

E. Zozulia

INTERNATIONAL COOPERATION IN CRIME FIGHTING AS HISTORICAL AND LEGAL PHENOMENON

The article analyzed the content of the notion of international cooperation in combating with crime, investigated the development of cooperation in this area, key tendencies, characteristics and forms of international cooperation in combating with the most dangerous forms of international organized crime. The author reaches the conclusion that the historical and legal analysis of international cooperation in combating with crime allows to determine the most effective law enforcement to combat with international crime.

Keywords: *international cooperation, fight against criminality, law enforcement authorities, international criminality, intergovernmental pact, kinds criminality, international criminal responsibility.*

© Є. Зозуля

Надійшла до редакції 30.04.2009

УДК 94(438) "1990/2009"

**АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА
В ПОЛЬЩІ ЯК КРОК ДО ІНТЕГРАЦІЇ
В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ****СЕРГІЙ БОЧАРОВ,**

*кандидат історичних наук, завідувач кафедри виховання та розвитку особистості
Донецького обласного інституту післядипломної педагогічної освіти*

У статті визначаються й аналізуються основні напрямки та результати адміністративної реформи, здійсненої в Польщі наприкінці ХХ століття. Акцентується увага на найбільш проблемних аспектах реформування місцевої влади в Речі Посполитій. Робиться висновок про відповідність новоствореної системи регіональної влади стандартам Європейського Союзу. Висвітлюються позитивні та негативні наслідки реформування системи регіональної влади в країні.

Ключові слова: *адміністративна реформа, європейське право, гміна, повіт, воєводство, урядова адміністрація, децентралізація.*

Постановка проблеми й огляд останніх публікацій. Реформування регіональної влади є одним із пріоритетів внутрішньої політики України. У цьому контексті досвід нашого стратегічного партнера Польщі, здобутий у процесі здійснення адміністративної реформи 90-х років ХХ ст., є надзвичайно цінним. Він може стати в нагоді нашим політикам та дипломатам під час проведення аналогічної реформи в Україні та в процесі євроінтеграційного поступу нашої держави. Наразі у вітчизняній історіографії відчувається брак ґрунтовних досліджень із зазначеної проблеми. Природно, що польські дослідники приділяють значно більшу увагу згаданій адміністративній реформі [1]. Таким чином, проблема є актуальною й заслуговує на більшу увагу з боку українських учених.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямків та результатів адміністративної реформи

Речі Посполитої в контексті євроінтеграційної політики Польської держави.

Виклад основного матеріалу. У часи існування ПНР особливість побудови моделі місцевої влади полягала у відсутності в неї такої складової, як місцеве самоврядування; тобто органи місцевої влади були побудовані на засадах жорсткої централізації й фактично відносилися до категорії органів державної адміністрації. Надмірно централізована процедура прийняття рішень значно зменшувала ефективність роботи всієї системи місцевої влади, крім того, подібна модель регіональної влади абсолютно не відповідала вимогам європейського права, а тому потребувала кардинальної модернізації. Через це наприкінці 1980-х років перед країною постала необхідність у здійсненні децентралізації місцевої влади. Саме децентралізація стала пріоритетним напрямком євроінтеграційної діяль-

№ 4 (95) червень 2009 р.

ності польської влади в такій сфері, як регіональна влада.

Перший етап децентралізації місцевої влади розпочався в Польщі відразу після переломного 1989 року. У 1990 році законом «Про територіальне самоврядування» було відновлене місцеве самоврядування завдяки створенню (а точніше відновленню) найменших територіальних одиниць – гмін, які набули правоспроможності та перебрали суспільні завдання місцевого значення. Гміни також одержали певне майно, яким мали розпоряджатися (так зване комунальне майно). У законі визначалися принципи отримання фінансових коштів для реалізації власних завдань гміни та завдань, поставлених урядовою адміністрацією. Таким чином, суспільні справи місцевого значення були передані органам самоврядування гміни, які тепер обиралися на загальних виборах. Усе це означало, що місцева, а не центральна влада тепер несли відповідальність за рішення місцевого значення [2].

Відзначимо, що закон «Про територіальне самоврядування» враховував засади Європейської хартії місцевого самоврядування, яка містить правові стандарти для локального рівня територіального самоврядування. До речі, Хартія була ратифікована польським парламентом ще у квітні 1993 року [3].

