

B. Sheleheda

IMPROVEMENT OF PROCESS OF FORMING OF TARIFFS ON THE ENTERPRISES OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES AS AN ELEMENT OF MODERNIZATION

The problem aspects related to determination of economically reasonable tariffs on services of housing and communal services are considered in the article, sparing the special attention to the improvement of process of forming of tariffs as element of modernization. Actuality of application of method of profitability of the invested capital that stimulates the wave of investments and avouches for the investors of return and market profitability of the inlaid facilities is determined.

Key words: housing and communal services, tariffs, investments, capital, method of profitability.

© Б. Шелегеда

Надійшла до редакції 24.05.2012

УДК 94(438) "1989/2004"

**ДОПОМОГА В РОЗВИТКУ ПОЛЬСЬКИМ РЕГІОНАМ
З БОКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НАПЕРЕДОДНІ
ПРИЄДНАННЯ ПОЛЬЩІ ДО ЄС****СЕРГІЙ БОЧАРОВ,**

кандидат історичних наук, докторант кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Донецького національного університету

У статті визначаються й аналізуються основні етапи та напрямки надання допомоги польським регіонам від Європейського Союзу напередодні приєднання Польщі до Європейської Унії. Акцентується увага на факторах, які заважали процесу реалізації програм допомоги ЄС. Робиться висновок про ефективність використання допомоги польськими регіонами та її вплив на соціально-економічний розвиток країни.

Ключові слова: Польща, Європейський Союз, Європейська Комісія, урядова адміністрація.

Постановка проблеми і стан її вивчення. Україна після проголошення незалежності веде пошук власного місця в європейських інтеграційних процесах. У цьому контексті євроінтеграційний досвід нашого сусіда та стратегічного партнера - Польщі - є надзвичайно цінним для України на її шляху до європейського співтовариства. Зокрема, цінним є досвід Польської Республіки, накопичений у процесі отримання допомоги від Європейського Союзу напередодні приєднання Польщі до Європейської Унії.

Слід констатувати, що у вітчизняній історіографії зазначеній проблемі поки що не приділяється достатньої уваги, про що свідчить майже повна відсутність ґрунтовних досліджень із цієї проблеми. У той же час польські дослідники в останні роки ретельно висвітлюють історію вступу країни до ЄС, що докладно відображено в низці робіт [1]. Таким чином, зазначена проблема є актуальною й заслуговує на більшу увагу з боку українських істориків.

Мета статті полягає у визначенні й висвітленні основних напрямків допомоги польським регіонам із боку Європейського Союзу в 1989-2004 роках та проблем, пов'язаних із її наданням.

Виклад основного матеріалу. Розвитку польських регіонів та наближенню діяльності місцевих органів влади до стандартів ЄС значною мірою сприяла допомога з боку фондів Європейського Союзу. Причому здебільшого ця допомога не була хаотичною, а мала чіткий програмний характер, тобто здійснювалася в рамках низки програм, розроблених ЄС спеціально для Польщі та інших країн-кандидатів на вступ до ЄС. Ідеться про такі програми як PHARE, SAPARD, ISPA. Крім того, допомога, але в значно менших обсягах, здійснювалася в рамках двосторонніх відносин між урядами Польщі та окремих країн ЄС (наприклад, для подолання наслідків повені 1997 року), а в окремих випадках через структурні фонди ЄС у межах програм, призначених для країн-членів ЄС (зазвичай освітніх: Socrates, Youth for Europe, Leonardo da Vinci, LIFE, Культура 2000 та ін.).

Програма PHARE стала результатом рішення Великої сімки, прийнятого на засіданні в Парижі 14-15 липня 1989 року, підтримати економічні перетворення в Польщі. Координувати цю допомогу Велика сімка доручила Європейській Комісії. На підставі

цього рішення Рада Міністрів ЄС у грудні 1989 року прийняла рішення про прийняття програми підтримки економічних перетворень у Польщі та Угорщині (PHARE). Однак із часом PHARE перетворилася на інструмент допомоги усім країнам Центрально-Східної Європи з боку ЄС. Загальні засади впровадження PHARE були узгоджені між урядом Польської Республіки та Європейською Комісією в Рамковій угоді, яка була підписана 31 травня 1990 року. Надалі уряд Польщі та Європейська Комісія підписували фінансові меморандуми до окремих програм PHARE.

Головна мета програми полягала в економічній допомозі країнам зазначеної частини Європи шляхом фінансування проектів, які б зміцнювали їхню ринкову економіку; у випадку з Польщею це призвело, перш за все, до підтримки таких напрямків реформування, як приватизація та реструктуризація державних підприємств, розвиток малих та середніх підприємств, розвиток банківського сектора та сфери фінансових послуг [2].

