

ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ САНІТАРНОГО ТА ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ

THE CONCEPT OF THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SANITARY AND EPIDEMIOLOGICAL WELL-BEING OF THE POPULATION

Воронячків О.О., д.ю.н.

У статті досліджено поняття механізму публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення. Розглянуто поняття «механізм», «правовий механізм» та «механізм правового регулювання», «механізм публічного адміністрування», «механізм публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення».

У правовій системі поняття «механізм» поєднується з поняттями «управління», «організація», «адміністрування» тощо. Відповідно до правової точки зору, механізм може бути: адміністративним, управлінським, фінансовим тощо. Зазначено, що детермінанту «механізм» вживають у різних категорійних конструкціях, зокрема таких, як «механізм здійснення», «механізм реалізації», «механізм гарантування», «механізм забезпечення» та «механізм адміністрування» тощо.

Сфера санітарного та епідемічного благополуччя населення потребує ефективного регулювання задля протидії захворюванням, підвищення якості життя та здоров'я населення. Запровадження якісного механізму публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення сприятиме розвитку даної сфери.

Зазначимо, що механізм публічного адміністрування – це складна система взаємодіючих елементів, що діє в публічній сфері, спрямована на реалізацію державно-управлінських функцій щодо задоволення публічного інтересу та реалізації публічних зобов'язань.

Механізм публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення – це системне утворення взаємозалежних і взаємообумовлених елементів, спрямованих на реалізацію публічних зобов'язань щодо покращення стану здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини.

Елементами такого механізму є: система правових актів, що включають ратифіковані Україною міжнародні акти та правові акти України; публічна адміністрація, наділена владними повноваженнями у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення; системи засобів, націлені на реалізацію основної мети – покращення стану здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини.

Ключові слова: механізм, санітарне благополуччя, публічне адміністрування, гігієна, санітарія, інфекційні захворювання.

In this scientific article the concept of the mechanism of public administration in the field of sanitary and epidemic welfare of the population is investigated. The concepts of "mechanism", "legal mechanism" and "mechanism of legal regulation", "mechanism of public administration", "mechanism of public administration in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population" are considered.

In the legal system, the concept of "mechanism" is combined with the concepts of "management", "organization", "administration" and so on. According to the legal point of view, the mechanism can be: administrative, managerial, financial, etc. It is noted that the determinant "mechanism" is used in various category constructions, in particular, such as "implementation mechanism", "implementation mechanism", "guarantee mechanism", "provision mechanism" and "administration mechanism", etc.

The sphere of sanitary and epidemic well-being of the population needs effective regulation in order to combat diseases, improve the quality of life and health of the population. The introduction of a high-quality mechanism of public administration in the sphere of sanitary and epidemic well-being of the population will contribute to the development of this sphere.

It should be noted that the mechanism of public administration is a complex system of interacting elements operating in the public sphere, aimed at the implementation of public administration functions to meet the public interest and the implementation of public obligations.

The mechanism of public administration in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population is the systematic formation of interdependent and interdependent elements aimed at implementing public commitments to improve public health and the living environment.

The elements of this mechanism are: the system of legal acts, including international acts ratified by Ukraine and legal acts of Ukraine; public administration endowed with power in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population; systems of means aimed at achieving the main goal - improving the health of the population and the living environment.

Key words: mechanism, sanitary welfare, public administration, hygiene, sanitation, infectious diseases.

Постановка проблеми. Останнім часом у Європейських країнах не спостерігається підвищення індексу розвитку людського потенціалу, що зумовлено зменшенням уваги держав до сфери охорони природи. Через це підвищується рівень забруднення води та повітря, зменшується популяція риб та тварин, зростає показник захворюваності на вірусні та інші хвороби, що, звісно, негативно впливає на санітарно-екологічний стан населення. Слід зазначити, що зростання кількості хвороб та підвищення рівня смертності населення зумовлене регіональними умовами, які в тому числі залежать від екологічного показника збалансованості, про що свідчать цифрові показники (від регіональної специфіки залежить ріст від 14% до 54% [1]). Для досягнення якісних показників здоров'я і благополуччя населення необхідне запровадження стратегічного підходу, створення інституційних структур, неформальних об'єднань, що визначено Європейською політикою «Здоров'я-2020».