Децентралізація місцевої влади в Польщі була закріплена Конституцією, прийнятою в 1997 році. Зокрема, її 16 стаття визначала місцеве самоврядування як суб'єкт здійснення публічної влади. Крім того, Конституція встановила баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою. Зазначений документ закріпив існування управлінської моделі, яка базується на двох підсистемах: урядовій адміністрації, яка мала діяти на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого було покладено принцип децентралізації. Подібна модель регіонального управління характерна практично для всіх країн Європейського Союзу [4].

На другому етапі реформи 1 січня 1999 року поруч із органами самоврядування повіту та воєводства. Виконання суспільних завдань було розподілене так, щоб завдання, доручені органам самоврядування одного рівня, не перебували одночасно в компетенції інших рівнів і щоб не накладалися повноваження урядової адміністрації та адміністрації органів самоврядування [5].

Одночасно було здійснено переформатування адміністративно-територіальних одиниць: гмін, повітів, воєводств. Воно здійснювалося передовсім з огляду на їх здатність до виконання наданих повноважень. Поділ було зроблено так щоб мешканці всіх адміністративних одиниць мали доступ до спеціалізованих громадських послуг (наприклад, спеціалізованих лікарень регіонального значення). Цей поділ мав гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів регіональної політики Європейського Союзу.

У результаті реформи на території Польщі було утворено 2478 гмін (основних одиниць територіального самоврядування місцевого рівня). На проміжному регіональному рівні з'явилися 373 повіти (серед них 65 повітів, що мають статус виділених міст – міста на правах повітів). На регіональному рівні після реформи сформовано 16 воєводств (раніше їх було 49). Вони відповідають регіонам типу NUTS-2 згідно

з класифікацією Європейського Союзу. Новостворені воєводства утворили регіональну спільноту самоврядування в межах відповідної території. Пересічне польське воєводство після реформи нараховувало приблизно 2,4 млн мешканців та займало територію приблизно в 19,5 тис. км² [6].

Після реформи фінансова система органів місцевої влади в Польщі почала функціонувати на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер повноважень. Так, гміни відповідали за початкову освіту, усі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мали дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. Воєводська влада була уповноважена провадити регіональну політику, спрямовану на підвищення рівня життя населення. Центральний уряд відповідав за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання [7].

Місцева влада в гмінах, повітах і воєводствах була поділена на постановчу і виконавчу. Постановчі органи (рада гміни, рада повіту, воєводській сеймик) мали, передусім, ухвалювати рішення в межах власних повноважень, виконавчі органи (війт, староста повіту, президент або бурмістр міста, управління повіту, воєвода, управління воєводства) – їх виконувати. Громадяни країни з 1999 року отримали можливість кожні чотири роки на загальних виборах обирати постановчу владу всіх трьох рівнів самоврядування. У випадку гмін це стосувалося також виборів виконавчого органу. Функції державної адміністрації й контролю за діяльністю місцевого самоврядування на всіх рівнях здійснював воєвода, і ці функції були чітко регламентовані на законодавчому рівні [8].

Нову структуру місцевої влади було запроваджено з огляду на необхідність ведення ефективної політики регіонального розвитку. Процеси глобалізації та зростаюча конкуренція на рівні регіонів змусили уряд передати деякі повноваження органам нижчого рівня. Тепер воєводства з органами самоврядування відповідали за політику розвитку регіонів, а уряд виконував допоміжну та координаційну функцію. До функціональної компетенції органів місцевого самоврядування була передана частина суспільних завдань регіонального характеру, інша частина залишилася в компетенції державної адміністрації на місцях. До останньої віднесено: вищу освіту, комунікації (частково), охорону довкілля та загальну регіональну політику. Органи самоврядування відповідали за підготовку стратегії регіонального розвитку та її реалізацію з метою створення умов економічного розвитку й покращення умов життя мешканців. Відзначимо, що за основу польської системи організації місцевої влади була взята французька модель [9].

