

*Кащук М.І., здобувач, Національний університет цивільного захисту України,
м. Харків*

*Kashchuk M., Postgraduate Student, National University of Civil Defence of
Ukraine, Kharkiv*

ЯКІСТЬ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ ЯК КРИТЕРІЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

QUALITY OF LIFE AS A CRITERION FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF REGIONAL DEVELOPMENT

Статтю присвячено теоретичному обґрунтуванню якості життя населення як інтегрованого критерію результативності державного управління регіональним розвитком. Доведено, що оцінювання управлінської діяльності лише за темпами економічного зростання, обсягами бюджетних видатків або кількістю виконаних заходів не дає повного уявлення про суспільний результат політики. Запропоновано розглядати якість життя одночасно як об'єкт цілеспрямованого державного впливу, результат взаємодії галузевих політик та інформаційну основу для коригування управлінських рішень. Уточнено співвідношення категорій «рівень життя», «добробут», «людський розвиток» і «якість життя». Обґрунтовано багатовимірну структуру оцінювання, що охоплює матеріальну забезпеченість, зайнятість, здоров'я, освіту, житлові умови, стан довкілля, фізичну й соціальну безпеку, доступність послуг, участь населення та суб'єктивне сприйняття власного становища. Визначено вимоги до системи регіональних індикаторів: змістову валідність, територіальну деталізацію, порівнюваність, регулярність оновлення та зв'язок із компетенціями органів влади. Запропоновано чотирирівневу логіку управлінської інтерпретації даних: гарантії та ресурси; фактична доступність; результати для населення; суб'єктивні оцінки й довіра. Показано, що використання такої логіки дає змогу пов'язати стратегічне планування, бюджетування, надання послуг і моніторинг із реальними змінами у життєдіяльності населення регіонів України.

Ключові слова: *якість життя населення, державне управління, регіональний розвиток, результативність, соціальні індикатори, людський розвиток, публічні послуги.*

The article provides a theoretical substantiation of quality of life as an integrated criterion for assessing the effectiveness of public administration of regional development. It is argued that evaluating governmental activity only through economic growth, budget expenditures or the number of implemented measures does not adequately reflect the social results of public policy. Quality of

life is proposed to be viewed simultaneously as an object of purposeful state influence, an outcome of interaction among sectoral policies and an information basis for correcting managerial decisions. The relationships among the concepts of standard of living, well-being, human development and quality of life are clarified. A multidimensional assessment structure is substantiated, covering material security, employment, health, education, housing, environmental conditions, physical and social safety, access to services, public participation and subjective perception of one's situation. Requirements for a regional indicator system are defined: substantive validity, territorial detail, comparability, regular updating and connection with the competences of public authorities. A four-level logic for interpreting data is proposed: guarantees and resources; actual accessibility; outcomes for the population; subjective assessments and trust. The proposed approach makes it possible to link strategic planning, budgeting, service delivery and monitoring with real changes in the living conditions of the population in the regions of Ukraine.

Keywords: *quality of life, public administration, regional development, effectiveness, social indicators, human development, public services.*

Постановка проблеми. Результативність державного управління має визначатися не лише здатністю органів влади виконувати встановлені процедури, а насамперед змінами, які відчуває населення у повсякденному житті. Економічне зростання, збільшення доходів бюджету або розширення мережі установ є важливими передумовами розвитку, проте вони не гарантують однакової доступності освіти, охорони здоров'я, житла, безпечного довкілля та соціального захисту. За однакових обсягів ресурсів регіони можуть істотно відрізнятися за просторовою доступністю послуг, станом інфраструктури, структурою зайнятості, демографічними процесами й спроможністю інституцій. Через це якість життя населення повинна використовуватися як узагальнений орієнтир державної регіональної політики та критерій оцінювання її суспільної віддачі.

Конституційне закріплення України як соціальної держави та визнання життя, здоров'я, гідності й безпеки людини найвищими соціальними цінностями формують нормативну основу такого підходу [1]. Реалізація прав на соціальний захист, охорону здоров'я, освіту, житло, безпечне довкілля і достатній життєвий рівень відбувається через сукупність рішень різних органів і галузей. Тому якість життя не може бути віднесена до компетенції лише одного відомства. Вона є результатом узгодженості економічної, соціальної, освітньої, медичної, житлової, екологічної та просторової політики, а на регіональному рівні — також результатом взаємодії державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств і громадськості.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Пошук альтернатив суто економічному вимірюванню суспільного прогресу посилюється після усвідомлення обмеженості валового внутрішнього продукту як показника добробуту. У доповіді Комісії з вимірювання економічної результативності

та соціального прогресу обґрунтовано необхідність переносити акцент із виробництва на становище домогосподарств, розподіл ресурсів, немонетарні умови життя та стійкість розвитку [4]. Підхід людського розвитку розглядає дохід не як кінцеву мету, а як один із засобів розширення можливостей людини. Доповідь UNDP 2019 року особливо наголошує на нерівностях, які не виявляються через середні значення і можуть накопичуватися протягом життєвого циклу [5].