Найбільшим джерелом підтримки регіонального розвитку з боку Європейського Союзу до 2000 року були кошти, які надходили до Польщі в рамках програм PHARE: STRUDER, STRUDER II, RAPID, INRED, 98 SPP, Регіональний розвиток Мазур і Підкарпаття, Програма прикордонної співпраці (PHARE-Cross-border - CBC) [3].

PHARE-STRUDER почала реалізовуватися в 1993 році. Одна з перших програм регіонального розвитку, вона мала на меті допомогти тим польським регіонам, які найбільш постраждали від соціально-економічних перетворень у країні на рубежі 80-90-х років XX ст. Програми STRUDER II і RAPID були своєрідним доповненням та продовженням STRUDER. Усі ці програми було зорієнтовано, перш за все, на підтримку розвитку малого та середнього бізнесу. Метою програми PHARE CBC було стимулювання соціально-економічної та культурної інтеграції прикордонних регіонів Польщі та ЄС. Програми PHARE 98 SPP та INRED реалізовувалися в 1997-1999 роках і були покликані підготувати польські регіони до ефективного використання коштів зі структурних фондів ЄС у майбутньому. У той же час згадані програми містили суттєві недоліки: вони не мали єдиної мети та механізмів допомоги польським регіонам [4].

Усього в межах зазначених програм регіонального спрямування до 1999 року включно Польща отримала від Європейського Союзу майже 500 млн євро, причому більша частина із цієї суми (300 млн) була спрямована на прикордонну співпрацю, що призвело до значного диспаритету у використанні фінансових ресурсів ЄС між польськими регіонами. Зазначену суму навряд чи можна назвати великою за польськими масштабами, тому ці кошти суттєво не вплинули на розвиток регіонів Польщі в 90-ті роки XX століття. Кошти ЄС спрямовувалися, головним чином, у такі сфери, як транспорт, охорона навколишнього середовища, підтримка малого та середнього бізнесу. Причому, в 1990-1993 роках допомога ЄС йшла, передусім, на перепідготовку та консультування керівних кадрів [5].

Засади та обсяги допомоги в рамках PHARE почали змінюватися з кінця 1997 року. Разом із прийняттям документа "Agenda 2000" Європейська Комісія ухвалила рішення безпосередньо пов'язати фінансову допомогу з євроінтеграційними процесами.

Виходячи із цього, основні фінансові потоки Європейський Союз скерував на процес гармонізації права ЄС і Польщі, покращення інфраструктури та навколишнього середовища Польської Республіки.

28 вересня 1998 року Комітет Європейської інтеграції у відповідь на нові вимоги Європейської Комісії прийняв документ "Нова орієнтація PHARE", який окреслив нові цілі та засади реалізації проектів у межах PHARE. Згідно з ним, 30 % коштів у рамках PHARE мали спрямовуватися на зміцнення польських інституціональних структур й управлінської адміністрації, причому 10 % із цих коштів мало витрачатися на участь громадян Польщі в освітніх програмах ЄС, зокрема Socrates, Youth for Europe, Leonardo da Vinci; 70 % фінансових ресурсів мало бути витрачено на підтримку інвестиційних проектів, які б наблизили інфраструктуру країни до стандартів Європейської Унії, а саме: на інвестування в людський капітал, сільське господарство, промисловість, транспорт, телекомунікації, комунальне господарство, охорону навколишнього середовища, безпеку праці, підтримку малого та середнього бізнесу. При цьому загальний річний бюджет PHARE мав суттєво зрости [6].

Продовжуючи курс на модернізацію програм допомоги країнам - кандидатам на вступ до ЄС, на Берлінському засіданні в березні 1999 року Рада ЄС прийняла три важливих рішення в справі вдосконалення інструментів здійснення фінансової допомоги в контексті процесу євроінтеграції. Перше з них торкалося структурної допомоги в рамках євроінтеграційної стратегії - тобто змін у PHARE (так звана програма PHARE 2), друге - упровадження Інструменту доприєднаної структурної політики (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, програма ISPA), третє - допомоги сільському господарству та сільським районам країн-кандидатів до ЄС (програма SAPARD). Однак усі ці програми мали спільні цілі. Перша мета: підтримка розвитку регіонів категорії NUTS-2, які мали ВВП на одного мешканця менше 75 % від середнього рівня ЄС; друга мета - допомога регіонам, які не відповідали критеріям, визначеним для першої мети, однак потребували суттєвої соціально-економічної модернізації; третя мета полягала в допомозі регіонам, які також не відповідали критеріям, визначеним для першої мети, але мали здійснити перетворення в системі освіти та працевлаштування. Зазначені програми мали реалізовуватися у 2000-2006 роках [7].

У той же час розмір фінансових впливів у межах програм допомоги збільшився майже п'ятиразово. Якщо в 1990-1999 роках Європейський Союз на реалізацію програми PHARE виділив Польщі 2,05 млрд євро (приблизно 200 млн на рік), то у 2000-2003 роках Союз спрямував на реалізацію програм PHARE, ISPA, SAPARD - 4,1 млрд євро (майже 1 млрд євро на рік) [8].

