

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

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

СОЦІАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

SOCIAL MECHANISMS FOR IMPROVING THE QUALITY OF LIFE OF THE POPULATION AT THE REGIONAL LEVEL

Статтю присвячено систематизації соціальних механізмів підвищення якості життя населення на регіональному рівні та визначенню їх місця у державному управлінні. Обґрунтовано, що окремі соціальні виплати, програми або мережі закладів не утворюють дієвого механізму без узгодження цілей, повноважень, ресурсів, процедур, виконавців і критеріїв результативності. Запропоновано авторське розуміння соціального механізму як нормативно врегульованої та ресурсно забезпеченої системи взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, надавачів послуг, громадських організацій, бізнесу й населення, спрямованої на поліпшення умов та можливостей життєдіяльності. Виокремлено правовий, інституційно-організаційний, стратегічно-програмний, фінансово-економічний, сервісний, інформаційно-аналітичний і комунікативно-партнерський механізми. Розкрито їх функції у повному управлінському циклі: діагностика потреб, визначення пріоритетів, планування, бюджетування, організація послуг, моніторинг, оцінювання та коригування. Встановлено роль регіонального рівня як ланки між загальнодержавними гарантіями та безпосередньою діяльністю територіальних громад. Обґрунтовано принципи комплексності, субсидіарності, територіальної диференціації, адресності, відкритості й підзвітності. Запропоновано критерії дієвості соціальних механізмів: фактичне охоплення цільових груп, скорочення бар'єрів доступу, узгодженість міжвідомчих дій, відповідність ресурсів потребам і наявність зворотного зв'язку. Результати можуть використовуватися під час розроблення регіональних програм соціального розвитку та вдосконалення організації публічних послуг.

Ключові слова: соціальні механізми, якість життя населення, державне управління, регіональний рівень, соціальні послуги, міжвідомча координація, управлінські інструменти.

The article systematises social mechanisms for improving the quality of life at the regional level and determines their place in public administration. It is

argued that separate social benefits, programmes or networks of institutions do not constitute an effective mechanism unless goals, powers, resources, procedures, implementers and performance criteria are coordinated. A social mechanism is defined as a legally regulated and resource-based system of interaction among state authorities, local self-government bodies, service providers, civil society organisations, businesses and the population, aimed at improving living conditions and opportunities. Legal, institutional and organisational, strategic and programme-based, financial and economic, service, information and analytical, and communication and partnership mechanisms are distinguished. Their functions are revealed within the full management cycle: needs assessment, priority setting, planning, budgeting, service organisation, monitoring, evaluation and adjustment. The regional level is presented as a link between national guarantees and the direct activities of territorial communities. The principles of comprehensiveness, subsidiarity, territorial differentiation, targeting, openness and accountability are substantiated. Criteria for the effectiveness of social mechanisms include actual coverage of target groups, reduction of access barriers, coordination of interdepartmental action, correspondence of resources to needs and the availability of feedback. The results can be used in regional social development programmes and in improving the organisation of public services.

Keywords: *social mechanisms, quality of life, public administration, regional level, social services, interdepartmental coordination, governance instruments.*

Постановка проблеми. Поліпшення якості життя населення часто розглядається через перелік галузевих заходів: соціальні виплати, утримання закладів, програми зайнятості, житлові проєкти або розвиток інфраструктури. Однак сукупність заходів не стає механізмом автоматично. За відсутності узгоджених цілей, чіткого розподілу відповідальності, належного фінансування, процедур координації й оцінювання результатів навіть значний обсяг діяльності може не усувати бар'єри, з якими стикається людина. Для регіонального рівня ця проблема особливо важлива, оскільки саме тут перетинаються державні стандарти, повноваження місцевих органів, територіальні відмінності та фактична мережа надавачів послуг.