Таким чином, органи самоврядування перебрали відповідальність за встановлення цілей регіональної політики та їх реалізацію, а також за результати проведення цієї політики. У країні з'явився новий вид регіональної політики, який отримав назву інтра регіональна політика (від англ. *intra-regional* – внутрішньорегіональна), тобто така, що підтримує розвиток потенціалу конкретного воєводства. Інтеррегіональна політика (від англ. *inter-regional* – зовнішньорегіональна) провадилася на урядовому рівні. Отже, уряд мав встановлювати загальні цілі регіонально-

го розвитку, уточнювати діяльність органів самоврядування, вирівнювати диспропорцію між регіонами та створювати їм умови для розвитку. У той же час органи регіонального самоврядування (воєводські) для реалізації завдань у сфері регіональної політики після проведення реформи місцевого самоврядування опрацьовували стратегії регіонального розвитку. У цьому напрямку діяльності органи місцевого самоврядування отримали повну самостійність у виборі завдань, які слід реалізувати задля досягнення цілей, визначених стратегією, та у виборі способу використання існуючого потенціалу. Однак, зважаючи на розмір потреб, виявилося, що власні засоби органів самоврядування та засоби, передбачені воєводськими контрактами (контракти – це вид угоди органів регіонального самоврядування з урядом, у рамках яких уряд передає кошти на реалізацію визначених інвестиційних завдань), є недостатніми для реалізації багатьох планів, визначених подібними стратегіями розвитку [10].

Реформування місцевої влади супроводжувалося бурхливою дискусією на тему його доцільності й імовірних наслідків, але результати модернізації підтвердили правильність обраного шляху в регіональній політиці. Можна стверджувати, що протягом 90-х років XX століття та на початку XXI століття значно зросла ефективність діяльності органів місцевої влади Речі Посполитої. Це проявилось в підвищенні якості соціальних послуг, які отримувало населення в регіонах, зменшенні безгосподарності та нецільової витрати коштів, покращенні вигляду міст та ґмін [11].

Зазначені зміни сталися внаслідок зміни способу мислення як місцевої влади, так і населення. Зросла відповідальність органів влади самоврядування за розвиток територій, на які поширивалася їхня діяльність. Громадяни стали брати більш активну участь у суспільному житті своєї територіальної одиниці. Завдання місцевої влади полягали вже не лише в адмініструванні та виконанні отриманих із центрів бюджетів. Місцеві органи почали все більше використовувати методи стратегічного управління, у межах якого формували власні довгострокові плани. Управління на місцях вони здійснювали на основі вивчення можливостей та потреб суспільства, із яким консультувалися та перед яким відповідали. З боку місцевої громади здійснювався контроль не лише кінцевих результатів, а й поточний моніторинг виконання дій. Наслідком реформи була й більша самостійність органів самоврядування, котрі могли незалежно ухвалювати рішення щодо інвестицій та мали більшу свободу в пошуку засобів на цілі розвитку (кредити, випуск облігацій тощо). Розширення повноважень місцевого самоврядування, за задумом авторів реформи місцевого самоврядування, мало сприяти кращому використанню коштів Євросоюзу (як до, так і після вступу Польщі до ЄС).

З іншого боку, вищезгадані реформи не вирішили повністю головної проблеми польських регіонів – браку фінансових ресурсів. Більшість ґмін, повітів та воєводств Речі Посполитої так і не отримала фінансової незалежності. Головним джерелом наповнення регіональних бюджетів залишилися кошти з державного бюджету країни. Так, у 2002 році польські воєводства наповнювали свій бюджет у середньому на 84 % за рахунок субвенцій і цільових трансферів із державного бюджету. Причому ситуація кардинально не змінилася й після приєднання країни до ЄС. Відсутність фінансової незалежності знач-

но зменшувала потенціал розвитку польських регіонів. Саме тому, наприклад, після впровадження адміністративної реформи не вдалося подолати соціально-економічне відставання певних воєводств країни, наприклад, ПДВ на одного мешканця в Мазовецькому воєводстві більш ніж удвічі перевищував аналогічний показник Підкарпатського, Вармінсько-Мазурського та Люблінського воєводств як на початку 90-х років XX століття, так і в 2004 році [12].

Висновки

У 1990-2004 роках у Речі Посполитій була здійснена масштабна адміністративна реформа, яка докорінно змінила структуру регіональної влади. В усіх адміністративних одиницях країни були створені повноцінні органи місцевого самоврядування із широкими повноваженнями. При цьому законодавчо були чітко розділені повноваження місцевих органів самоврядування та державної адміністрації. Крім того, польська влада відродила ґміни – найменші адміністративно-територіальні одиниці, у яких діяли лише органи самоврядування. У той же час кількість найбільших адміністративних одиниць – воєводств – була зменшена майже втричі.