З іншого боку, Європейський Союз вимагав від країн-бенефіціантів ефективного використання коштів, які надходили в рамках зазначених програм. Із цією метою Європейська Унія звернулася на початку 1999 року до країн-кандидатів на вступ до ЄС із проханням прийняти документи, які б чітко визначили стратегію використання допомоги, яка надходила з Європейської спільноти. Польська сторона швидко зреагувала на це прохання й у грудні 1999 року Комітет європейської інтеграції затвердив По-

передній план національного розвитку, який став своєрідним доповненням до Національної програми підготовки до членства в ЄС. Попередній план національного розвитку містив аналіз соціально-економічної ситуації в країні, особлива увага при цьому зверталася на відмінності в розвитку між регіонами Польської держави та між Польщею і ЄС. Також у документі визначалися пріоритетні напрямки діяльності в досягненні господарської та суспільної єдності Польщі та Європейського Союзу. Щодо Польщі Попередній план визначав такі ключові напрямки діяльності [9]:

- посилення потенціалу регіонального розвитку та протидія маргіналізації деяких регіонів;
- покращення конкурентоспроможності економіки через модернізацію промислового сектора та сфери послуг;
- структурна перебудова в сільському господарстві та рибальстві, розвиток сільських районів;
- створення умов для тривалого та рівномірного розвитку завдяки модернізації інфраструктури та охороні навколишнього середовища;
- розвиток людського потенціалу та ринку праці.

Основною формою вирішення завдань, поставлених у Попередньому плані національного розвитку були конкретні проекти, які, у свою чергу, спиралися на фінансову допомогу з боку ЄС. Причому на практиці перевага надавалася великим проектам (зазвичай вартістю понад 2 млн євро), рівень їх фінансування з боку Європейської Унії не мав перевищувати 75 % загальної вартості проекту. Умовою отримання допомоги з боку ЄС польськими воєводствами була розробка та прийняття програми розвитку воєводства (Воєводських операційних програм). Усього на реалізацію Попереднього плану в 2000-2003 роках було виділено 3,5 млрд євро, із них лише 1,1 млрд мали польське походження [10].

Процедура затвердження проектів, яким ЄС надавав фінансову допомогу через програму PHARE, також змінювалася протягом 90-х років XX століття; остаточно вона кристалізувалася наприкінці зазначеного десятиліття та складалася з таких етапів [11]:

- створення загального плану реалізації PHARE на базі Попереднього плану національного розвитку, Партнерства заради членства та реального стану переговорного процесу щодо приєднання Польщі до ЄС. На підставі цих документів створювався річний хронограф реалізації етапів програми PHARE;
- розробка планів проектів міністерствами та місцевими органами влади;
- затвердження зазначених планів Управлінням Комітету європейської інтеграції;
- передавання проектів на розгляд до Європейської Комісії; думку комісії з приводу перспектив реалізації проектів висловлювала місія Генеральної дирекції зі справ розширення (іноді представники інших дирекцій), яка зазвичай приїздила до Варшави з метою ведення відповідних переговорів;
- здійснення змін у проектах польською стороною з урахуванням позиції Брюсселя;
- підготовка Європейською Комісією фінансових пропозицій;
- затвердження проектів у рамках програми на поточний рік Комітетом управління PHARE.
- підписання фінансового меморандуму.

Таким чином, процедура надання допомоги поль-

ським регіонам була складною та відзначалася надмірною централізацією; головну роль у цьому процесі відігравали Європейська Комісія та польська урядова адміністрація; думка польських органів місцевої влади враховувалася на стадії обговорення проектів слабо.

Контроль за коштами, наданими на реалізацію програми PHARE, з боку Європейської Комісії здійснював Рахунковий Трибунал, а з польського боку - Найвища Палата Контролю. До речі, обидві інституції неодноразово критично оцінювали спосіб та процедуру надання допомоги в рамках PHARE [12].

Ще одна особливість затвердження та реалізації програм PHARE полягала у великій кількості відповідальних за це міністерств та агентств III Речі Посполитої. На початковому етапі підготовки до вступу Польщі в ЄС планувалося, що частина коштів структурних фондів ЄС буде передана окремим воєводствам для реалізації встановлених ними стратегічних цілей. Однак, зважаючи на потребу у швидкому приєднанні Польщі до європейського співтовариства, підтримка регіонів з боку фондів Євросоюзу спиралася на Центральну інтегровану оперативну програму регіонального розвитку (ZPORR). Ця програма визначала пріоритети розвитку та галузі, у яких можуть бути використані кошти з фондів ЄС. Органи самоврядування воєводств підготували регіональні оперативні програми, у яких змушені були враховувати стратегічні пріоритети, визначені для ZPORR. Однак ці пріоритети фактично були однаковими для території цілої Польщі й слабо враховували специфіку окремих регіонів [13].