Реформування територіальної організації влади й посилення спроможності місцевого самоврядування актуалізували питання вертикального та горизонтального узгодження соціальної політики. Центральний рівень формує законодавчі гарантії і загальні правила, місцеві органи безпосередньо організовують значну частину послуг, а регіональний рівень має координувати галузі, аналізувати диспропорції й забезпечувати виконання державної політики на відповідній території. Нечіткість цієї ролі призводить або до надмірної централізації, або до фрагментації, коли кожна громада й установа вирішує складні соціальні проблеми ізольовано.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. У науці державного управління механізм трактується як упорядкована сукупність цілей, функцій, методів, інструментів, суб'єктів і ресурсів, через яку забезпечується

реалізація публічної політики [1]. Нормативна база України до початку 2019 року визначала основні елементи такої системи. Закон про засади державної регіональної політики закріпив принципи координації, стратегічного планування та врахування територіальних відмінностей [2]. Закони про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування встановили повноваження відповідних органів у соціально-економічній і сервісній сферах [3; 4].

Новий Закон України «Про соціальні послуги», прийнятий у 2019 році, посилив орієнтацію системи на оцінювання потреб, профілактику складних життєвих обставин, організацію надання послуг і моніторинг їх якості [5]. Водночас нормативні акти регулюють окремі ланки, але не створюють самі по собі інтегрованого механізму підвищення якості життя. Наукового уточнення потребують склад механізмів, правила їх поєднання, роль регіональної координації та критерії, за якими можна відрізнити формальне виконання повноважень від реального поліпшення становища населення.

Постановка завдання. Метою статті є систематизація соціальних механізмів підвищення якості життя населення на регіональному рівні, визначення їх структури, суб'єктного складу, функцій та критеріїв дієвості. Завдання дослідження полягають у розмежуванні механізму й окремого заходу, формуванні класифікації управлінських механізмів, обґрунтуванні ролі регіонального рівня та визначенні послідовності застосування інструментів у повному циклі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Механізм державного управління доцільно розуміти не як перелік засобів впливу, а як організований спосіб досягнення публічної мети. Він повинен містити щонайменше вісім взаємопов'язаних елементів: проблему, яку необхідно розв'язати; очікуваний суспільний результат; суб'єктів і їх компетенцію; об'єкт та цільові групи; інструменти; ресурси; процедури взаємодії; показники оцінювання й порядок коригування. Вилучення будь-якого елемента знижує керованість системи. Наприклад, програма без відповідального й фінансування залишається декларацією, а ресурс без показника результату може бути витрачений без належної суспільної віддачі.

Соціальний характер механізму визначається не лише належністю до сфери соціального захисту. Його цільовим результатом є зміна умов і можливостей життєдіяльності населення: доступ до доходу, праці, охорони здоров'я, освіти, житла, безпеки, соціальних зв'язків та участі. Тому соціальні механізми мають міжгалузеву природу. Вони поєднують владне регулювання, фінансування, організацію послуг, партнерство, комунікацію і поведінкові стимули. Саме міжгалузевість відрізняє політику якості життя від вузького адміністрування окремої допомоги або установи.

Соціальні механізми підвищення якості життя населення на регіональному рівні пропонується визначати як нормативно врегульовану, організаційно скоординовану та ресурсно забезпечену систему взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, громадських організацій, бізнесу й населення, за допомогою якої потреби й ризики

перетворюються на цілі, програми, послуги, інфраструктурні рішення та вимірювані суспільні результати. Це визначення підкреслює, що механізм не ототожнюється з одним органом, одним законом або одним методом.

Правовий механізм установлює права, державні гарантії, компетенцію органів, обов'язкові стандарти, процедури та способи захисту. Його призначення полягає не тільки у заборонах і дозволах, а у створенні передбачуваних правил доступу до публічних благ. На регіональному рівні правовий механізм реалізується через виконання законів, прийняття розпорядчих актів у межах компетенції, затвердження програм і типових порядків взаємодії. При цьому регіональні рішення не можуть зменшувати встановлені законом права, але здатні конкретизувати маршрути отримання послуг і координацію виконавців.

Інституційно-організаційний механізм визначає склад учасників, розподіл функцій, підпорядкованість, форми координації та відповідальність. Законодавство про місцеві державні адміністрації покладає на них реалізацію державної політики й забезпечення законності на відповідній території [3], тоді як органи місцевого самоврядування вирішують значну частину питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності громади [4]. Дієва модель потребує не дублювання повноважень, а погоджених протоколів: хто виявляє проблему, хто приймає рішення, хто фінансує, хто надає послугу і хто перевіряє результат.