Українські дослідження запропонували адаптовану до національної статистики систему вимірювання якості життя, що поєднує матеріальне становище, здоров'я, освіту, зайнятість, житло, безпеку, довкілля та суб'єктивне благополуччя [3]. Нормативне значення мають також державні соціальні стандарти й гарантії, які встановлюють мінімальні орієнтири забезпечення населення та мають враховуватися під час розроблення програм економічного і соціального розвитку [2]. Водночас наукова і практична проблема полягає у недостатньому зв'язку між системами показників, бюджетними рішеннями та оцінюванням фактичних результатів державного управління на регіональному рівні.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування якості життя населення як критерію результативності державного управління регіональним розвитком і визначення логіки використання відповідних показників у процесі підготовки, реалізації та коригування управлінських рішень. Для досягнення мети необхідно розмежувати якість життя із суміжними категоріями, визначити її основні складові, встановити вимоги до регіональної системи індикаторів та запропонувати спосіб перетворення даних про життєві умови на практичні висновки для органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Рівень життя традиційно характеризує матеріальну забезпеченість людини або домогосподарства: доходи, витрати, споживання, забезпеченість житлом і товарами тривалого користування. Ця категорія зберігає важливе значення, однак не охоплює повністю здоров'я, безпеку, стан довкілля, соціальні зв'язки, свободу вибору і якість інституцій. Добробут може вживатися як у вузькому матеріальному, так і в широкому значенні, близькому до загального благополуччя. Людський розвиток акцентує розширення можливостей і спроможностей людини. Якість життя інтегрує досягнуті умови, доступні можливості, фактичні результати та оцінку людиною власного становища.

Для державного управління принциповим є подвійний статус якості життя. По-перше, вона є об'єктом впливу: держава встановлює правила, стандарти, фінансує програми, організовує послуги, регулює ринки та забезпечує захист прав. По-друге, якість життя є результатом, за яким можна оцінити, чи перетворилися повноваження і ресурси на суспільно корисні зміни. Відтак виконання заходу, освоєння коштів або прийняття нормативного акта не повинні автоматично прирівнюватися до успіху. Управлінський продукт має оцінюватися через доступність, якість і тривалість позитивного ефекту для населення.

Третя функція якості життя полягає у формуванні інформаційного зворотного зв'язку. Показники не лише описують стан регіону, а сигналізують про необхідність змінити пріоритети, перерозподілити ресурси, переглянути мережу послуг або уточнити цільові групи. Якщо моніторинг завершується підготовкою звіту без управлінської реакції, він не виконує своєї функції. Тому в регіональних програмах доцільно заздалегідь визначати порогові значення, відповідальних за аналіз відхилень, строки розгляду та можливі варіанти коригування.

Багатовимірність якості життя зумовлює необхідність формування системи взаємопов'язаних компонентів. Матеріальна складова охоплює реальні доходи, ризик бідності, структуру витрат і здатність домогосподарств покривати базові потреби. Трудова складова характеризує зайнятість, стабільність роботи, безпечність праці, можливості професійного розвитку та співвідношення праці й особистого часу. Медична й освітня складові мають відображати не лише наявність закладів, а фактичний доступ, якість допомоги, результати навчання і територіальні бар'єри.

Житлово-інфраструктурний вимір включає забезпеченість житлом, його якість, доступ до водопостачання, енергії, транспорту, зв'язку та адміністративних сервісів. Екологічна складова охоплює чистоту повітря і води, поводження з відходами, стан зелених зон та інформування про ризики. Соціальна безпека відображає захищеність від втрати доходу, безробіття, хвороби, насильства та інших загроз. До інституційного виміру належать довіра, справедливість процедур, відкритість інформації, можливість звернення й участі у вирішенні питань місцевого значення.