Бенефіціанти (серед них органи самоврядування різного рівня) могли отримати додаткове фінансування з коштів ZPORR як на інфраструктурні проекти (наприклад, розбудова інформаційної інфраструктури, будівництво доріг, каналізації та водопроводів, очищення стоків), так і на проекти навчання чи проведення наукових досліджень. Використання фондів ЄС у більшості випадків не означало фінансування проекту повністю із цього джерела. Суб'єкт, який намагається мати підтримку, повинен, як правило, сам профінансувати від 25 % до 50 % вартості інвестицій. Решта покривалася коштами з фондів ЄС. Таким чином, ЄС на практиці реалізовував такі принципи організації роботи місцевої влади, як концентрація та адіціоналізм. Хоча впровадження цих принципів мало і зворотній негативний бік: багато одиниць самоврядування у випадку дуже великих інвестиційних потреб мали проблеми з виділенням зі своїх бюджетів коштів на те, щоб забезпечити власний внесок в інвестиції.

У контексті розвитку регіонів Польської держави варто відзначити програми, які реалізовувалися з 2000 року в рамках PHARE 2, - це "стара" програма PHARE-CBC та дві нові PHARE SGS (Spółność Gospodarcza i Społeczna, Господарська та Суспільна Єдність), а також програми інституціонального розвитку.

Основним завданням PHARE SGS було вирівнювання польських регіонів за рівнем розвитку через упровадження проектів з розвитку інфраструктури, створення нових робочих місць, підтримки економічної активності населення та розв'язання інших соціальних проблем. Однак обмеженість фінансових ресурсів програми не дозволяла з перших років розповсюдити її дію на всі воєводства країни. Тому,

починаючи з 2000 року, основним критерієм відбору воєводств, де впроваджувалася PHARE SGS, був низький рівень соціально-економічного розвитку, а саме: низький рівень ВВП на душу населення та велика кількість інших невіршених соціально-економічних проблем. Ураховувався також досвід, отриманий воєводствами під час реалізації попередніх програм Європейської Унії. За цими критеріями у 2000 році вибір упав на Сілезьке та низку Східних воєводств. Надалі кількість воєводств, задіяних у програмі, поступово зростала, а з 2003 року програма PHARE SGS розповсюдила дію на всі воєводства країни.

Усього в 2000-2003 роках Європейський Союз затвердив до реалізації 179 проектів у рамках PHARE SGS вартістю 640 млн євро. Із них близько 60 % коштів спрямовувалося на розвиток інфраструктури, 20 % - на розвиток людського потенціалу, ще 20 % коштів - на розвиток малих та середніх підприємств. Причому проекти фінансувалися до кінця 2006 року [14].

Однак реалізація проектів у рамках програми PHARE SGS не була простою. Характерною рисою програми PHARE SGS, як і інших програм PHARE, була її надмірна фінансова й організаційна централізація. Так, нерідко рішення про затвердження великих регіональних проектів у деяких воєводствах приймалися безпосередньо в Брюсселі. Роль воєводських органів влади звелася до підготовки проектів та участі їх представників у роботі комітетів з моніторингу реалізації проектів, причому в цих комітетах представникам регіональної влади відводилася лише консультативна роль. Процес централізації системи використання фондів PHARE SGS поступово посилювався, що цікаво, за ініціативою саме Європейської Комісії. Наприклад, ще у 2000 році регіональні фінансові інститути мали можливість фінансувати невеликі інфраструктурні проекти в межах PHARE, однак із 2001 року на вимогу Європейської Комісії кошти на подібні проекти могли виділятися лише з урядових рахунків [15].

Ще одна проблема полягала в слабкому узгодженні регіональних та галузевих (горизонтальних) програм, які реалізовувалися в межах PHARE SGS. Це було пов'язано, перш за все, із розподілом відповідальності за підготовку та впровадження програм PHARE SGS між різними владними інституціями: міністерством економіки, міністерством праці та соціальної політики й воєводськими органами влади. Крім того, деякі програми, які мали втілюватися в життя воєводськими органами влади, передавалися органам центральної адміністрації. Так, у 2001 році регіональні програми розвитку людського потенціалу та підтримки малих і середніх підприємств були передані у ведення Агентства розвитку підприємства (розробник та виконавець проектів) і міністерств економіки та праці (відповідальні за реалізацію проектів), хоча ще у 2000 році їх виконання знаходилося в компетенції воєводських управлінь. Через це регіональні проекти у сфері розвитку людського потенціалу та підтримки малих і середніх підприємств опинялися в одному "кошику" з галузевими проектами. Тут варто звернути увагу ще на одну проблему - часту зміну виконавців та відповідальних за втілення проектів. Так, у травні 2002 року було ліквідовано Польське агентство регіонального розвитку, його компетенції у сфері реалізації проектів програми PHARE SGS були частково передані Агентству розвитку підприємства, а ще через декілька місяців більшість інфраструктурних проектів була передоручена Керівництву з упровадження Програми прикордонної співпраці. Серед останніх були і 9 інфраструктурних проектів, реалізація яких мала розпочатися ще у 2000 році. Таким чином, організаційні зміни не сприяли вчасному виконанню проектів у межах PHARE SGS, з іншого боку, вони були результатом відсутності чіткої стратегії реалізації регіональних проектів у контексті пріоритетів державної регіональної політики [16].

