

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ: СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ

І.В. Сервецький

*доктор юридичних наук,
доцент, начальник кафедри управління
Національної академії внутрішніх справ*

О.В. Сапрун

*ад'юнкту кафедри управління в органах
внутрішніх справ Національної академії
внутрішніх справ*

Постановка проблеми. Діяльність правоохоронних органів регламентується Конституцією України [1], а забезпечують виконання конституційних норм органи виконавчої влади – це центральні органи (міністерства, відомства), вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України [2].

Згідно з Законом України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» правоохоронні органи це: прокуратура, органи внутрішніх справ, служба безпеки, митні органи, державного кордону, органи державної податкової служби, органи та установи виконання покарань, державна контрольно-ревізійна служба, інші органи, які здійснюють правозастосовні та правоохоронні органи [3].

Про реформування системи правоохоронних органів йдеться в Указі Президента України «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України», в якому зазначено про невідповідність нинішньої правоохоронної системи України завданням, щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина; нездатністю правоохоронних органів України протистояти новітнім викликам національній безпеці (явищам і тенденціям, що можуть за певних умов перетворитися на загрози національним інтересам), пов'язаним із застосуванням інформаційних технологій в умовах глобалізації, насамперед кіберзагрозам [4].

На Міністерство внутрішніх справ України покладається основне завдання з забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [5], що не відповідає сучасним потребам суспільства, у збалансованій регіональній політиці, децентралізації органів виконавчої влади.

В Указі Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» визначено основне поняття, що «регіон – це частина території країни, яка характеризується комплексом властивих їй природно-географічних, економічних та інших ознак, що збігаються з кордоном адміністративно-територіальної одиниці або об'єднані території кількох таких одиниць» [6], що в подальшому може сприяти ефективному територіальному розподілу та побудові нової більш ефективної системи органів внутрішніх справ на регіональному рівні.

Основні положення нашли своє відображення в проекті закону «Про поліцію», в якому зазначено нові принципи діяльності поліції, права та

обов'язки, структуру, порядок проходження служби в поліції, гарантії правового і соціального забезпечення працівників поліції, а також контроль за діяльністю поліції [7].

Децентралізація органів поліції закріплена у проекті закону «Про державну службу правопорядку», у ст. 11 якого визначається регіональний принцип побудови підрозділів державної служби правопорядку, її загальну структуру, чисельність, функції та повноваження, гарантії правового і соціального забезпечення військовослужбовців державної служби правопорядку, а також порядок фінансування, матеріально-технічного забезпечення та контролю за її службово-бойовою діяльністю [8].

Мета дослідження. Полягає в тлумаченні поняття регіональної поліції, яка б здатна була б виконувати завдання щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Проблемою удосконалення діяльності міліції (поліції) займалися вітчизняні вчені такі як: М.І. Ануфрієв [9], О.М. Бандурка [10], І.П. Голосніченко [11], В.М. Грицак [7], С.М. Гусаров [12], Є.В. Додін [13], Р.А. Калюжний [14], М.В. Корнієнко [15], Ю.Ф. Кравченко [16], С.В. Петков [17], В.М. Плішкін [18], К.В. Сесемка [19], В.О. Шамрай [14], М.Я. Швець [14] та інших.

Регіональними системами управління займалися також зарубіжні вчені: А.Д. Воскресенський [20], О.І. Данильчук [21], К. Дойч [22], А.С. Макаричева [23], Е. Маркузен [24], М. Рассета [25], Т.С. Стародуб [26].

Основні результати дослідження. За словами Аристотеля термін «поліція» походить від грецького слова *politeia* (*polis* – місто), іменував, таким чином міське чи державне управління. У такому ж змісті він перейшов у латинську мову у формі *politia* і широко застосовувався в офіційній і науковій лексиці Риму і Візантії [27].

