
СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИЦІ УПРАВЛІННЯ

УДК 316.334:35.072.1(438)(477)

М. П. БУТКО,
*професор, доктор економічних наук,
завідувач кафедри менеджменту та державної служби,*

А. М. РЕВКО,
*доцент, кандидат економічних наук,
доцент кафедри соціальної роботи*

*Чернігівський національний технологічний університет,
вул. Шевченка, 95, 14035, Чернігів, Україна*

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено соціальну інфраструктуру як каталізатор розвитку соціогуманітарного простору регіонів України. Визначено структурно-функціональну та просторово-регулюючу компоненти соціогуманітарного простору. На підставі досвіду Польщі розроблено просторову модель організації соціальної інфраструктури соціогуманітарного простору України, яка базується на чіткому розмежуванні завдань, обов'язків і відповідальності між органами центральної влади та місцевого самоврядування. Визначено вектори модернізації соціальної інфраструктури соціогуманітарного простору регіонів України.

Ключові слова: соціогуманітарний простір; соціальна інфраструктура; субсидіарність; децентралізація; місцеве самоврядування; просторова модель соціальної інфраструктури.

Бібл. 15; рис. 5; табл. 1.

UDC 316.334:35.072.1(438)(477)

MYKOLA BUTKO,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Head of the Department of Management and Civil Service,*

ALONA REVKO,
*Associate Professor, Cand. of Econ. Sci.,
Associate Professor of the Social Work Department*

*Chernihiv National University of Technology,
95, Shevchenka St., Chernihiv, 14035, Ukraine*

© Бутко Микола Петрович (Butko Mykola), 2019; e-mail: butko.mykola@ukr.net;

© Ревко Альона Миколаївна (Revko Alona), 2019; e-mail: alohaha19@gmail.com.

PECULIARITIES OF FUNCTIONING OF THE SOCIO-HUMANITARIAN SPACE UNDER CONDITIONS OF DECENTRALIZED MANAGEMENT: POLAND'S EXPERIENCE AND LESSONS FOR UKRAINE

Social infrastructure as a catalyst for the development of the socio-humanitarian space of Ukraine's regions is researched. Structural-functional and space-regulating components of the socio-humanitarian space are determined. Based on Poland's experience, a spatial model for the organization of the social infrastructure of the socio-humanitarian space of Ukraine is developed; the model grounds on a clear delineation of tasks and responsibilities between central and local authorities. The vectors of modernization of social infrastructure of the socio-humanitarian space of regions of Ukraine are determined.

Keywords: socio-humanitarian space; social infrastructure; subsidiarity; decentralization; local authorities; spatial model of social infrastructure.

References 15; Figures 5; Table 1.

Сучасна стратегія сталого розвитку України має передбачати розбудову національно консолідованого, духовно-інтелектуального, відкрито демократичного, культурно розмаїтого, креативно-інформаційного суспільства, де головною домінантою виступає гармонізація соціального середовища з активними горизонтальними і вертикальними зв'язками, які базуються на всебічно вивіреному інституціональному забезпеченні. Мета такої стратегії (з урахуванням втрати значної частини економічного потенціалу, трагічних жертв і насильницької міграції з Криму та Сходу України) полягає в забезпеченні національної ідентичності, історичної соборності, всебічної самореалізації, соціалізації, гідного рівня життя і безпеки, а також у формуванні інноваційно динамічної економіки і системи вітчизняної освіти, науки, культури, медицини, фізичної культури і спорту, відпочинку, інформаційної інтеграції української нації у цивілізований світ. Особливої актуальності ці процеси набувають в умовах переформатування владних повноважень і спрямовуються, насамперед, на формування і функціонування соціогуманітарної сфери, оскільки вони є своєрідною соціальною "парасолькою" для територіальних громад.

Незважаючи на вагомість наукового доробку, недосконалість сучасної системи управління в соціогуманітарній сфері породжує суперечливий процес поляризації розвитку регіональних просторових систем, зумовлює необхідність пошуку напрямів гармонізації впливу на це з боку місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Отже, **мета статті** – дослідити особливості прояву соціогуманітарного простору на сталий розвиток регіонів України та розробити просторову модель організації соціальної інфраструктури в умовах децентралізованого управління на основі досвіду Польщі.

Декомпозиція категорії "соціогуманітарний простір" має дві складові: соціальну та гуманітарну. Без сумніву, гуманітарний простір впливає на розвиток освіченої, патріотичної, креативно і критично мислячої, а також морально виваженої особистості, яка є дійовим агентом суспільних трансформацій. Саме гу-

манітарний простір є середовищем, завдяки якому формується система цінностей, стереотипів, ідей, які впливають на свідомість людей, визначають вектор поступу держави, виступають запорукою суверенітету і територіальної цілісності держави.

Серед західних науковців більш поширеною є категорія соціального простору. Так, польський науковець Б. Яловицький зазначає, що соціальний простір – це мережа відносин, контактів між окремими людьми чи соціальними групами, а також певна територія, в межах якої мешкають соціальні групи, або територіальна одиниця, створена конкретною групою осіб, з притаманними їй конкретними властивостями. Німецький соціолог Г. Сіммель [1] звертав увагу на те, що простір є формою, яка не існує сама по собі. Тільки діяльність людини або об'єднання людей надає цій формі певного значення. У свою чергу, французький професор Р. Ледрут [2] стверджував, що простір є базою не тільки всього, що існує в суспільному житті, а також всього, що в суспільному житті є можливим, оскільки сучасну і майбутню людську діяльність неможливо відокремити від соціального простору [3, с. 241–242].

У вітчизняній науці соціогуманітарний простір розглядається як сукупність суспільних і людських (колективних і міжособистісних) відносин і зв'язків, локалізованих у межах певної територіальної одиниці, в поєднанні базових суспільних інститутів – сім'ї, територіальних і громадських спільнот, економіки, держави, тобто між індивідами, їх групами та об'єднаннями за громадянськими, статусними, професійними ознаками і місцем проживання, з приводу розподілу, обміну і споживання створених у суспільному виробництві матеріальних і нематеріальних благ, для забезпечення відтворювальних процесів у складі продуктивних сил і підвищення рівня життя людини [4, с. 96].

На думку окремих учених, нині Україна потребує розробки та впровадження нового соціогуманістичного підходу до розвитку людини та простору, сутність якого має бути, насамперед, науковою, фундаментально-парадигмальною, значно масштабнішою за існуючу практику сучасної так званої гуманітарної політики. Даний підхід має комплексно охоплювати знаннево-освітній, мовно-культурний, духовно-інтелектуальний, морально-ідеологічний вектори життєдіяльності держави. Крім того, науково-методологічні засади соціогуманістичної концепції мають опрацьовуватися на культурологічній, моральній основі з тим, щоб її інституалізація та структуризація унеможливили подальше розуміння гуманітарної політики як традиційного заходу, що зазвичай обмежується лише наданням разової матеріальної допомоги потерпілим від різних природних і неприродних катастроф [5, с. 4].

Частковим проявом соціогуманітарного простору виступає культурний простір як сукупність суспільних відносин щодо формування та розвитку єдиної системи цінностей, правил поведінки, спільних для людей, які пов'язані певним статусом і способом життя, що визначають культуру суспільства, а отже, проявляються в особливостях поведінки, свідомості й діяльності індивідів та їх угруповань у конкретних сферах суспільно-економічного життя [6, с. 10].

