та тенденції розвитку. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*. 2020. URL: <https://orcid.org/0000-0002-1999-9956> (дата звернення: 15.11.2021).
13. Михайлов В.О. Зарубіжний досвід забезпечення законності та дисципліни роботи патрульної поліції: перспективи запозичення для України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 4. URL: <https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2020/02/4-19-ua/33.pdf> (дата звернення: 15.11.2021).