Згідно Енциклопедичного юридичного словника «поліція» (лат. *Politia*, від др.-греч. *πολιτεία* – держава, державний устрій, управління полісом, державою) – а) у первісному значенні все внутрішнє управління; б) у наш час – система спеціальних державних органів для забезпечення захисту суспільного і державного ладу, існуючого порядку з охорони громадського порядку. Як спеціальні органи охорони громадського порядку поліція виникла в античні часи. Вперше поліцію як окремий орган було створено у 1667 році у Франції, яка стала основоположною моделлю для поліцейських підрозділів сучасної Європи. У сучасних державах світу існують дві основні форми організації національної поліцейської системи: централізована (Франція, Росія та ін) або децентралізована (США, Велика Британія, Німеччина та ін.) [28, с. 639].

Поліція є системою озброєних правоохоронних органів держави, призначених для забезпечення в межах компетенції, визначеної Конституцією та законами України, охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави та територіальних громад від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, а також охорони громадського порядку, власності та забезпечення громадської безпеки [7].

Крім того у світовій практиці, ще поділяють поліцію на: регіональну, кримінальну, адміністративну, політичну, воєнну (жандармерію) тощо. В багатьох державах існує також приватна поліція, яка охороняє підприємства, банки та інші.

Поняття «регіон» потребує детального вивчення та чіткого визначення, що вимагає всебічного осмислення теоретичних засад формування та функціонування регіонів і досвіду зарубіжних країн у забезпеченні єдності загальнонаціональних і регіональних інтересів.

У словнику з регіональної політики, наведено наступне тлумачення поняття «регіону». Регіон це – (франц. *region*, від лат. *regio* – область, район) – територія, яка відрізняється від інших територій за рядом ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів. Регіони можуть бути будь-якого розміру – від міста (або району у великому місті) до величезних регіонів всередині континенту [33].

Тому, під поняттям «регіон» розуміють різні історико-просторові області надзвичайно різних масштабних порядків, що об'єднує території не менше двох країн за ознаками сусідства, природно спільних, історичних та господарсько-культурних особливостей, наприклад:

- Близький Схід: Єгипет, Судан, Ізраїль, Сирію, Ліван, Туреччину, Ірак, Кіпр, країни Аравійського півострова і невеликі держави Перської затоки;
- Прибалтика: Литва, Латвія, Естонія.

До невеликих за площею адміністративно-територіальних регіональних одиниць і навіть їх частин. Згідно з адміністративним поділом, як правило, виділяються такі регіональні одиниці: область (край, автономна республіка), місто і райони в місті, район, селище, село.

В Україні є Автономна Республіка Крим і 24 області. Містами республіканського підпорядкування в Україні є м. Київ і м. Севастополь [1].

Також під регіоном слід розуміти окремі історико-етнографічні територіальні комплекси, які, як правило, не співпадають із сучасними адміністративно-територіальними утвореннями (такі, як, наприклад: Поділля, Галичина, Полісся, Слобожанщина в Україні тощо).

Не завжди регіон виступає в якості територіальної одиниці держави. Основним у визначенні суті регіону як соціально-економічної категорії є географічні ознаки. В рамках географічного трактування регіон визначається як район, велика ділянка суші, частина земної поверхні зі спеціальними фізико-географічними параметрами, географічна одиниця, що визначається географічними межами.

За визначенням А.С. Макаричева, під регіоном слід розуміти «живий» простір, що конструюється соціально та інтелектуально. Регіональна ідентичність, у свою чергу, як вважає А.С. Макаричева, ґрунтується на почутті приналежності до простору, що формується, на сповідуванні спільної системи норм та цінностей, дотриманні певних процедур [23].

Енн Маркузен вважає, що під регіоном слід розуміти «історично еволюціонує, компактне територіальне співтовариство, яке містить у собі фізичне оточення, соціально-економічне, політичне та культурне середовище, а також

просторову структуру, що відрізняється від інших регіонів та територіальних одиниць, таких, як місто та нація» [24, с. 17].

На думку М. Рассета, регіон склався як система, яка більш-менш є дієздатною, і наголошує про те, що необхідно щоб країни окремо взятого простору об'єднувала сукупність спільних зовнішньополітичних цілей [25].

К. Дойч, окреслював регіон як групу країн, які за багатьма параметрами більш взаємопов'язані між собою, чим з іншими країнами [22].