На нашу думку, соціогуманітарний простір являє собою гармонізоване суспільне середовище з усіма сферами людської діяльності, для яких є характерними континуальність поширення і водночас дискретність організації, що приводить до стабільного функціонування дистиначій різного таксономічного рангу

в напрямі нарощування людського потенціалу та його ринкової капіталізації. Концепт розвитку соціогуманітарного простору регіону зумовлюється як специфікою суспільних відносин щодо відтворення та вдосконалення продуктивних сил регіону, так і формуванням та функціонуванням відповідних інституцій та інфраструктури.

Структурно-функціональну компоненту соціогуманітарного простору регіону подано соціальною інфраструктурою. Вона завжди прив'язана до певного простору та має такі підсистеми (сфери): освіта, культура та охорона здоров'я (рис. 1). На нашу думку, саме ці сфери повинні створювати умови для людського розвитку через знання, етнокультурні, соціальні та духовні цінності.

Польський учений Л. Купец звертає увагу на те, що соціальна інфраструктура є базисом для розвитку економічної діяльності та домінантою формування багатофункціонального характеру соціогуманітарного простору. У свою чергу, це має велике значення для підвищення інвестиційної привабливості простору, сприяє створенню нових робочих місць і зростанню доходів населення. Крім того, соціальна інфраструктура є фактором, який динамізує процес розвитку та перетворення простору [7, s. 28].

Основні напрями функціонування соціогуманітарного простору регіону такі:

- активізація дій органів влади всіх рівнів щодо підтримки соціогуманітарної сфери, створення необхідних умов для освітян, творчих працівників, митців, діячів культури;

- раціональне розміщення у просторі закладів охорони здоров'я, яке має забезпечити рівний доступ населення регіонів до медичних послуг;

- сприяння розвитку національної системи освіти з урахуванням змін у всіх сферах суспільного життя та специфіки регіонів;

- запровадження дійових механізмів фінансової підтримки функціонування закладів культури: бібліотек, клубних закладів, театрів, концертних організацій, музеїв, мистецьких і спортивних шкіл, кінотеатрів;

- збереження та ревіталізація історико-культурних цінностей українського народу;

- пропаганда здорового способу життя, створення необхідних умов для поліпшення фізичного здоров'я населення, поширення його доступу до занять фізичною культурою і спортом;

- поєднання та узгодження дій усіх рівнів влади та інститутів громадянського суспільства на принципах синергійності для відродження та розвитку мережі соціальної інфраструктури регіонів України [8, с. 98].

Саме реалізація зазначених завдань потребує прискореного розвитку як на регіональному, так і на локальному рівнях основних підсистем соціальної інфраструктури. Модернізація соціогуманітарного простору регіону сприятиме не тільки підвищенню рівня задоволення населення послугами соціальної інфраструктури, покращенню добробуту населення, але й розвитку людського потенціалу.

Валовий внутрішній продукт є одним з об'єктивних інтеграційних дескрипторів для діагностики добробуту суспільства. У секторальному вимірі структуру доданої вартості у ВВП подано на рисунку 2. Показник валової доданої вартості (ВДВ) свідчить, що у 2016 р. найбільшу частку в її структурі займали оптова та роздрібна торгівля (15,7%) та переробна промисловість (14,4%), а соціальна інфраструктура (культура, охорона здоров'я та освіта) – найменшу (лише 8%).

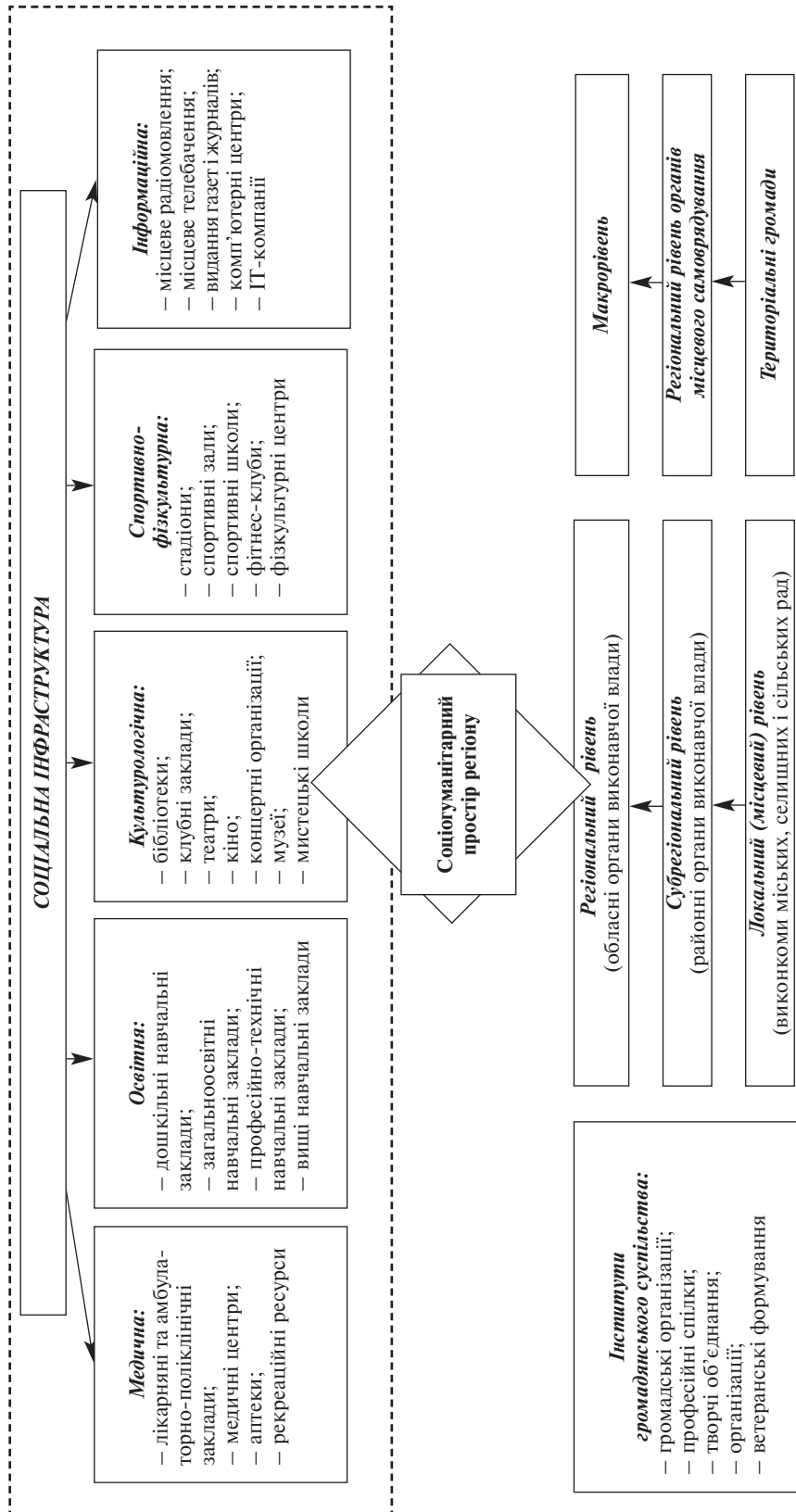


Рис. 1. Структура соціоуправлінського простору регіону
Розроблено авторами.