Систему показників доцільно будувати на поєднанні об'єктивних і суб'єктивних даних. Об'єктивні показники дають змогу оцінити ресурси, доступність і результати за єдиною методикою. Однак вони не завжди фіксують складність процедур, дискримінаційні бар'єри, відчуття небезпеки або незадоволені потреби. Опитування населення доповнюють статистику оцінками задоволеності, довіри, очікувань і сприйняття справедливості. Водночас суб'єктивні оцінки не можуть замінити правові стандарти, оскільки люди здатні пристосовувати очікування до тривалих несприятливих умов.

Регіональна специфіка вимагає відмови від механічного застосування середніх національних значень. Якість життя формується у конкретному місці проживання, де відстань до лікарні, транспортне сполучення, стан доріг, наявність робочих місць і спроможність органів влади можуть мати вирішальне значення. Навіть у межах однієї області обласний центр, малі міста та віддалені сільські території демонструють різні профілі доступу. Тому дані мають деталізуватися до рівня, на якому можливо визначити відповідального суб'єкта та застосувати конкретний інструмент.

Запропонована логіка оцінювання передбачає чотири взаємопов'язані рівні. Перший рівень становлять правові гарантії, бюджетні ресурси, кадрові й матеріальні потужності. Другий відображає фактичну доступність: територіальну досяжність, фінансову прийнятність, зручність процедур, відсутність фізичних та інформаційних бар'єрів. Третій рівень характеризує

результати для населення — стан здоров'я, освітні досягнення, зайнятість, житлову забезпеченість, безпеку. Четвертий містить суб'єктивні оцінки, довіру та сприйняття справедливості. Аналіз розривів між цими рівнями допомагає встановити причину проблеми.

Наприклад, достатнє фінансування медичної мережі не гарантує належного доступу, якщо бракує персоналу або транспортного сполучення. Висока формальна забезпеченість освітніми місцями може поєднуватися з низькими результатами навчання. Зростання номінальних доходів не завжди означає поліпшення матеріального становища через зміну цін і структури витрат. Отже, ресурсні показники слід відокремлювати від безпосередніх продуктів діяльності, результатів і довгострокового впливу. Такий поділ зменшує ризик позитивної оцінки програм лише за фактом їх фінансування.

Відбір індикаторів повинен відповідати кільком вимогам. Показник має бути змістовно пов'язаний із певною складовою якості життя, регулярно оновлюватися, мати зрозумілу методику й дозволяти територіальне порівняння. Важливо також встановити керованість: орган влади не може нести повну відповідальність за явище, на яке майже не впливає, але повинен оцінювати адекватність власної реакції. Тому поруч із показниками кінцевого стану необхідні показники доступності, організації послуг і своєчасності рішень.

Надмірна кількість індикаторів створює ілюзію повноти, але ускладнює управлінське використання. Доцільно формувати обмежене ядро ключових показників і деталізовані тематичні модулі. Ядро повинно відображати найбільш значущі результати та бути стабільним у часі. Модулі можуть поглиблювати аналіз окремих груп населення, територій або секторів. Для кожного показника потрібен паспорт із визначенням, одиницею виміру, джерелом, періодичністю, відповідальним розпорядником, обмеженнями й правилом інтерпретації.

Інтегральні індекси корисні для узагальнення великого масиву даних, проте вони не повинні приховувати структуру проблем. Однакове підсумкове значення може бути отримане за різних комбінацій переваг і дефіцитів. Тому управлінське рішення слід приймати не лише за рейтингом, а на основі профілю компонентів. Рейтинг також може провокувати спрощене поділення регіонів на успішні й неуспішні без урахування вихідних умов. Більш продуктивним є порівняння динаміки, виявлення розривів та групування територій із подібними проблемами.

Використання якості життя як критерію результативності змінює підхід до стратегічного планування. Цілі регіональної стратегії мають формулюватися через очікувані зміни для населення, а не як перелік об'єктів або заходів. Будівництво закладу, придбання обладнання чи створення електронного сервісу є засобами. Результатом є скорочення часу доступу, підвищення охоплення, поліпшення якості, зменшення нерівності або ризику. Для кожної цілі необхідно визначити базове значення, цільовий орієнтир, строк і відповідального виконавця.

Бюджетування також має бути пов'язане з показниками якості життя. Обсяг видатків не свідчить сам по собі про ефективність, але аналіз витрат у поєднанні з охопленням і результатом дає змогу порівнювати альтернативні інструменти. Для регіонального рівня важливо оцінювати не лише загальну суму фінансування, а його територіальний розподіл і відповідність потребам. Невеликі за чисельністю громади можуть потребувати вищих витрат на одного користувача через відстань і низьку щільність населення, що не повинно автоматично трактуватися як неефективність.