А.Д. Воскресенський зауважує, що міжнародно-політичний регіон – це прив'язана до територіально-економічного та національно-культурного комплексу (що засновується на однорідності географічних, природних, економічних, соціально-історичних, національно-культурних умов, які мотивують його виокремлення) регіональна сукупність явищ міжнародного життя, об'єднаних спільною структурою та логікою таким чином, що ця остання та історично-географічні координати її існування взаємообумовлені [20, с. 494–500].

Стародуб Т.С. під регіоном розуміє політичний простір, де взаємозалежність визначається потребою забезпечити безпеку на національному, субрегіональному, регіональному та міжрегіональному рівнях; під міжнародним (економічним) регіоном такий економічний простір, де необхідність взаємодії обумовлена потребою держав окресленого простору брати участь у процесах світової торгівлі. З цією метою країни створюють певні інституції, які задають рамки взаємодії та формують специфічний економічний простір на спільній для них території [26, с. 76–85].

О.І. Данильчук, що у понятті «регіон» закладено уся глибина проблеми, яка пов'язана із дослідженням сутності та структурних характеристик цього концепту [21].

Враховуючи різні визначення можна дійти висновку, що умовно здійснити ідентифікацію регіону, об'єднавши його просторову сутність з основними характеристиками, які можна класифікувати таким чином:

1. Суспільно-географічні чинники, що впливають на розвиток регіону, в зарубіжній літературі отримали назву факторів локалізації. Їх умовно можна поділити на дві групи. Перша група – це фундаментальні чинники притаманні даній території або такі, що формувалися протягом значного періоду часу. Вони створюють основу соціально-економічного розвитку регіону і не зазнають швидких змін. До таких чинників відносяться суспільно-географічне положення, природно-ресурсні умови, демографічний потенціал (частково), транспортна мережа, матеріально-технічна база промислового і агропромислового комплексів. Друга група – це чинники, які можуть змінюватися впродовж еволюційного розвитку суспільства, що сприяє значному підвищенню продуктивності праці, загального рівня розвитку регіону. Вони при певних обставинах можуть забезпечити стрімке зростання економіки. До цієї групи чинників відносяться науково-інтелектуальний потенціал, рівень освіченості, форми господарювання, науково-технічні трансформації, інновації, соціальна інфраструктура, комунікації. При використанні цих чинників для вирішення місцевих проблем велику роль також можуть відігравати місцеві органи влади та громадськість [30]. Криміногенні фактори [від лат. *crimen* (*criminis*) – злочин

і грец. — породжувати] — сукупність обставин, що характеризують рівень злочинності у регіоні, сфері життєдіяльності, галузі господарства тощо, а також комплекс взаємопов'язаних чинників і явищ економічного, соціального, етико-психологічного характеру (алкоголізм, наркоманія та ін. явищ, що стосуються злочинності). К. с. може оцінюватись як звичайна, складна і дуже складна [31, с. 407-408].

2. Управління політико-господарськими справами регіону, силами і засобами їх реалізації.

3. Економіко-соціальні задачі, які стоять перед регіоном та перспективний план його виконання.

4. Визначення основних пріоритетів розвитку регіону залежно від специфіки конкретного регіону.

5. Зосередження історико-етнічних, культурних, соціальних, засобів збереження, їх облік та ефективно використання.

6. Контроль загальнодержавних інституцій за діяльністю регіональних органів влади, органів управління.

У словнику-довіднику з регіональної економіки зазначено, що науковою дисципліною, що вивчає особливості розвитку регіону як частини країни є регіонологія, що вивчає закономірності системного, економічного, соціального, політичного, духовного функціонування і розвитку територіальних соціумів (спільностей людей), форми і методи регулювання цих процесів [32, с. 231].

Крім того – поняття «регіон» закріплено в законах та нормативно-правових актах. У прийнятому Законі України «Про засади державної мовної політики» поняття «регіон» – це окрема самоуправна адміністративно-територіальна одиниця, що може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села [33].

У Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» поняття «регіон» вживається в значенні: «регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя» [34].