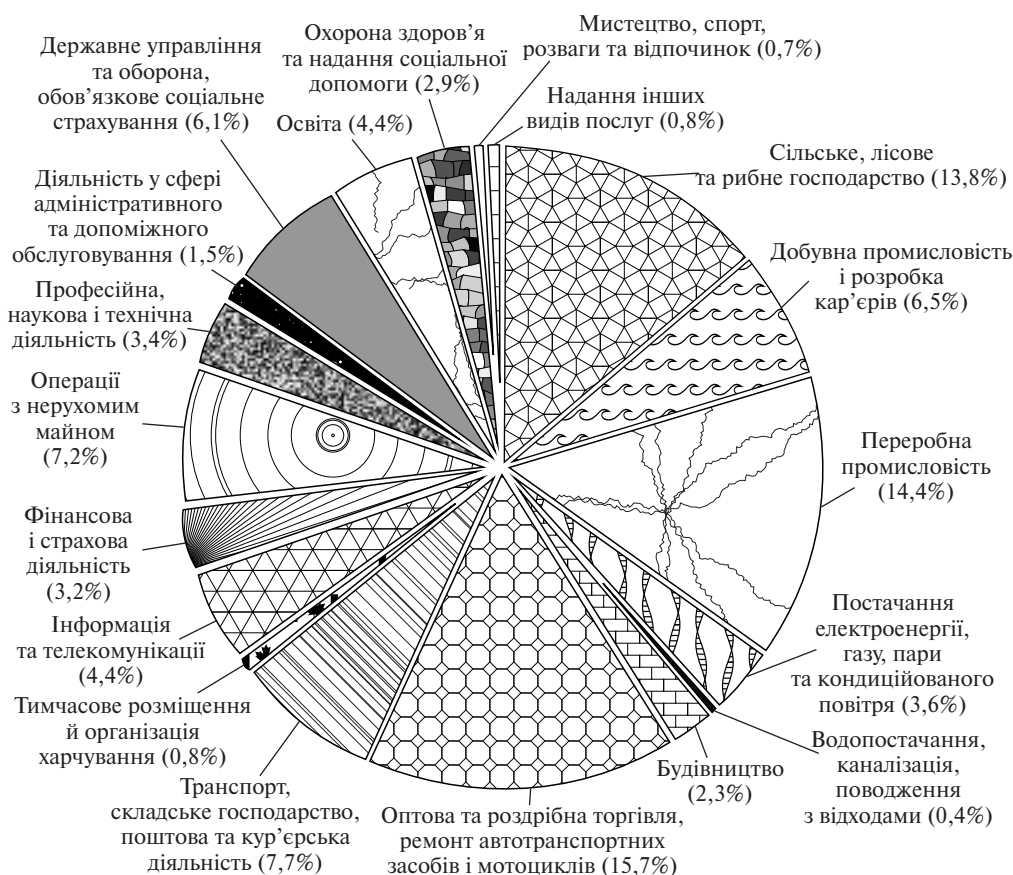


Рис. 2. Структура ВДВ України за видами економічної діяльності у 2016 р.

Розроблено авторами на основі даних Державної служби статистики України.

Найнижчий рівень частки ВДВ сфер соціальної інфраструктури у валовому регіональному продукті (ВРП) України у 2016 р. спостерігався в таких областях: Луганській – 2185 млн. грн., Чернівецькій – 2924 млн. грн., Кіровоградській – 3145 млн. грн. і Чернігівській – 3303 млн. грн. (рис. 3).

Спостерігається значний розрив між мінімальним і максимальним рівнями ВДВ сфер соціальної інфраструктури у ВРП у розрахунку на 1 особу в Україні у 2016 р. (рис. 4). Співвідношення найбільшого рівня ВДВ у Харківській (4436 грн.) та найменшого у Луганській (993 грн.) областях становить 4 рази. Це є негативним явищем, оскільки не створює рівних можливостей для формування та розвитку людського потенціалу населення регіонів, що гарантується Конституцією України.

Ліквідувати такий дисбаланс важко, але його можна мінімізувати завдяки збільшенню питомої ваги сфер соціальної інфраструктури у ВРП шляхом, наприклад, прискореного пропорційно-збалансованого розвитку системи соціальної інфраструктури, темпи якого забезпечать збільшення її частки у вартості ВРП та внеску в економічне зростання країни, а також через зростання партисипації (соціальної активності) населення.

Показники розбудови інституцій соціальної інфраструктури соціогуманітарного простору України та Польщі подано в таблиці. Протягом 2015–2017 рр. спостерігалось зменшення майже на 2% кількості бібліотек у розрахунку на 100 тис. населення як в Україні, так і в Польщі. Проте в Україні кількість бібліотек є майже в 2 рази більшою, ніж у Польщі.

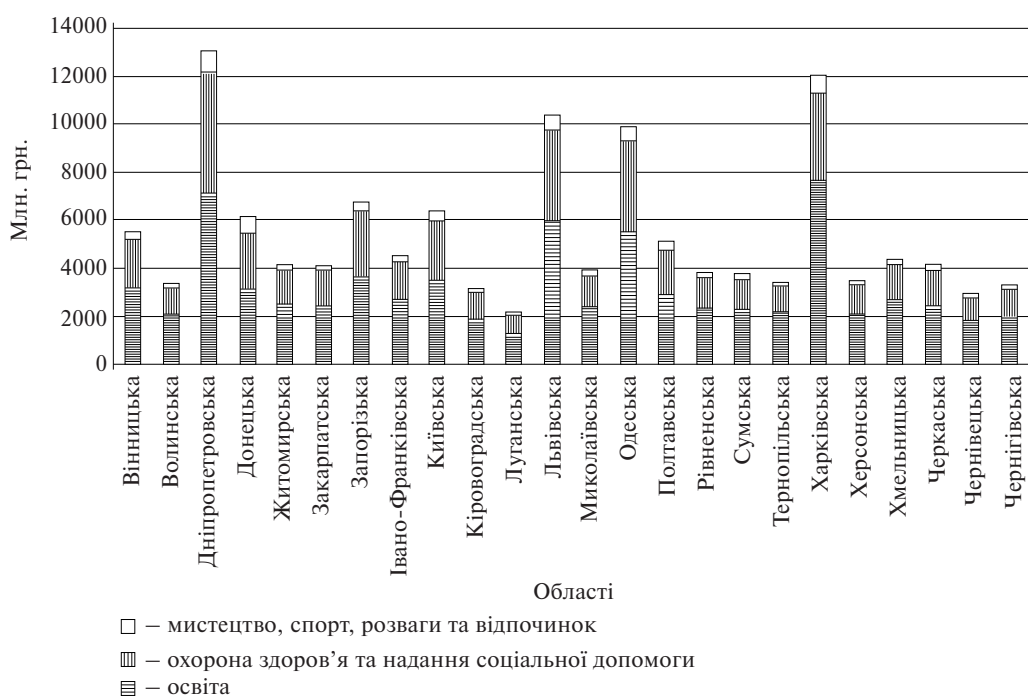


Рис. 3. Структура ВДВ галузей соціальної інфраструктури у ВРП України у 2016 р.

Розроблено авторами на основі даних Державної служби статистики України.

Таблиця
Динаміка розвитку інституцій соціальної інфраструктури соціогуманітарного простору України та Польщі протягом 2015–2017 рр. *

(од.)

Показники	Україна			Польща		
	роки					
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Кількість бібліотек у розрахунку на 100 тис. населення	40,4	39,9	39,7	20,9	20,7	20,6
Кількість клубних закладів у розрахунку на 100 тис. населення	40,1	40,1	40,3	59,5	65,2	70,2
Кількість лікарняних закладів у розрахунку на 100 тис. населення	4,2	4,0	4,0	2,5	2,5	2,5
Кількість амбулаторно-поліклінічних закладів у розрахунку на 10 тис. населення	2,3	2,4	2,4	6,3	6,3	6,5
Кількість закладів вищої освіти у розрахунку на 100 тис. населення	1,5	1,5	1,5	1,1	1,0	1,0

* Розраховано авторами за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/> та Головного статистичного управління Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stat.gov.pl/>.