Стан дослідження. Питання публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення, викладені у працях науковців-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, В.М. Гаращука, З.С. Гладуна, І.П. Голосніченка, Т.О. Гуржія, О.В. Джафарової,

Є.В. Додіна, Р.А. Калужного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.Г. Комісарова, О.Д. Крупчана, О.В. Кузьменко та інших вчених.

Виклад основного матеріалу. В Україні природоохоронна сфера знаходиться в ганебному стані, що впливає на санітарне та епідемічне благополуччя населення країни. Забруднене навколишнє середовище спричиняє захворювання людей на неінфекційні хвороби. Високий рівень захворюваності на неінфекційні захворювання є однією із найактуальніших проблем України. Варто зазначити, що саме вони, а передусім серцево-судинні хвороби, є головною причиною смертності в Україні. У першому півріччі поточного року із 335 тисяч померлих майже 70% (225 000 чол.) пішли з життя унаслідок хвороб системи кровообігу. На другому місці – рак – понад 45 000 чол., хвороби дихальних шляхів – 8600 чол. Згідно з даними офіційної статистики, тільки від серцево-судинних захворювань торік померло понад 440 000 осіб, що складає 66,3% від усіх причин смерті. Серцево-судинні захворювання залишаються основною причиною смертей (30%) і серед осіб працездатного віку. Не менш небезпечним є поширення цукрового діабету та онкозахворювань серед українців.

Щодо інфекційних хвороб, то в Україні щороку ними хворіють від 616 991 до 1 020 947 осіб (без врахування грипу та ГРВІ). З них найбільший вплив на стан здоров'я мають грип і гострі респіраторні інфекції, вірусні гепатити, туберкульоз, ВІЛ / СНІД, інфекції, керовані засобами специфічної профілактики, паразитози [2]. До інфекцій з масовим поширенням належать вітряна віспа з діапазоном показників від 200,0 до 422,5 випадків на 100 тис. населення (різниця показників складає 2,1 раза); краснуха (4,3 – 332,2; різниця в 77,3 раза); епідемічний паротит (2,1 – 146,3; 69,7 раза); туберкульоз (32,03 – 73,6; 2,3 раза); кір (0,1 – 90,7; різниця в 907 разів); скарлатина (19,2 – 45,7; 2,4 раза). Рівень захворюваності на інфекції з крапельним механізмом передачі в Україні перевищує середньосвітові показники. Питома вага випадків дифтерії, виявлених в Україні, наприклад, у 2008 році складала 33% всіх випадків, зареєстрованих в Європейському регіоні, кору – 0,5%, епідемічного паротиту – 2,8%, кашлюку – 4% та краснухи – 14,6%, що свідчить про достатньо напружену ситуацію в країні щодо поширення цих інфекцій [3, с. 100]. Підвищення рівня захворюваності на інфекційні хвороби в Україні викликає підвищення рівня показників тимчасової непрацездатності населення та передчасної смертності.

Усі зазначене свідчить про те, що наразі сфера санітарного та епідемічного благополуччя населення потребує ефективного регулювання задля протидії захворюванням, підвищення якості життя та здоров'я населення. Запровадження якісного механізму публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення сприятиме розвитку даної сфери. Тож маємо дослідити зміст та структуру такого механізму, специфіку його елементів.

Базовим елементом терміна «механізм публічного адміністрування» є поняття механізму. Поняття «механізм» є ключовим у різних наукових сферах, воно часто зустрічається в роботах науковців різних галузей знань, через що має безліч наукових тлумачень, що розкривають його сутність [4].

На нашу думку, **механізм** – це система різномірних елементів з різним функціональним призначенням, що в сукупності набувають взаємозалежного та взаємозумовляючого характеру задля реалізації поставленої мети.

У правовій системі поняття «механізм» поєднується з поняттями «управління», «організація», «адміністрування» тощо. Відповідно до правової точки зору, механізм може бути: адміністративним, управлінським, фінансовим тощо. Багато різних видів механізмів, які є системою елементів та мають відповідні об'єкти управління, відзначаються тією самою протокольною дієвістю. Їхні елементи впливають на необхідний стан чи явище, в результаті чого починають діяти відповідні процеси та досягатися відповідні цілі.