Стратегічно-програмний механізм перетворює загальні цінності на конкретні цілі та заходи. Регіональна стратегія повинна містити причинно-логічний зв'язок між проблемою, метою, завданням, ресурсом і результатом. Наявність великої кількості заходів не компенсує нечіткість очікуваних змін. Для кожного пріоритету необхідні базові та цільові значення, строк, відповідальний виконавець і джерела фінансування. Закон про засади державної регіональної політики створив рамку для такого планування та узгодження дій центральних і місцевих органів [2].

Фінансово-економічний механізм охоплює бюджетне фінансування, міжбюджетні трансферти, закупівлі, стимули, співфінансування та інші способи ресурсного забезпечення. Його дієвість визначається не лише обсягом коштів, а відповідністю фінансування виявленій потребі й очікуваному результату. Важливо уникати практики, коли ресурси розподіляються за історичним принципом без урахування зміни населення, доступності послуг або територіальних витрат. Регіональний рівень повинен аналізувати диспропорції й обґрунтовувати пріоритети, не підміняючи бюджетну самостійність громад.

Сервісний механізм охоплює безпосередню організацію адміністративних, соціальних, медичних, освітніх та інших послуг. Його головним критерієм є не кількість установ, а здатність людини своєчасно отримати необхідний результат. Закон про соціальні послуги орієнтує систему на оцінювання потреб особи або сім'ї та організацію допомоги відповідно до цих потреб [5]. Для регіональної політики важливими є маршрутизація, міжмуніципальна співпраця, мобільні й дистанційні формати,

стандарти якості та можливість залучення недержавних надавачів за прозорими правилами.

Інформаційно-аналітичний механізм забезпечує перехід від припущень до доказового рішення. Він включає статистичні та адміністративні дані, оцінювання потреб, паспорти показників, аналіз територіальної доступності, моніторинг програм і прогнозування. Інформація повинна бути достатньою для відповіді на п'ять питань: хто потребує втручання; де розташована проблема; у чому її причина; який орган може вплинути; чи змінився результат після застосування інструменту. Накопичення даних без процедури їх розгляду не створює управлінської цінності.

Комунікативно-партнерський механізм охоплює консультації, інформування, громадський контроль, взаємодію з бізнесом, науковими установами та громадськими організаціями. Складні проблеми якості життя часто виходять за межі ресурсів одного органу. Водночас партнерство не повинно розмивати публічну відповідальність. Уповноважений орган зберігає обов'язок забезпечувати законність, рівність доступу й контроль використання коштів, а партнери залучають локальні знання, додаткові ресурси та спеціалізовану компетентність.

Перелічені механізми мають застосовуватися не ізольовано, а у межах єдиного управлінського циклу. Першою стадією є діагностика: визначення потреб, бар'єрів, цільових груп і територій. Другою — формування цілей та вибір пріоритетів. Третьою — планування ресурсів і відповідальних. Четвертою — організація виконання та надання послуг. П'ятою — моніторинг охоплення, доступності й результатів. Шостою — оцінювання та коригування. Якщо цикл обривається після затвердження програми, механізм втрачає адаптивність.

Роль регіонального рівня полягає у з'єднанні загальнодержавних гарантій із неоднорідними умовами громад. Обласна державна адміністрація має можливість бачити міжмуніципальні потоки, мережі спеціалізованих послуг, диспропорції між центром і периферією, а також потреби, що перевищують спроможність однієї громади. Її функція повинна зосереджуватися на координації, аналізі, маршрутизації, методичній підтримці та вирівнюванні доступу. Надмірне втручання у власні повноваження місцевого самоврядування суперечило б принципу субсидіарності.

Комплексність є першим принципом формування соціальних механізмів. Проблеми населення рідко відповідають межах одного відомства. Втрата роботи може поєднуватися з боргами, погіршенням здоров'я, потребою в перекваліфікації та догляді за дитиною. Відповідь, розділена між службами без спільного плану, перекладає координацію на саму людину. Комплексний механізм передбачає єдину оцінку ситуації, визначення координатора випадку та погоджену послідовність дій різних надавачів.