Дещо гірша ситуація в Україні склалася з клубними закладами. Хоча протягом досліджуваного періоду і спостерігалось незначне збільшення кількості клубних закладів у розрахунку на 100 тис. населення, проте даний показник у нас є значно нижчим, ніж у Польщі. Крім того, стан багатьох клубних закладів України, особливо на локальних рівнях, залишається дуже незадовільним. Це є негативним явищем, оскільки саме

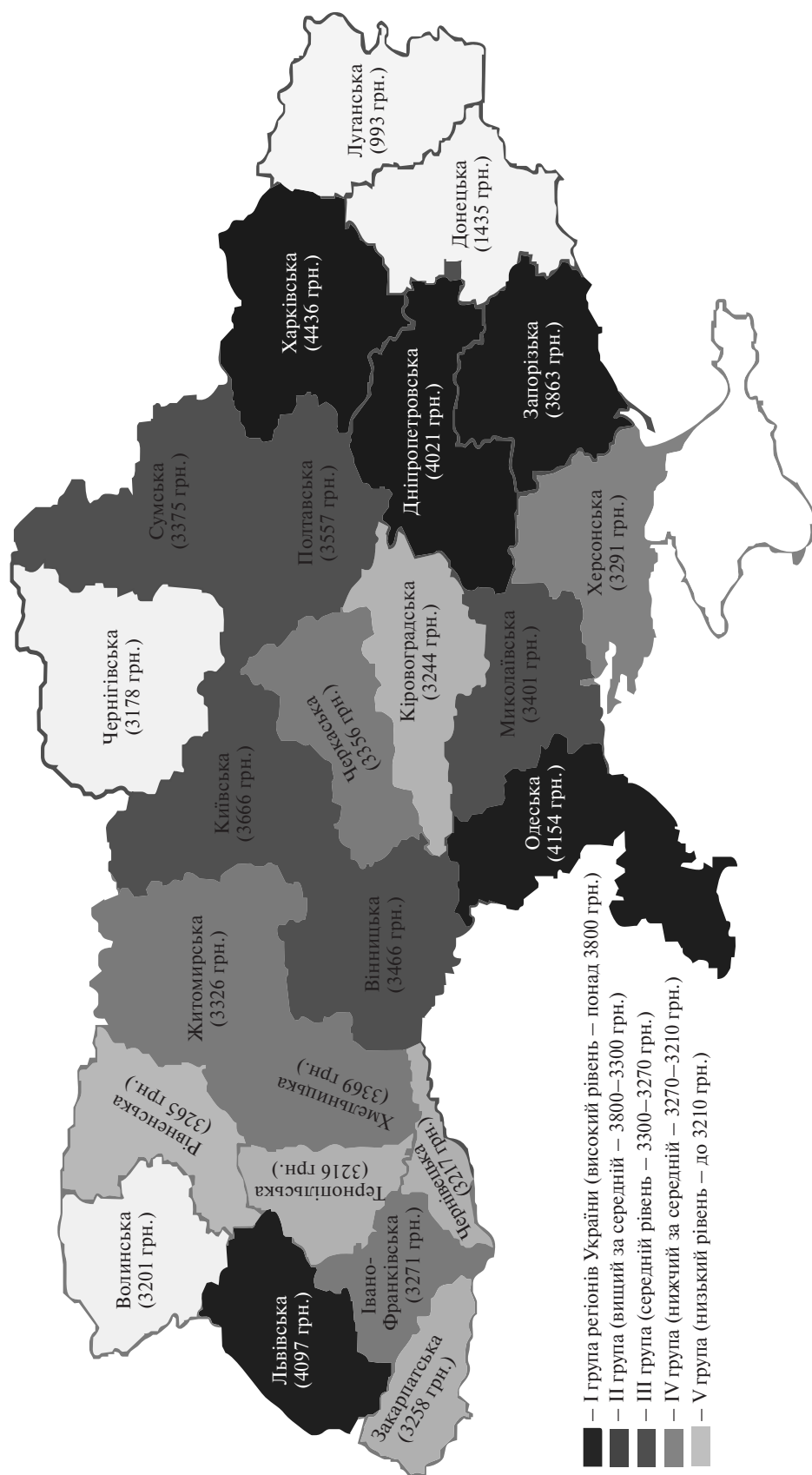


Рис. 4. Структура ВДВ сфер соціальної інфраструктури у ВРП у розрахунку на 1 особу в Україні у 2016 р. (без Криму і тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей)

Розроблено авторами.

клубні заклади є осередками культурно-освітнього призначення та впливають на становлення громадянського суспільства. Вони задовольняють культурні потреби населення, сприяють відродженню та популяризації народних традицій і звичаїв.

Варто зауважити, що протягом досліджуваного періоду в Україні спостерігалося зменшення лікарняних закладів, а кількість амбулаторно-поліклінічних закладів у нас була майже в 3 рази меншою, ніж у Польщі. Структурно-динамічна характеристика інституцій соціальної інфраструктури свідчить про відсутність рівних можливостей для населення України щодо формування та розвитку людського потенціалу порівняно з Польщею.

Вихідний вектор розвитку соціогуманітарного простору регіону має забезпечувати освітньо-духовна сфера як джерело формування високорозвинутого людського потенціалу. Інтелектуалізація соціогуманітарного простору регіону зумовлює істотне зростання ролі науки, освіти, культури, а також інвестицій у всебічний розвиток людини. Це вимагає від унітарної держави створення передумов для самореалізації кожного громадянина України, виховання творчого покоління, здатного ефективно працювати та навчатися протягом життя, зберігати та примножувати культурні цінності [9, с. 5].

Заклади та інститути соціальної інфраструктури характеризуються диверсифікованими властивостями, які є основою для визначення просторової моделі організації соціальної інфраструктури. Ця модель залежить від взаємозв'язку інфраструктурних закладів з простором, що обслуговується, а також від кількості та структури населення цього простору. Слід зазначити, що в постсоціалістичних країнах Східної та Центральної Європи взаємодія окремих компонентів соціальної інфраструктури зумовлюється головним чином їх характером, сферою обслуговування та рівнем доступності. Зокрема, управління соціальною інфраструктурою Республіки Польща здійснюється центральними органами влади, органами місцевого самоврядування воєводства, повіту та гміни, неурядовими та економічними організаціями, а також фізичними особами. Саме органи місцевого самоврядування забезпечують задоволення потреб людини в галузі освіти, охорони здоров'я і культури.

У 1989–1990 рр. Польща почала процес територіальної перебудови держави. Дана реформа істотно змінила адміністративні компетенції та розширила права територіальних органів влади. Відповідно до прийнятого напряму децентралізації влади у 1990 р. гміни набули статусу самоврядування *. Спочатку це було однорівневе самоврядування, головним елементом якого була гміна (міська, сільська або місько-сільська). Пізніше територіальне самоврядування також поширилося на рівень повітів ** і воєводств ***. У результаті територіальної реформи 1998 р. у Польщі **** з 1 січня 1999 р. існує трирівневий територіальний поділ держави: гмінний, повітовий і воєводський. Проте у воєводствах крім самоврядування також збереглися державні адміністрації – воєводські управління *****. Польща поєднує самоврядування, представлене Сеймиком і Маршалекком, та інститут префектури, яким є Воєвода (дуалістична модель). Новий територіальний поділ і адміністративна система адаптовані до вимог ЄС з точки зору як розміру адміністративних одиниць окремих рівнів, так і їх владних повноважень. Гміни, повіти та

* Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym // Dz.U. z. – 1998. – nr 162. – poz. 1126.

** Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // Dz.U. – 1998. – nr 91. – poz. 578.

*** Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa // Dz. U. – 2001. – nr 142. – poz. 1590.

**** Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa // Dz.U. – 1998. – nr 96. – poz. 603.

***** Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie // Dz.U. z – 2001. – nr 80. – poz. 872.

воєводства мають власні, виборні органи, в яких є власне майно, доходи, компетенції та завдання. Таким чином, внесені зміни створили реальну можливість провести комплексну регіональну політику в Польщі лише з 1999 р. [10, s. 150].

Відповідно до ст. 166 Конституції Республіки Польщі від 2 квітня 1997 р., завдання органів місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані *. До власних належать публічні завдання, які виконують органи місцевого самоврядування для забезпечення потреб громади і мають обов'язковий або факультативний характер. Стосовно локальних завдань, то вони виконуються на двох рівнях територіального самоврядування – гмінах і повітах, а регіональні – на рівні воєводства. Необхідно зазначити, що локальні завдання безпосередньо стосуються мешканців певної спільноти і полягають у наданні послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги і культури.

Завдання органів місцевого самоврядування здійснюються згідно з принципом субсидіарності. Це означає, що завдання, які можуть виконувати органи місцевого самоврядування, не повинні здійснюватися (дублюватися) органами державної адміністрації. У результаті органи місцевого самоврядування є максимально наближеними до мешканців і виконують свої завдання відповідно до найактуальніших потреб суспільства.

Перший рівень територіального самоврядування – воєводське самоврядування. У ньому подано так званий дуалізм влади, тобто співіснування на одному шаблі влади урядової адміністрації та органів самоврядування. Воєводське самоврядування виконує ті завдання, які не можуть реалізовувати інші органи місцевого самоврядування – гміни та повіти **.

Відповідно до ст. 4 Закону Польщі про воєводське самоврядування *** від 5 червня 1998 р. (із змінами та доповненнями), органи самоврядування воєводств не є органами нагляду або контролю за повітами і гмінами і не є органами вищого рівня в адміністративному провадженні. Головним завданням самоврядування воєводств є визначення стратегії розвитку воєводства з урахуванням, зокрема, таких цілей (ст. 11 згаданого Закону):

- 1) розвиток і формування національної, громадянської та культурної свідомості мешканців, а також виховання і розвиток місцевої ідентичності;
- 2) стимулювання економічної активності;
- 3) збереження культурного та природного середовища з огляду на потреби майбутніх поколінь.

Крім того, воєводське самоврядування реалізовує політику регіонального розвитку, яка включає підтримку та розбудову соціальної інфраструктури.

Згідно із ст. 14 Закону Польщі про воєводське самоврядування, до основних завдань воєводства в організації соціальної інфраструктури належать:

- управління медичними установами, наприклад, лікарнями;
- стратегічне планування охорони здоров'я регіону, що базується на визначенні медичних потреб його мешканців;
- підтримка регіональних культурних закладів, наприклад, регіональних театрів і музеїв, обласних бібліотек;

* Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dz. U. – 1997. – nr 78. – poz. 483.

** Od samorządu do samorządności : rola i zadania samorządu terytorialnego. – Gdańsk, 2016. – S. 32. – s. 3–4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gdansk.pl/download/2016-09/79118.pdf>.

*** Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa // Dz. U. z. – 2001. – nr 142. – poz. 1590.

– управління середніми школами та центрами підвищення кваліфікації вчителів, у тому числі розвитком вищої освіти.

Другий рівень територіального самоврядування – повітове самоврядування. Як правило, це територія, що охоплює, принаймні, 5 гмін і близько 50 тис. жителів. Самоврядування повіту виконує завдання (ті, які гміна не може виконати самостійно) надгмінного характеру, надаючи їй підтримку в цьому процесі. Таким чином, повіт і гміна спільно реалізують публічні завдання на локальному рівні. Крім того, специфічну категорію становлять міста на правах повіту, які виконують завдання як гміни, так і повіту*.

Згідно із Законом Польщі про повітове самоврядування** від 5 червня 1998 р. (із змінами та доповненнями), визначено сфери діяльності та головні завдання самоврядування повіту. Відповідно до п. 1 ст. 4 згаданого Закону, основні завдання повітового самоврядування з організації соціальної інфраструктури такі:

- управління спеціальними школами (будівництво, реконструкція та утримання);
- управління закладами охорони здоров'я повіту, тобто забезпечення спеціалізованої та стаціонарної допомоги;
- будівництво та утримання повітових бібліотек, культурних центрів, районних музеїв і театрів.

Гміна є органом місцевого самоврядування третього (базового) рівня, оскільки має найбільший вплив на задоволення щоденних потреб мешканців. Вона відповідає за виконання основних завдань локального значення та є найближчою до місцевої громади. Згідно із Законом Польщі про гмінне самоврядування*** від 8 березня 1990 р. (із змінами та доповненнями), визначено сфери діяльності та головні завдання гмінного самоврядування. Відповідно до п. 1 ст. 7 згаданого Закону, до основних завдань гмінного самоврядування в організації соціальної інфраструктури належать:

- управління державними початковими школами та гімназіями (до 2019 р. з огляду на зміни в системі освіти), дитячими садками та яслами;
- підтримка та поширення ідеї місцевого самоврядування, включаючи створення умов для функціонування та розвитку допоміжних підрозділів і реалізацію програм стимулювання громадської активності;
- співпраця та розвиток неурядових організацій;
- управління бібліотеками гміни та локальними закладами культури, охорона та відновлення пам'яток;
- сприяння здоровому способу життя мешканців гміни та профілактика захворювань;
- розвиток фізичної культури та облаштування спортивних майданчиків.

Слід зазначити, що базою для реалізації органами місцевого самоврядування Польщі зазначених завдань є наявність необхідних фінансових ресурсів. Нині джерела фінансування органів місцевого самоврядування Польщі визначаються Законом про доходи органів місцевого самоврядування**** від 13 листопада 2003 р. Згідно із ст. 3, до основних джерел фінансування органів місцевого самоврядування Польщі належать:

- власні доходи;

* Od samorządu do samorządności : rola i zadania samorządu terytorialnego. – Gdańsk, 2016. – S. 32. – s. 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gdansk.pl/download/2016-09/79118.pdf>.

** Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // Dz.U. – 1998. – nr 91. – poz. 578.

*** Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym // Dz.U. z. – 1998. – nr 162. – poz. 1126.

**** Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego // Dz.U. z. – 2003. – nr 203. – poz. 1966.

- загальні субвенції;
- цільові дотації з бюджету держави;
- кошти з бюджету ЄС;
- кошти з інших закордонних джерел, що надаються на безповоротній основі.

Порівнюючи перелік основних джерел фінансування повітів з джерелами фінансування гмін, можна зазначити дві головні відмінності. *По-перше*, повіти, як і воєводства, не мають права здійснювати оподаткування, отже, не мають жодних податків або місцевих зборів, які могли б бути джерелом їх власних доходів. *По-друге*, частка податків у структурі державного бюджету, що сплачуються його мешканцями, є значно нижчою, ніж у гмін. Така сама ситуація спостерігається з податком на доходи як фізичних, так і юридичних осіб. Дана ситуація створює менші можливості для формування та розвитку регіональної політики самоврядування повіту порівняно з гміною.