Головне завдання програми PHARE-CBC полягало у вирішенні соціально-економічних проблем прикордонних регіонів Польщі через стимулювання співпраці з прилеглими регіонами ЄС. Аналогічне завдання мала ініціатива Європейської Унії - INTERREG, із тією різницею, що розповсюджувалася вона на країни-члени ЄС. У рамках програми PHARE-CBC реалізовувалися проекти у сферах транспорту, охорони навколишнього середовища, туризму, підприємницької діяльності, розвитку людського потенціалу. У рамках програми також функціонував фонд малих євро регіональних проектів.

Щороку, починаючи з 2000 року, ЄС виділяв на реалізацію проектів PHARE-CBC у середньому 82 млн євро (включаючи інфраструктурні інвестиції на східних кордонах Речі Посполитої). Причому більше половини з них ішли на фінансування програми "Польща-Німеччина" - у середньому 44 млн на рік, тоді як щорічні надходження на реалізацію програми "Польща-Чехія" складали лише 2 млн євро, "Польща-Словаччина" - 2 млн, "Польща - Регіон Балтійського моря" - 3 млн євро. 60 % усіх коштів ішли на проекти, пов'язані з розвитком транспорту. Фінансування проектів PHARE-CBC продовжувалося до 2006 року включно. Таке спрямування фінансових потоків дало помітні результати лише в регіонах, прилеглих до Німеччини, та на східному кордоні Польської держави. Найбільших результатів удалося досягти в таких сферах життєдіяльності зазначених регіонів, як прикордонна та комунальна інфраструктура, охорона навколишнього середовища. Відзначимо окремо, що реалізація програми PHARE-CBC призвела до покращення ставлення місцевого населення до німців, Німеччини та процесу євроінтеграції. Крім того, ця програма сприяла передаванню місцевим органам влади Польщі досвіду вертикальної співпраці, тобто запровадженню на практиці принципу партнерства [17].

Управління та провадження Програми прикордонної співпраці, як і інших програм PHARE, було централізоване з боку польської державної адміністрації. Органи воєводського самоврядування виконували головним чином допоміжні функції під час реалізації проектів. Вони пропонували проекти на вибір польським міністерствам та Комітету, що керував PHARE, але не брали участі в їх затвердженні. Подібна централізація особливо контрастувала з принципами розробки та впровадження паралельних проектів по інший бік кордону - на прикордонних територіях ФРН. Щоправда, німецькі проекти фінансувалися з джерел ініціативи INTERREG. Такий стан речей призводив до диспропорцій у процесі реалізації спільних польсько-німецьких проектів, що, у свою чергу, знижувало ефективність PHARE-CBC. З іншого боку, ці проблеми свідчили про відставан-

ня польської системи самоврядування від німецької у сфері самостійного прийняття рішень [18].

На відміну від програм PHARE-CBC та PHARE SGS, які входили до так званої інвестиційної складової PHARE 2, у її рамках реалізовувалася низка програм інституціонального розвитку (Institution Building), мета яких полягала в підтримці центральної й регіональної адміністрації. Вони здійснювалися головним чином у таких напрямках, як допомога в підготовці органів влади до роботи в умовах європейського права та участь органів самоврядування й центральної влади в структурній політиці Європейського Союзу. Головним засобом впровадження проектів інституціонального розвитку був твінінг - безпосередня співпраця органів влади Польщі та країн-членів ЄС. Він по суті був інструментом інституційного розвитку й формою технічного співробітництва між органами влади держав-членів ЄС та Польщі, який передбачав передачу "ноу-хау" та передових методів управління між державними органами країн-членів ЄС та їхніми польськими партнерами. Однією з ключових особливостей твінінгу була концепція обов'язкових результатів: і польський партнер, і партнер із Європейського Союзу брали на себе зобов'язання працювати для одержання спільних результатів, котрі є чітко визначеними і які можна оцінити в кількісному вимірі. Твінінг довів свою ефективність як засіб гармонізації законодавства та запровадження передових практик державного управління в органах влади всіх країн, які приєдналися до ЄС у 2004 р. [19].

Програма SAPARD (Доприєднавчий інструмент підтримки сільського господарства та сільських районів, Przedakcesyjny Instrument Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich) почала реалізовуватися в Польщі, починаючи з 2000 року. Метою програми була допомога аграрному сектору країни, а саме - модернізація сільського господарства та розвиток сільських районів. Особливо важливе місце в Програмі займало впровадження європейського права в контексті пристосування сільського господарства Польщі до функціонування на засадах сільськогосподарської політики ЄС.