Принцип територіальної диференціації означає, що однакові права можуть потребувати різних способів реалізації. У великому місті ефективною

є розгалужена мережа стаціонарних закладів, тоді як у малонаселеній або віддаленій місцевості доцільні мобільні послуги, міжмуніципальні центри й транспортна підтримка. Рівність не повинна ототожнюватися з однаковою кількістю установ. Її критерієм є фактична можливість отримати послугу належної якості у прийнятний час.

Адресність потребує спрямування додаткових ресурсів тим групам, які мають найбільші бар'єри, але не повинна руйнувати універсальні гарантії. Надмірно вузькі критерії можуть виключати людей із близьким рівнем потреби та створювати складні адміністративні процедури. Тому оптимальним є поєднання базової доступності для всіх із посиленням супроводом уразливих груп. Критерії адресності мають бути зрозумілими, перевірюваними та не допускати дискримінації.

Відкритість і підзвітність забезпечують довіру та можливість перевірки. Регіональні програми повинні публікувати не лише перелік заходів і суму видатків, а й дані про охоплення, строки, доступність і зміни для цільових груп. Відхилення від плану мають пояснюватися, а не приховуватися за формальним звітуванням. Громадська участь є корисною тоді, коли відбувається до прийняття ключових рішень і супроводжується відповіддю на подані пропозиції.

Критерії дієвості механізму повинні охоплювати процес і результат. До процесуальних належать наявність відповідальних, дотримання строків, координація та прозорість. До сервісних — охоплення, час очікування, доступність і якість. До суспільних — зміна умов життя, скорочення ризиків і нерівностей. Важливо також оцінювати стійкість: чи зберігається результат після завершення проєкту, чи має установа кадрові й фінансові можливості продовжувати роботу.

Найпоширенішими управлінськими розривами є невідповідність між стратегією і бюджетом, дублювання функцій, відсутність обміну даними, орієнтація на кількість заходів, слабкий зворотний зв'язок та однакові рішення для різних територій. Подолання цих розривів не завжди потребує створення нової установи. Часто достатньо визначити координатора, погодити спільний паспорт проблеми, встановити порядок обміну даними, пов'язати фінансування з результатом і передбачити регулярний перегляд інструментів.

Практичне запровадження системи доцільно розпочинати з однієї пріоритетної проблеми, яка потребує участі кількох секторів. Формується міжвідомча група, описується маршрут людини, визначаються бар'єри, ресурси і показники. Після пілотування оцінюється не лише виконання заходів, а зміна доступності й результату. Успішні процедури можуть бути поширені на інші сфери. Такий підхід створює інституційну пам'ять і зменшує ризик запровадження надмірно складної моделі без перевірки.

Висновки. Соціальні механізми підвищення якості життя населення є комплексною системою, у якій правові, організаційні, програмні, фінансові, сервісні, інформаційні й партнерські інструменти поєднані спільною метою та повним управлінським циклом. Окрема програма або виплата не є

самодостатнім механізмом без визначення суб'єктів, ресурсів, процедур і критеріїв результату. Регіональний рівень виконує координаційну функцію між державними гарантіями й місцевою реалізацією, забезпечуючи аналіз територіальних розривів та взаємодію громад.

Дієвість соціальних механізмів доцільно оцінювати за фактичним охопленням населення, скороченням бар'єрів доступу, узгодженістю міжвідомчих дій, відповідністю ресурсів потребам і наявністю коригувального зворотного зв'язку. Подальше дослідження має бути спрямоване на розроблення типових регламентів регіональної координації та методик оцінювання комплексних програм, у яких суспільний результат відокремлений від формальної кількості виконаних заходів.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с. URL: <https://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/ukr0000020967>
2. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/ed20190117>

References:

1. Encyclopedic Dictionary of Public Administration / comp. Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko et al.; ed. by Yu. V. Kovbasiuk, V. P. Troshchynskyi, Yu. P. Surmin. Kyiv: NAPA, 2010. 820 p. URL: <https://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/ukr0000020967>
2. On the Principles of State Regional Policy: Law of Ukraine of 5 February 2015 No. 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
3. On Local State Administrations: Law of Ukraine of 9 April 1999 No. 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
4. On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of 21 May 1997 No. 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. On Social Services: Law of Ukraine of 17 January 2019 No. 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/ed20190117>