Органи воєводського самоврядування мають значно більшу частку в структурі доходів від сплати податку з доходів юридичних осіб, ніж органи гмінного самоврядування. Іншим важливим фактором, який визначає фінансові ресурси самоврядування воєводств, є те, що стратегія розвитку воєводства втілюється через програми розвитку, регіональну оперативну програму і програму, яка реалізує угоди про партнерство та територіальні договори. Для цього органи самоврядування воєводства можуть отримати фінансування з державного бюджету та з бюджету ЄС. Враховуючи бюджетні обмеження і постійний дефіцит пов'язаних з ними фінансових ресурсів, саме бюджет ЄС залишається нині найважливішим джерелом стимулювання регіонального розвитку Польщі. Отже, гміни отримують значно більше інструментів і коштів для реалізації завдань, ніж повіти та воєводства, які значною мірою залежать від фінансової допомоги з боку держави та ЄС [11, s. 101, 106].

Необхідно зазначити, що місцеве самоврядування сформувалося в Польщі ще до вступу в ЄС. Завдяки коштам ЄС вдалося вдосконалити її соціальну інфраструктуру, зробити інфраструктурні послуги доступнішими та якіснішими. Було побудовано театри, філармонії, будинки культури, басейни тощо. Проте використання коштів ЄС було не до кінця продуманим: утримання значної кількості інфраструктурних інституцій було неефективним, а інвестування в людський капітал відбувалося недостатньо або взагалі не здійснювалося.

З 1 січня 1999 р. на основі положень Закону про загальне медичне страхування* від 6 лютого 1997 р. в Польщі було проведено реформу системи охорони здоров'я. Передусім було змінено спосіб її фінансування з бюджетного на страховий (точніше, на бюджетно-страховий). Головним державним платником у сфері охорони здоров'я стали каси хворих, які у 2003 р., згідно із законом, були замінені Національним фондом здоров'я (НФЗ). Відповідно до загальних принципів децентралізації повноважень щодо прийняття рішень, кожен рівень місцевого самоврядування став відповідальним за створення стратегії розвитку для мешканців своєї території. Хоча між рівнями місцевого самоврядування не існує ієрархічного підпорядкування, головна координуюча роль належить воєводствам. Органи місцевого самоврядування виконують функцію засновницького органу для переважної більшості державних лікарень або державних амбулаторій. У європейському масштабі польська система охорони здоров'я характеризується невеликим рівнем децентралізації. Центральна влада, як правило, через централізовану

* Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym // Dz.U. – 1997. – Nr 28. – poz. 153.

платіжну агенцію діє як замовник послуг і контролюючий орган, а органи місцевого самоврядування є виконавцями і постачальниками послуг [12, с. 55].

У випадку з іншою ключовою підсистемою соціальної інфраструктури – освітою – можна говорити про набагато глибшу децентралізацію. Процес децентралізації освіти відбувався протягом тривалого часу і розпочався з передання у 1990 р. дитячих садків гмінам. Потім їм передавали початкові школи на добровільних засадах у 1993 р. та обов'язково у 1996 р. Процес децентралізації завершився у 1999 р., коли новоствореним повітам передали середні школи і технікуми, та з прийняттям у 2000 р. алгоритму розподілу освітніх дотацій. Важливе значення для оцінки ступеня децентралізації освіти мають такі освітні завдання: визначення заробітної плати вчителів і директорів шкіл, утримання будівель та оснащення шкіл, залучення інвестицій, а також підвищення кваліфікації вчителів. У Польщі держава визначає базовий навчальний план, а школа обирає конкретну програму. Крім того, держава здійснює педагогічний нагляд (зовнішню оцінку) за діяльністю шкіл. Директор школи проводить набір учителів у межах ліміту посад та умов праці, визначених органами місцевого самоврядування. До того ж, органи місцевого самоврядування приймають рішення про розподіл коштів між школами, які є в їх підпорядкуванні [13, с. 13, 20, 22].

Децентралізація сприяє кращому функціонуванню культурних установ Польщі. Гміни та воєводське самоврядування докладають значних зусиль для їх фінансування. Стосовно воєводств, збільшення витрат на культуру та управління культурною спадщиною розглядаються як важливий фактор формування регіональної ідентичності та регіонального розвитку. Проте повіти не мають значного впливу на фінансування культури, що пов'язано з їх дуже обмеженими фінансовими можливостями. Повіти фінансують переважно бібліотеки та музеї [14, с. 12, 66].

Новий соціогуманітарний простір регіонів України, який формується в умовах децентралізованого управління, передбачає передання значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності від виконавчої влади до територіального самоврядування. Нині повноваження структурних підрозділів сфер соціальної інфраструктури в складі місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування частково визначено Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Проте соціогуманістична концепція реформування системи забезпечення населення послугами соціальної інфраструктури потребує уточнення повноважень органів місцевого самоврядування та розробки просторової моделі організації соціальної інфраструктури України, детермінантою якої є чітке розмежування завдань, обов'язків і відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Просторова модель організації соціальної інфраструктури в Україні на регіональному рівні має реалізовуватися через обласні органи виконавчої влади (рис. 5). Основними завданнями обласних органів виконавчої влади в організації соціальної інфраструктури має бути:

- розробка у складі Стратегії сталого розвитку програм соціально-культурного розвитку регіону;
- координація діяльності закладів соціогуманітарної сфери у частині реалізації вимог державної політики у відповідних напрямках;
- розвиток і формування національної, громадянської та культурної свідомості мешканців регіону (організація та проведення культурно-виховних заходів регіонального значення);
- створення та стандартизація інструментів дослідження, моніторингу та оцінки можливостей і розвитку соціогуманітарного простору;
- забезпечення комплексної освіти для дітей і молоді з обмеженими можливостями та хронічними хворобами на всіх етапах навчання;