Особливого значення набуває оцінювання нерівностей. Середній регіональний показник може поліпшуватися одночасно з погіршенням становища окремих груп. Тому дані необхідно дезагрегувати за місцем проживання, віком, статтю, станом здоров'я, зайнятістю та іншими характеристиками, якщо це допускає захист персональної інформації. Управлінським пріоритетом має бути не лише загальне зростання показника, а скорочення необґрунтованих розривів у доступі до базових можливостей.

Запровадження системи оцінювання потребує міжвідомчої координації. Дані про доходи, здоров'я, освіту, житло, транспорт і довкілля формуються різними розпорядниками. Без єдиних визначень і календаря оновлення вони можуть бути несумісними. Координаційна функція регіонального рівня полягає у погодженні паспортів індикаторів, виявленні прогалин, підготовці інтегрованого профілю та організації розгляду критичних відхилень. При цьому не слід створювати паралельні реєстри, якщо необхідна інформація вже існує в офіційних системах.

Зворотний зв'язок населення має бути включений до повного управлінського циклу. Звернення, консультації та опитування повинні аналізуватися не як окремі комунікаційні заходи, а як джерело інформації про бар'єри доступу й непередбачені наслідки рішень. Водночас участь не скасовує відповідальності держави за дотримання прав і стандартів. Орган влади має пояснювати, які пропозиції враховано, які відхилено і з яких причин, а також показувати, як змінився відповідний показник після втручання.

Практичне впровадження запропонованого підходу може здійснюватися поетапно. Спочатку формується мінімальний перелік індикаторів і перевіряється доступність даних. Далі створюються регіональні профілі та встановлюються найбільш критичні розриви. На наступному етапі показники вбудовуються у стратегії, програми й бюджетні запити. Завершальним елементом є регулярне публічне оцінювання, за результатами якого приймається рішення про продовження, зміну або припинення інструменту. Така послідовність дозволяє уникнути складної системи, яка існує лише формально.

Обмеження підходу пов'язані з різною якістю статистичних і адміністративних даних, часовими лагами та складністю встановлення причинного зв'язку між окремим рішенням і загальною якістю життя. На результати впливають економічна кон'юнктура, демографічні тенденції, поведінка домогосподарств і бізнесу. Тому оцінювання не повинно зводитися

до пошуку одного винного органу. Його призначення полягає у виявленні керованих розривів, узгодженні дій і поступовому поліпшенні результатів за збереження прозорості методики.

Висновки. Якість життя населення є ширшою за матеріальний рівень і охоплює умови, можливості, фактичні результати та суб'єктивне сприйняття життєдіяльності. У державному управлінні вона виконує три взаємопов'язані функції: є об'єктом політики, критерієм її суспільної результативності та джерелом зворотного зв'язку. Регіональне оцінювання має поєднувати правові гарантії й ресурси, фактичну доступність, результати для населення та оцінки довіри. Такий підхід дозволяє відокремити виконання заходів від реального ефекту, виявляти територіальні й соціальні нерівності та пов'язувати моніторинг зі стратегічним плануванням і бюджетуванням.

Практична цінність запропонованої логіки полягає у можливості використовувати її для формування регіональних стратегій, програм соціально-економічного розвитку, паспортів бюджетних програм і систем оцінювання публічних послуг. Подальші дослідження мають бути спрямовані на визначення мінімального ядра індикаторів, придатних для регулярного порівняння регіонів, і на перевірку зв'язку між управлінськими рішеннями, доступністю послуг та змінами у суб'єктивних оцінках населення.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
3. Лібанова Е. М., Гладун О. М., Лісогор Л. С., Ткаченко Л. Г. та ін. Вимірювання якості життя в Україні: аналітична доповідь. Київ: Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2013. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/UNDP_QoL_2013_ukr.pdf
4. Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J.-P. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris, 2009. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>
5. United Nations Development Programme. Human Development Report 2019: Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century. New York: UNDP, 2019. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2019>

References:

1. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of 28 June 1996 No. 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. On State Social Standards and State Social Guarantees: Law of Ukraine of 5 October 2000 No. 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>

3. Libanova E. M., Hladun O. M., Lisohor L. S., Tkachenko L. H. et al. Measuring Quality of Life in Ukraine: Analytical Report. Kyiv: Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine, 2013. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/UNDP_QL_2013_eng.pdf
4. Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J.-P. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris, 2009. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>
5. United Nations Development Programme. Human Development Report 2019: Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century. New York: UNDP, 2019. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2019>