В Указі Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» також є варіант визначення поняття «регіон» – частина території країни, яка характеризується комплексом властивих і природногеографічних, економічних та інших ознак. Регіон може збігатися з кордоном адміністративно-територіальної одиниці або об'єднувати території кількох таких одиниць» [6].

Нами вперше було запропоновано поняття «регіональна поліція», яка є ефективним структурним підрозділом [35].

Крім того, нами запропоновано шляхи реорганізації та вдосконалення діяльності підрозділів кримінальної поліції на базовому (регіональному) рівні [36, с. 70-72].

Висновок. Виходячи з поняття «поліції» та «регіону» можна прийти висновку, що регіональна поліція – це правоохоронний орган спеціального призначення зобов'язаний охороняти суспільний порядок, життя, здоров'я, майно громадян, попереджати та припиняти злочини, переслідувати та заарештовувати злочинців, захищати права та свободи громадян, діючи на певній

адміністративно-територіальної одиниці або об'єднувати території кількох таких одиниць.

Це свідчить про зростаючу роль регіонального фактора в організації та функціонування міліції (поліції).

Регіональний поділ міліції (поліції) в Україні, можна поділити на обласні управління ОВС як регіональні підрозділи поліції, а в деяких випадках великі райони (міжрайоні-базові) ОВС, що відрізняються за своєю ідентичністю проживаючого населення, природно географічних, економічних та інших ознак.

У зв'язку з цим постає питання про введення в науковий обіг такого нового поняття як «регіональна поліція», яке повинно врахувати регіональні принципи, підходи, ідентичність та індивідуальність певної території.

Це дозволить сформуванню інституту регіональної поліції як сукупність послідовних дій у часі та просторі, дискурсів, наявності інститутів, що забезпечують виконання завдань, щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

У цьому контексті регіональну поліцію слід розглядати як нову форму ефективної організації правоохоронної функції на певній території.

Це означає, що дії усіх суб'єктів регіональної поліції потрібно спрямувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності.

Отже, підсумовуючи вищевикладене можна стверджувати, що поняття «регіональна поліція», її система і структура повинна будуватися на нових принципах, регіональній ідентичності, що дозволить ефективно виконувати завдання з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 76-77.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 385) {Із змінами, внесеними згідно із Законами № 4731-VI (4731-17) від 17.05.2012 № 4719-VI (4719-17) від 17.05.2012}
3. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII [Електронний ресурс] //Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України № 389/2012 від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» [Електронний ресурс] //Офіційне інтернет представництво Президента України: Офіційні документи. Укази – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14823.html>
5. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06.04.2011р. №383/2011 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>
6. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 41/2001-рп [Електронний ресурс] //Офіційний веб-сайт

Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Про державну службу правопорядку: Проект закону України винесений народними депутатами України: Грицаком В.М. (№098), Коновалоюком В.І. (№ 083) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. *Ануфрієв М.І.* Основні напрямки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України (організаційно-правовий аспект): Монографія. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. – 236 с.

9. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 477 с.

10. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття). – Ірпінь, 1998. – 108 с.

11. Про поліцію: Проект закону України винесений народними депутатами України: Грицаком В.М. (№098), Коновалоюком В.І. (№ 083) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

12. *Гусаров С.М.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... докт. юрид. наук (12.00.07) / Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 40 с.

13. *Пахомов І.М., Андріанов М.І., Додін Є.В.* Радянське адміністративне право. (Особлива частина). – 233 с.

14. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики: Монографія / Акад. ДСП України; За ред. Р.А. Калюжного, В.О. Шамрая; Авт. кол.: Р.А. Калюжний, В.О. Шамрай, М.Я. Швець та ін. – К., 2002. – 295 с.

15. *Корпінко М.В.* Суспільство і правопорядок : У 6 т. – К. : Фонд юрнауки АПС, 2007 – Т.6. – 2008. – 310 с.

16. *Кравченко Ю.Ф.* Міліція України. – К. : Генеза, 1999. – 432 с.

17. *Петков С.В.* Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи): автореферат дисертації д-ра юрид. наук. – Харків, 2005. – 39 с.

18. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф.Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

19. *Сесемко К.В.* Централізація та децентралізація в діяльності поліції – ознака міжнародних стандартів щодо забезпечення соціальних та економічних прав людини в демократичному суспільстві / К.В. Сесемко // Захист соціальних та економічних прав людини. Міжнародні стандарти і законодавство України. – Наук.-практ. конф., 18.05.2005, м. Київ – К., 2005. – С. 11-14.

20. *Воскресенский А.Д.* Теоретико-прикладные аспекты регионального измерения международных отношений / А.Д. Воскресенский // Современные международные отношения и мировая политика / Отв. ред. А.В. Торкунов. – М., 2004. – С. 494–500.

21. *Данильчук О.І.* Розуміння міжнародного регіоналізму у вітчизняній та зарубіжній науковій традиції. Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. – Вип. 123/2011. Серія: Політологія. – Севастополь, 2011. – 251 с.

22. *Deutsch K.* On nationalism, world regions, and the nature of the West / K. Deutsch // Mobilization, center-periphery structure and nation-building. A volume in commemoration of Stein Rokkan I Ed. By P. Torsvik. – Bergen – Oslo – Toronto, 1981. – 365 p.

23. *Макарычев А.С.* Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма [Электронный ресурс] / А.С. Макарычев // *Круглый стол*. – Режим доступа: www.kennan.yar.ru

24. *Markusen A.* Regions: The Economic and Politics of Territory / Ann Markusen. – New Jersey, 1987. – P. 17.

25. *Russet B.* International relations and international system / B. Russet. – Chicago, Rand McNally, 1967. – P. 1–35.

26. *Стародуб Т.С.* Вплив концепцій багатостороннього регіоналізму на формування зовнішньої регіональної політики держави в галузі безпеки / Т.С. Стародуб // *Стратегічна панорама*. – 2009. – № 3. – С. 76–85.

27. *Энциклопедический юридический словарь* / Под общ. ред. В.М. Лебедева, В.Е. Крутских. – М.: Славия, 1999. – 652 с.

28. *Юридична енциклопедія* / Під. ред. Ю.С. Шемшученко. – М.: К.: «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2002. – 639-640 с.

29. *Словник з регіональної політики* [Електронний ресурс] // Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень ЄвроРегіо Україна. – Режим доступу: <http://www.eru.org.ua>.

30. *Amin A., Thrift N.* Living in the Global. // Amin A. and Thrift N. *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. – Oxford University Press, 1994. – P. 1-22.

31. *Богорад О.Д.* Регіональна економіка: Словник-довідник / О.Д. Богорад, О.М. Тевелев, М.В. Підмогильний. – К., 2004. – С. 231.

32. Про засади державної мовної політики: Законі України від 03 липня 2012 р. № 5029-VI [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

33. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08 вересня 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

34. *Сапрун О.В.* Розуміння регіональної поліції. Митна справа (Науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності). – Львів: ФОП (пп) Шерман М.Д. – 2012. – №6. – С. 43.

35. *Сервецький І.В.* Стратегічна побудова кримінальної міліції. Розвиток системи і технологій підготовки керівних кадрів для органів державної влади: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. / Київ-Харків «Права людини», 2010. – С. 70-72.

Сервецький І.В., Сапрун О.В. Регіональна поліція: створення та діяльність

У статті розглянуто питання тлумачення поняття регіональної поліції. Висвітлено основні нормативно-правові акти, що регламентують формування інституту регіональної поліції.

Ключові слова: поліція, регіон, регіональна поліція, ідентичність, базові, територія, реформування.

Сервецький І.В., Сапрун О.В. Региональная полиция: создание и деятельность

В статье рассмотрены вопросы толкования понятия региональной полиции. Освещены основные нормативно-правовые акты, регламентирующие формирование института региональной полиции.

Ключевые слова: полиция, регион, региональная полиция, идентичность, базовые, территория, реформирование.

Servetskyi I.V., Saprun O.V. Regional police: establishment and activities

The article considers the issue of interpretation of the regional police concept. The basic normative legal acts that regulate the formation of the institution of regional police are analysed.

Keywords: *police, region, regional police, identity, basic, territory, reform.*

Стаття надійшла до редакції 15.11.2012.