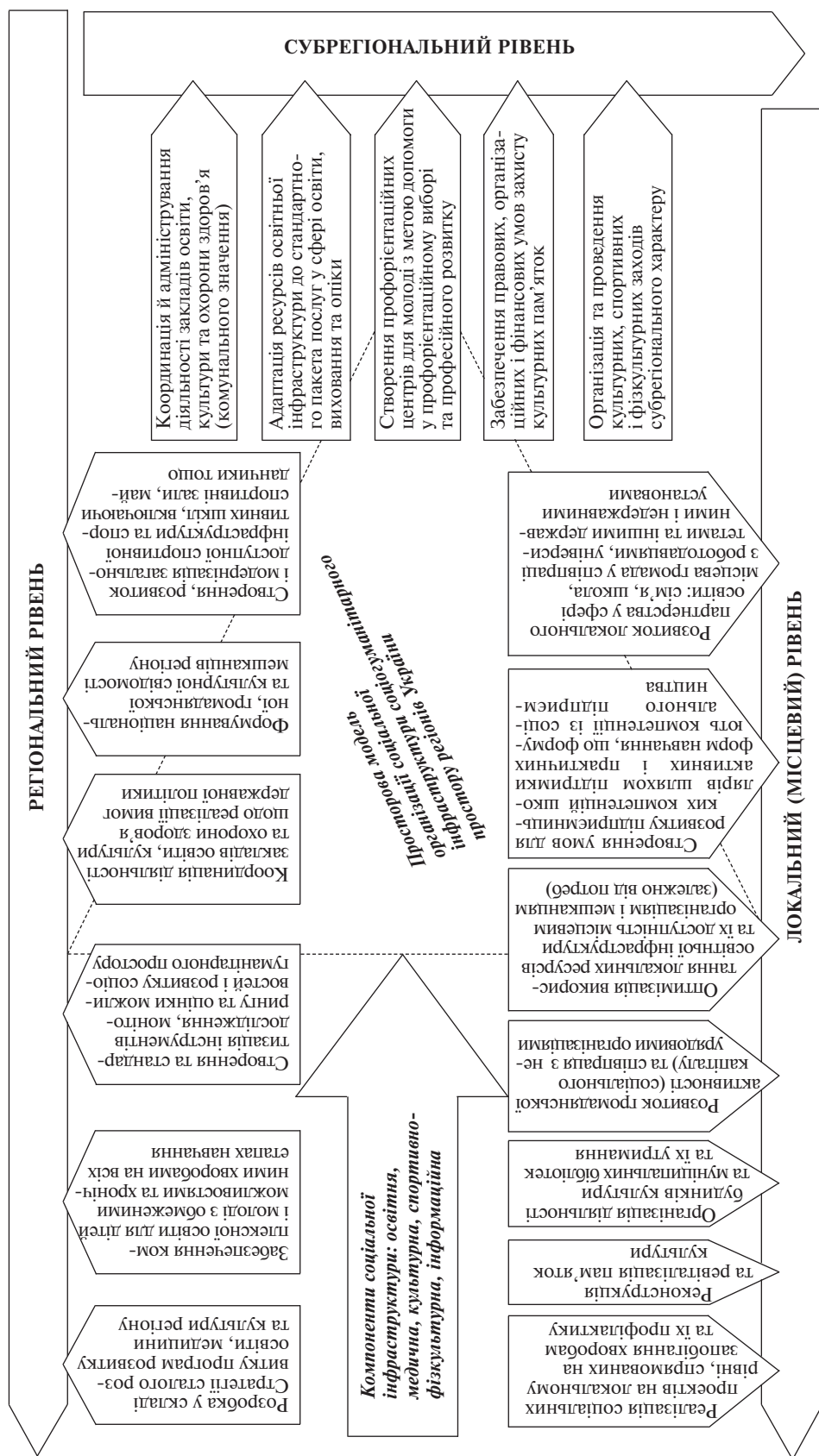


Рис. 5. Просторова модель організації соціальної інфраструктури соціогуманітарного простору регіонів України
Розроблено авторами.

– створення та модернізація загальнодоступної спортивно-оздоровчої інфраструктури, включаючи басейни, спортивні зали, спортивні майданчики тощо.

Субрегіональний рівень представлений районними органами виконавчої влади, які мають виконувати завдання координатора, мотиватора та частково регулятора у функціонуванні соціальної інфраструктури. Зокрема, це такі дії:

– координація й адміністрування діяльності закладів (комунального значення) культури, освіти та охорони здоров'я (будівництво та обслуговування районних лікарень, бібліотек, культурних центрів, музеїв і театрів; контроль належного технічного стану соціальних закладів);

– забезпечення правових, організаційних і фінансових умов захисту культурних пам'яток;

– організація та проведення культурних заходів субрегіонального характеру;

– адаптація ресурсів освітньої інфраструктури до стандартного пакета послуг у сфері освіти, виховання та опіки;

– створення профорієнтаційних центрів для молоді з метою допомоги у профорієнтаційному виборі та професійного розвитку;

– організація та проведення спортивних і фізкультурних заходів районного значення, спрямованих на різні групи мешканців, які містять навчальний компонент щодо важливості фізичної активності для здоров'я.

На локальному (місцевому) рівні просторова модель організації соціальної інфраструктури має реалізовуватися через міські, селищні, сільські та об'єднані територіальні громади, які найбільше впливають на задоволення щоденних потреб у послугах сфер соціальної інфраструктури жителів конкретної території.

Основні завдання органів місцевого самоврядування в організації соціальної інфраструктури такі:

– розвиток громадянської активності (соціального капіталу) та співпраця з неурядовими організаціями (через такі фінансові інструменти, як бюджет участі, а також запровадження відкритих конкурсних пропозицій для підтримки виконання громадськими організаціями завдань у сферах соціальної інфраструктури). Неурядові організації можуть відігравати значну роль у реалізації соціальних проєктів як базису розвитку соціальної інфраструктури. Більше того, у високорозвинутих країнах уряд працює для підвищення обізнаності та залучення територіальних громад і громадських організацій до соціальної партисипації;

– утримання та організація діяльності будинків культури та муніципальних бібліотек;

– реконструкція та ревіталізація пам'яток культури;

– розвиток локального партнерства у сфері освіти: сім'я, школа, місцева громада у співпраці з роботодавцями, університетами та іншими державними і недержавними установами;

– створення умов для розвитку підприємницьких компетенцій школярів з перших років навчання у школах шляхом використання активних і практичних форм навчання, що формують компетенції із соціального підприємництва;

– розробка програм підтримки освіти, розвитку спортивної та соціальної активності учнів;

– оптимізація використання локальних ресурсів освітньої інфраструктури та їх доступність місцевим організаціям і мешканцям залежно від потреб.

На наш погляд, саме така просторова модель організації соціальної інфраструктури соціогуманітарного простору України комплексно охоплює вектори ін-

ститутуалізації та структуризації просторової організації соціальної інфраструктури, партисипації територіальних громад і громадського сектору. Соціогуманітарний концепт модернізації соціальної інфраструктури полягає у формуванні динамічного, гармонізованого середовища існування та розвитку суспільства з усіма притаманними йому ознаками (економічними, соціальними, духовними, культурними, ціннісними, етнічними тощо) [15, с. 32].

Висновки

Дослідження особливостей прояву соціогуманітарного простору регіонів України дають підстави для висновку про недосконалість чинної системи управління соціальною інфраструктурою як каталізатора розвитку соціогуманітарного простору і про необхідність запровадження просторової моделі організації соціальної інфраструктури України в умовах децентралізованого управління на основі польського досвіду.

Децентралізація управління має багато переваг, проте загрози можуть виникнути через зовнішні або внутрішні фактори розвитку місцевого самоврядування. *По-перше*, головною загрозою для місцевого розвитку та розвитку місцевої адміністрації є децентралізація, яка полягає в переданні завдань без відповідних повноважень для прийняття рішень, тобто без компетенцій, – у такій ситуації соціальна активність (партисипація) не розвивається. Прикладом може слугувати передання завдань громадам без гарантування необхідних фінансових ресурсів для їх виконання та з відсутністю положень, які б регулювали фінансування громад і функціонування фінансового менеджменту. *По-друге*, є ситуація, за якої громада отримує завдання, повноваження і має відповідний бюджет, але існує значний нагляд з боку державної адміністрації, який обмежує діяльність органів громади і не сприяє незалежності.

З огляду на досвід Польщі, крім чіткого розмежування завдань, обов'язків і відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо організації соціальної інфраструктури імперативами модернізації соціальної інфраструктури соціогуманітарного простору регіонів України мають бути:

- створення нових і поліпшення доступності та якості наявних закладів соціальної інфраструктури, оскільки на формування соціогуманітарного простору впливає не кількість інституцій соціальної інфраструктури, а їх якість;
- розвиток системи забезпечення населення послугами соціальної інфраструктури з урахуванням потреб різних груп споживачів і розвитку локалізованої системи обслуговування;
- підтримка підприємництва у сфері культурних і креативних індустрій, підвищення економічної значущості культури;
- залучення інвестицій надлокального та міжнародного значення у сфері соціальної інфраструктури;
- підтримка розвитку компетенцій і підвищення кваліфікації працівників, зайнятих у сферах соціальної інфраструктури;
- удосконалення системи фінансування соціальної інфраструктури (ефективне використання коштів державного і місцевих бюджетів, коштів міжнародних фондів) та соціальної участі локальних громад.