Програму SAPARD Європейський Союз розповсюдив на всі країни-кандидати до вступу в Унію, однак ці держави мали можливість самостійно визначити пріоритетні напрямки допомоги в рамках програми. Польський уряд зробив це у вересні 2000 року, затвердивши Програму впровадження програми SAPARD ("Programa operacyjna programu SAPARD"). Згідно із цим документом для Польської Республіки були визначені такі пріоритети [20]:

- інвестування в аграрні господарства;
- удосконалення переробки та маркетингу продуктів сільського господарства й рибальства;
- розвиток інфраструктури сільських регіонів;
- диверсифікація господарської діяльності та джерел доходів населення в сільських регіонах;
- охорона навколишнього середовища;
- підвищення фахового рівня працівників із сільських регіонів.

Два напрямками SAPARD впроваджувалися в координації з PHARE SGS: розвиток інфраструктури сільських районів та розвиток господарської діяльності, не пов'язаної із сільським господарством в аграрних районах.

Реалізація проектів у рамках програми SAPARD у Польщі розпочалася лише з 2002 року, хоча кошти, заплановані Європейським Союзом для реалі-

зації проектів у 2000-2001 роках, країна не втратила. У 2002 році Польща погодилася з Європейською Унією фінансові умови реалізації програми на наступні чотири роки. Причому польській стороні вдалося відстояти максимальну з можливих квот у 708 млн євро. Фінансові потоки було скеровано до трьох груп бенефіціантів: органів самоврядування, фермерів та переробників сільськогосподарської продукції. Усього було підписано 24 тисячі угод на майже 4,8 млрд злотих. Зазначимо, що як і у випадку з PHARE, рівень дофінансування в рамках SAPARD з боку ЄС не міг перевищити 75 % загальної вартості проекту [21].

Заслугує на увагу той факт, що в процесі впровадження проекти SAPARD відзначалися ще більшою централізацією, ніж проекти PHARE. Лише частина проектів у деяких воєводствах отримала рекомендації з боку місцевих регіональних комітетів, контролюючих реалізацію проектів програм PHARE. За виконання програми SAPARD відповідає Агентство з реструктуризації і модернізації сільського господарства. Саме воно приймає до розгляду та реєструє проекти, виконувало їх правову оцінку, підписувало договори, здійснювало моніторинг виконання проектів [22].

Реалізація SAPARD дозволила дещо покращити інфраструктуру сільської місцевості країни, саме на ці цілі було спрямовано понад половину всіх коштів програми. Крім того, запровадження проектів у межах SAPARD дозволило модернізувати до 2006 року майже 12 тисяч аграрних господарств країни [23].

Програма ISPA реалізовувалася в Польщі у 2000-2006 роках. Щоправда, вона не мала чіткої регіональної орієнтації, а спрямовувалася на здійснення великих проектів у сфері транспорту та охорони навколишнього середовища. Тим не менш, проекти, реалізовані в рамках ISPA, дозволили підвищити рівень розвитку польських регіонів. У зв'язку із цим можна відзначити низку проектів у сфері водопостачання, здійснених у таких великих містах, як Варшава, Щецин, Лодзь, Краків, Познань, Бидгощ, Торунь, Катовіце, Белосток, Ополе, та транспортні проекти: будівництво автошлях A2, A4, модернізацію залізничних ліній - Вроцлав-Легніца-Венгінець, Варшава-Дзіалдово-Гдиня, Ополе-Катовіце-Краків та ін. Причому мінімальна вартість проектів ISPA становила 5 млн євро. Відповідальною структурою за виконання програми було визначено Національний фонд охорони навколишнього середовища та водного господарства. Усього Європейська Комісія спрямувала 1,48 млрд євро на фінансування проектів програми ISPA в Польщі [24].

Відзначимо, що, крім уже вказаних факторів, суттєво знижували ефективність реалізації програм, запроваджених Європейським Союзом, такі чинники: відсутність кваліфікованого персоналу для впровадження програм допомоги, кадрова нестабільність у міністерствах та відомствах, повільна передача інформації від Європейської Комісії до польських органів влади, брак довіри між донорами та бенефіціантами, погане знання польської специфіки з боку Європейської Комісії [25].

Незважаючи на згадані недоліки, Польщі вдалося достатньо ефективно використати допомогу в межах програм ЄС, отримавши від 82 % до 98 % коштів, передбачених на реалізацію програм PHARE, SAPARD, ISPA. Крім того, попри вказані проблеми та труднощі, система втілення цих програм постійно вдосконалювалася, а в польських

регіонах дедалі частіше можна було помітити позитивні результати використання коштів Євросоюзу у вигляді нових інвестицій [26].