Була також створена управлінська модель, яка базувалася на двох підсистемах: урядовій адміністрації, що діяла на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого було покладено принцип децентралізації. Ураховуючи, що подібна модель регіонального управління функціонувала практично в усіх країнах Європейського Союзу, можна стверджувати, що наприкінці XX сторіччя Польщі вдалося створити систему регіональної влади, яка відповідала стандартам ЄС.

Адміністративна реформа в цілому підвищила ефективність роботи місцевої влади, однак вона не призвела до отримання більшістю адміністративних одиниць країни фінансової незалежності, що суттєво зменшило потенціал розвитку польських регіонів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Przykład Polski / pod red. Piotra Kalki. – Poznań : Instytut Zachodni, 2007; Tomasz Grzegorz Grosse. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski. – Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2004; Щенсн Пётр. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики // Україна на шляху до Європейського Союзу / Ред. Ян Хофмолк, Катажина Смик, Агнешка Амброзьяк, Олександр Маркович. – Варшава : Управління Комітету Європейської Інтеграції, 2006.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – № 16. – Poz. 95.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – № 16. – Poz. 95.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Art. 16, 146, 165 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – № 78. – Poz. 483.
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – № 91. – Poz. 576; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – № 91. – Poz. 578.
6. Щенсн Пётр. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики // Україна на шляху

до Європейського Союзу / Ред. Ян Хофмолк, Катажина Смик, Агнешка Амброзьяк, Олександр Маркович. – Варшава : Управління Комітету Європейської Інтеграції, 2006. – С. 138.

7. Децентралізація освіти та реформа міжбюджетних відносин мають узгоджуватися між собою // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень від 5 березня 2001 року. – № 99. — [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua>

8. Див.: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorzędzie terytorialnym Ibid.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorzędzie województwa Ibid.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorzędzie powiatowym Ibid.; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O organach administracji rządowej w województwie Ibid.

9. Див.: Tomasz Grzegorz Grosse. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski. – Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2004. – S. 222; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O organach administracji rządowej w województwie. – Art. 2, 7 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – № 91. – Poz. 577; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorzędzie województwa – Art. 2, 4 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – № 91. – Poz. 576.

10. Щенсн Пётр. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. Указ. праця.– С. 140.

11. Там само. – С. 139.

12. Tomasz Grzegorz Grosse. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski. Ibid.– S. 224.

S. Bocharov

ADMINISTRATIVE REFORM IN POLAND AS A STEP TO INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION

The article deals with main directions and results administrative reforms in Poland at the end of the XX century. The attention is paid on the most problematic aspects of local authorities' reforming in *Rech Pospolita*. The conclusion is made about the correspondence of the newly created system of regional authorities to the standards of the European Union. The positive and negative consequences of the system of regional authorities reformation in the state is showed.

Key words: administrative reform, the European right, gmina, powiat, voivodeship, the government administration, decentralization.

© С. Бочаров

Надійшла до редакції 13.04.2009

УДК 101.1:342:17.02

БОРОТЬБА З ЄРЕСЯМИ В ХРИСТІЯНСТВІ III – VII СТОЛІТЬ ЯК ДЖЕРЕЛО НАУКОВОЇ РАЦІОНАЛЬНОСТІ

ОЛЕКСАНДР БІЛОКОБИЛЬСЬКИЙ,

доктор філософських наук, завідувач кафедри філософії Державного університету інформатики і штучного інтелекту, м. Донецьк

ТЕТЯНА ЄРОШЕНКО,

аспірант кафедри філософії Державного університету інформатики і штучного інтелекту, м. Донецьк

У статті боротьба за ортодоксію в ранньому християнстві розглядається як прообраз методологічної основи раціональності науки Нового часу. Стверджується, що ця раціональність сходиться до алгоритму наближення до Істини та консенсуальної фіксації цього наближення в запереченні тупикових шляхів як єретичних.

Ключові слова: християнство, раціональність, методологія науки, релігійне вчення.

Постановка проблеми. Дезорієнтація в аксіологічній сфері, що супроводжується втратою чітких соціальних цілей, характеризує українське суспільство в тій же мірі, що й увесь глобалізований простір західної цивілізації. Проблемаю стає сьогодні сама

методологія верифікації соціальної телеології - наука як легітиматор утрачає свої повноваження із кожним новим негативним проявом її панування в сучасній культурі. Окрім того, усе більш чітко розуміння специфічної ангажованості наукових вердиктів,

№ 4 (95) червень 2009 р.