Європейська інтеграція України потребує розробки концепту формування та розвитку соціогуманітарного простору європейського типу, який повинен базуватися на засадах локального партнерства та добросусідства. Саме в сучасному соціальному просторі, а отже, і у великих сучасних містах з їх культурною та соціальною неоднорідністю формуються локально концентровані громади, часто засновані на такому життєвому стилі.

Список використаної літератури

1. *Wolff K.H.* The Sociology of Georg Simmel. – Glencoe, Illinois : The Free Press, 1950.
2. *Ledrut R.* La Forme et le Sens dans la Société. – Paris : Librairie des Méridiens, 1984. – 192 v.
3. *Jałowiecki B.* Przestrzeń społeczna / Encyklopedia socjologii. – Т. 3. – Warszawa : Oficyna Naukowa, 2000.
4. *Пена Т.В., Чернюк Л.Г.* Інфраструктурне забезпечення соціального розвитку регіонів України (методолого-організаційний аспект) : моногр. – Вінниця : Едельвейс і К, 2015. – 280 с.
5. *Вовканич С.Й.* Соціогуманістичні імперативи трансформації гуманітарної політики в умовах гібридної війни і загроз буттю українськості : препринт наук. доп. – Львів : ДУ “Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України”, 2018. – 25 с.
6. Соціогуманітарний простір і розвиток продуктивних сил України: методологічні аспекти визначення взаємодії : моногр. ; [наук. ред. М.А. Хвесик]. – К. : НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України, 2009. – 92 с.
7. *Kupiec L., Gołębiowska A., Wyszowska D.* Gospodarka przestrzenna – Т. IV : Infrastruktura społeczna. – Białystok : Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2004. – 246 s.
8. *Москаленко С.О.* Актуальні проблеми державного управління у контексті формування та розвитку соціогуманітарного простору в Україні / Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Вип. 3 (55). – Одеса : ОРИДУ НАДУ, 2013. – С. 97–101.
9. *Бандур С.І., Заяць Т.А., Куценко В.І.* Соціальний розвиток України: сучасні трансформації та перспективи : моногр. – Черкаси : Брама-Україна, 2006. – 620 с.
10. *Kokocińska K.* Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej. – Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2009. – 204 s.
11. *Dahlke P.* Samorząd terytorialny w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa wielkopolskiego. – Piła : Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica, 2017. – 248 s.
12. *Szetela P.* Rola samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia: organizator, podmiot tworzący oraz płatnik // *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*. – 2015. – Nr. 13 (1). – S. 55–68.
13. *Herbst M.* Decentralizacja oświaty. – Warszawa : Biblioteczka Oświaty Samorządowej. – 2012. – Nr. 7. – 274 s.
14. *Głowacki J.* Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury. – Kraków : Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 2007. – 274 s.
15. *Бутко М.П., Ревко А.М.* Соціальна інфраструктура як каталізатор модернізації соціогуманітарного простору регіонів України // *Регіональна економіка*. – 2017. – № 4 (86). – С. 28–37.

References

1. Wolff K.H. The Sociology of Georg Simmel. Glencoe, Illinois, The Free Press, 1950.
2. Ledrut R. La Forme et le Sens dans la Société [Shape and Sense in Society]. Paris, Librairie des Méridiens, 1984 [in French].
3. Jałowiecki B. Przestrzeń Społeczna, w: Encyklopedia Socjologii [Social Space, in: Sociology Encyclopedia]. Warszawa, Oficyna Naukowa, 2000, Vol. 3 [in Polish].
4. Pepa T.V., Chernyuk L.G. *Infrastrukturne Zabezpechennya Sotsial'noho Rozvytku Rehioniv Ukrainy (Metodoloho-Orhanizatsiyni Aspekt)* [Infrastructure Support of Social

Development of Ukraine's Regions (Methodological and Organizational Aspect)]. Vinnitsia, Edel'veis i K, 2015 [in Ukrainian].

5. Vovkanych S.I. *Sotsiohumanistychni Imperatyvy Transformatsii Humanitarnoi Polityky v Umovakh Hibrydnoi Viiny i Zahroz Buttyu ukrains'kosti. Preprynt nauk. dop.* [Sociohumanist Imperatives for the Transformation of Humanitarian Policy in the Face of Hybrid Warfare and the Threats to the Existence of Ukraine. Preprint of scientific report]. Lviv, Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine, 2018 [in Ukrainian].

6. *Sotsiohumanitarnyi Prostir i Rozvytok Produktyvnykh Syl Ukrainy: Metodolohichni Aspekty Vyznachennya Vzaemodii* [Sociohumanitarian Space and Development of Productive Forces of Ukraine: Methodological Aspects of Determining Interaction]. M.A. Khvesyk (Ed.). Kyiv, NAS of Ukraine, Council for the Study of Productive Forces of Ukraine, 2009 [in Ukrainian].

7. Kupiec L., Gołębiowska A., Wyszowska D. *Gospodarka Przestrzenna* [Spatial Economy]. Białystok, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2004, T. IV: Infrastruktura społeczna [in Polish].

8. Moskalenko S.O. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya u konteksti formuvannya ta rozvytku sotsiohumanitarnoho prostoru v Ukraini* [Actual problems of public administration in the context of formation and development of socio-humanitarian space in Ukraine]. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya. Zb. nauk. pr. – Actual problems of public administration. Studies digest*, 2013, Iss. 3 (55), pp. 97–101 [in Ukrainian].

9. Bandur S.I., Zayats' T.A., Kutsenko V.I. *Sotsial'nyi Rozvytok Ukrainy: Suchasni Transformatsii ta Perspektyvy* [Social Development of Ukraine: Modern Transformations and Prospects]. Cherkasy, Brama-Ukraina, 2006 [in Ukrainian].

10. Kokocińska K. *Polityka Regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej* [Regional Policy in Poland and in the European Union]. Poznań, Wydawnictwo Naukowe UAM, 2009 [in Polish].

11. Dahlke P. *Samorząd Terytorialny w Procesie Kształtowania Rozwoju Gospodarczego Regionu na Przykładzie Województwa Wielkopolskiego* [Local Government in the Process of Shaping the Region's Economic Development on the Example of the Wielkopolska Region]. Piła, Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica, 2017 [in Polish].

12. Szetela P. *Rola samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia: organizator, podmiot tworzący oraz płatnik* [The role of territorial self-government in the Polish healthcare system: the organizer, the creating entity and the payer]. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, 2015, No. 13 (1), pp. 55–68 [in Polish].

13. Herbst M. *Decentralizacja Oświaty* [Decentralization of Education]. Warszawa, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, 2012, No. 7 [in Polish].

14. Glowacki J. *Finansowanie Kultury i Zarządzanie Instytucjami Kultury* [Financing Culture and Managing Institutions of Culture]. Kraków, Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, 2007 [in Polish].

15. Butko M.P., Revko A.M. *Sotsial'na infrastruktura yak katalizator modernizatsii sotsiohumanitarnoho prostoru rehioniv Ukrainy* [Social infrastructure as a catalyst of modernization of Ukrainian regions' social-humanitarian space]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economy*, 2017, No. 4 (86), pp. 28–37 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 6 березня 2019 р.
The article was received by the Editorial staff on March 6, 2019.*