У той же час не варто перебільшувати значення програмної допомоги з боку Європейської Унії як для окремих польських регіонів, так і для економіки країни в цілому. Так, навіть у 2000-2003 роках кошти, які надходили в країну через вищезгадані програми, у щорічному вимірі дорівнювали приблизно 1 % витратної частини державного бюджету Польської Республіки, або 0,25 % ВВП країни, значно більша кількість проектів реалізовувалася в Польщі завдяки внутрішнім та зовнішнім приватним інвесторам [26]. Однак так звані програмні кошти йшли здебільшого на реалізацію конкретних проектів, які змінювали життя людей та зовнішній вигляд міст і сіл Польщі, а не на проїдання, як це було зазвичай у випадках із субвенціями з державного бюджету. Крім того, кошти Європейської Унії в процесі реалізації проектів "притягували" в регіони кошти державного бюджету та приватних інвесторів. Програми PHARE, SAPARD, ISPA відіграли дуже важливу пропагандистську роль, через те що були важливим позитивним сигналом польському суспільству від ЄС в євроінтеграційному контексті. До того ж ці програми вчили регіональні органи влади Польщі діяти відповідно до стандартів європейського права та принципів європейської регіональної політики.

Висновки

Таким чином, реалізація проектів у рамках програм допомоги ЄС: PHARE, SAPARD, ISPA та ін. відбувалася у двох стратегічних напрямках: підтримка інвестиційних проектів у соціально-економічній сфері та інституціональних структур Польщі (зокрема, місцевих органів влади). Використання коштів, які надходили в країну через ці програми, хоча в цілому й було успішним, але наштовхнулося на низку проблем, які гальмували реалізацію багатьох проектів на місцях. Тут варто відзначити надмірну централізацію програм допомоги як із боку Європейської Комісії, так і з боку польської урядової адміністрації, часту зміну виконавців та відповідальних за втілення проектів, відсутність достатньої кількості кваліфікованого персоналу для впровадження програм допомоги, відсутність чіткої стратегії реалізації регіональних проектів, повільна передача інформації від Європейської Комісії до польських органів влади, погане знання польської специфіки з боку Європейської Комісії.

Виходячи із цього, можна стверджувати, що програмна допомога з боку ЄС не призвела до кардинальних змін у сфері соціально-економічного розвитку польських регіонів, однак суттєво допомогла місцевим органам влади перейти на нову модель діяльності, побудовану на засадах європейської регіональної політики. Саме досвід співпраці регіональних і центральних органів влади Польщі з ЄС у рамках вищезгаданих програм дозволив польським регіонам ще більш плідно співпрацювати зі структурними фондами Європейської Унії після 1 травня 2004 року.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Domagła A. Integracja Polski z Unią Europejską / A. Domagła. - Warszawa : Wydawnictwa Akademickie i profesjonalne, 2008; Samecki P. Warunki właściwego wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej dla Polski /

P. Samecki. - Warszawa : Biblioteka Europejska Biura ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej URM, 2004; Grosse T. G. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski / T. G. Grosse. - Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2004; Guz-Vetter M. Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej / M. Guz-Vetter. - Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2001; Żuromski P. Fundusze strukturalne i pomoc przedakcesyjna / P. Żuromski. - Łódź : Uniwersytet Łódzki, 2001; Patreka T. Kontakt wojewódzki i co dalej? / T. Patreka // Polskie regiony a fundusze strukturalne Unii Europejskiej / [J. Woźniak (red.)]. - Kraków : Pro Animativa, 2001; Kozak M. Wsparcie Unii Europejskiej na rzecz rozwoju regionalnego w Polsce w latach 1989-1999 / M. Kozak // Studia Regionalne i Lokalne. - 2001. - № 1 (5).

2. Żuromski P. Op. cit. - S. 149.

3. Grosse G. T. Op. cit. - S. 249.

4. Kozak M. Op. cit. - S. 28.

5. Guz-Vetter M. Op. cit. - S. 35-37.

6. Mrowka B. Programy pomocowe Unii Europejskiej dostępne dla samorządów w Polsce w okresie przedakcesyjnym (czesc 1) - S. 131 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.ce.uw.edu.pl>.

7. Grosse G. T. Op. cit. - S. 110.

8. Samecki P. Op. cit. - S. 77.

9. Див.: Wstępny Narodowy Plan Rozwoju [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.szczecin.pl/fundusze/prawo/wmpr.pdf>.

10. Wieloletnie strategie i programy resortowe powstałe w Polsce w latach 1999-2003. - Warszawa : Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, 2003. - S. 34.

11. Smołkowska U. Stan rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, program wsparcia realizowane przez państwo oraz absorpcja środków przedakcesyjnych / U. Smołkowska // Biuro Studiów i Ekspertyz. - 2004. - № 1051. - S. 8.

12. Див.: Special Report No 3/97 concerning the decentralized system for the implementation of the PHARE programme (period 1990-1995) // Official Journal C 175, 09/06/1997 P. 0004 - 0047. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0609\(01\):EN:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0609(01):EN:HTML).

13. Dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Przykład Polski / [pod red. Piotra Kalki]. - Poznań : Instytut Zachodni, 2007. - S. 24.

14. Grosse G. T. - S. 253.

15. Ibidem. - S. 54

16. Patreka T. Kontakt wojewódzki i co dalej? / T. Patreka // Polskie regiony a fundusze strukturalne Unii Europejskiej / [red J. Woźniak]. - Kraków : Pro Animativa, 2001. - S. 216.

17. Raport o stanie realizacji programów przedakcesyjnych. - Warszawa : UKIE, 2004. - S. 8.

18. Samecki P. Op. cit. - S. 94.

19. Wieloletnie strategie i programy resortowe powstałe w Polsce w latach 1999-2003. - Warszawa : Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, 2003. - S. 112.

20. Smołkowska U. Op. cit. - S.8

21. Там само.

22. Sakowicz M. Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji z Unią Europejską / M. Sakowicz. - Warszawa : Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007. - S. 35.

23. Domagła A. Op. cit. - S. 137.

24. Ibid. - S. 138.

25. Касьянова С. Управление помощью Европейского Союза: опыт Польши в программе PHARE / С. Касьянова, А. Жицки // Персонал. - 2004. - № 6. - С. 20-22.

26. Domagła A. Op. cit. - S. 132.

27. Підраховано автором за: Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie rewizji kwartalnych rachunków narodowych za lata 1999 - 2006 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.stat.gov.pl>.

S. Bocharov

HELP IN DEVELOPMENT TO POLISH REGIONS FROM EUROPEAN UNION ON EVE OF JOINING POLAND TO EU

In the article the basic stages and directions of aid assignment to Poland from European Union are determined and analyzed. It is paid attention to the factors which interfere with the process of the aid programs implementation of the European Union. The conclusion is done about the effectiveness of aid using by the Polish regions and its influence on the social and economic development of the country.

Key words: program, modernization, money, European Commission, governmental administration.

© С. Бочаров

Надійшла до редакції 28.06.2012

УДК 94:378.4 (477.83-25):355.081"1914/1918"

ЛЬВІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ У ПЕРІОД ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ (1914 - 1918)**ОЛЕСЯ ІСАЮК,***аспірант Львівського національного університету імені Івана Франка*

Автор досліджує історію Львівського університету в роки Першої світової війни, зосереджуючи увагу на взаємовідносинах університетського керівництва з військовим командуванням, яке, через близькість Львова до фронтової смуги, використовувало університет і його майно для військових цілей, викликаючи невдоволення й спротив університетської влади. Визначено, що основним джерелом конфліктів між ректоратом і військовим командуванням було питання розміщення госпіталів на базі медичного факультету університету та мобілізації викладачів і працівників. У статті порівнюються відносини університетської влади почергово з австрійським, російським та польським командуванням.

Ключові слова: Львівський університет, військове командування, мобілізація, госпіталь, Червоний Хрест.

Постановка проблеми. Під час Першої світової війни Львів кількаразово ставав частиною прифронтової зони. Уперше це відбулося під час взяття Львова російськими військами у вересні 1914 року, його перебування під контролем російських військ та повторного відбиття австрійською армією в червні 1915 року. Пізніше Львів перебував у прифронтовій зоні короткий період у 1916 році та під час польсько-української війни, коли в листопаді 1918 року Львів сам став фронтом, а ще пізніше протягом півроку був основною метою протиборствуючих сторін. Близькість до фронту висувала на перший план інтереси військових, які завдяки воєнному стану отримували перевагу над цивільним населенням, зокрема, право на пріоритетне забезпечення потреб армії в порівнянні із цивільними інституціями. Прифронтове становище спричинило перебування в місті великої кількості штабів та допоміжних військових служб. Усі ці установи вимагали забезпечення життєдіяльності - у силу ситуації за рахунок цивільних інституцій, у тому числі й Львівського університету

(далі - Університет). Переваги Університету, з точки зору потреб військових, полягали в наявності великої кількості приміщень, зокрема, медичного факультету, який можна було використовувати як госпіталь.

Користуючись ситуацією воєнного часу, армія мала право реквізувати приміщення та мобілізувати людей, але справа ускладнювалася необхідністю одночасно забезпечити життєдіяльність Університету, який поновив свою роботу в червні 1915 року. Оскільки пріоритети армії були переважаючі, про рівноцінну співпрацю не йшлося. Університет намагався лавірувати між вимогами військового командування та власними потребами. Це вдавалося тільки через те, що розмах діяльності Університету суттєво знизився з причини воєнних умов - зокрема, зменшилася кількість студентів, що було законним наслідком воєнних обставин.

Огляд і аналіз публікацій з проблеми. Хоча тема практично не досліджена в історіографії, за винятком монографічної праці "Історія Львівського університету", яка була підготовлена колективом