Слід зазначити, що детермінанту «механізм» вживають у різних категорійних конструкціях, зокрема таких, як «механізм здійснення», «механізм реалізації», «механізм гарантування», «механізм забезпечення» та «механізм адміністрування» тощо.

У межах нашого дослідження найбільш цікавим для нас є *механізм державного управління*, який досліджувався багатьма науковцями адміністративно-правової галузі.

Так, М.І. Круглов зазначає, що механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [5].

О.Б. Коротич у складі державних механізмів управління виділяє конкретні державні механізми управління,

механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного управління. На її думку, конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети [6, с. 246; 7].

Останнє твердження є досить суперечливим у ракурсі використання певних термінів та характеристик. Незрозумілим є твердження щодо «державних механізмів управління – конкретних механізмів управління», постає питання: які ж тоді є неконкретними? Чому механізми управління складаються із знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень, чи є самоціллю будь-якого механізму перетворення?

Державне управління є частиною публічного адміністрування. *Публічне адміністрування* (англ. «public management») – це регламентована законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування [8, с. 147].

Не можна змішувати поняття публічного адміністрування та публічного управління, останнє означає процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників [8, с. 141]. Публічне адміністрування є сектором управління, залежним від політичного оточення. Зміст адміністрування є близьким до того, що визначений в теорії управління для адміністративних методів впливу керуючого суб'єкта на об'єкт: «Це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Основними ознаками даних методів є: а) прямий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних вказівок; б) односторонній вибір способу вирішення існуючої проблеми, варіанта поведінки, однозначне розв'язання ситуації, яке підлягає обов'язковому виконанню; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності». Під наведені ознаки підпадає передусім виконання законів, які встановлюють певні норми поведінки, є прикладом одностороннього вибору способу розв'язання ситуації, підлягають обов'язковому виконанню, порушення цих вимог викликає юридичну відповідальність [9, с. 8].

Публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів, формування прав та обов'язків учасників суспільних процесів та їхні взаємовідносини в правовому полі [10].

До складної системи публічного адміністрування входить публічне управління та державне управління як родовий та видовий об'єкти.

У навчальних закладах США (та інших англосаксонських країн) представлено дві основні спеціальності з управління різними сегментами публічної сфери суспільного життя – публічне адміністрування та публічна політика. Остання також може мати назву «урядування» (як, наприклад, у Гарвардській школі врядування імені Джона Ф. Кеннеді) або «публічні справи» (Інститут міжнародних і публічних справ імені Вотсона у Браунському університеті). Суті справи це не змінює: публічна політика є серцевиною, змістовим компонентом публічного управління. Натомість публічне адміністрування дає змогу оволодіти технологіями використання управлінських механізмів [11].

Публічне адміністрування реалізується через відповідний механізм зі складною системою та структурою.

Як стверджує О.А. Шатило, *механізм публічного адміністрування* – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [12, с. 8–9; 13].

На нашу думку, механізм публічного адміністрування не обмежується лише спеціальними засобами, і мета цих засобів в системі механізму не зводиться лише до впливу на соціально-економічні територіальні системи.

Більш ґрунтовною є позиція І.А. Ісаєнко, який стверджує, що механізм публічного адміністрування передбачає демократичну організацію управлінського впливу на суспільні процеси, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя [14, с. 116]. Проте не можна повністю погодитися з тим, що публічне адміністрування обмежується лише організацією управлінського впливу, а також з тим, що метою публічного адміністрування є лише ефективне функціонування системи відповідних суб'єктів, на які спрямовано вплив адміністрування.

Натомість погоджуємося з твердженням О.В. Запотоцької про те, що механізм публічного адміністрування являє собою систему, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування для досягнення визначених цілей, має свою структуру, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням [15, с. 72].

Підводячи підсумок викладеному, зазначимо, що **механізм публічного адміністрування** – це складна система взаємодіючих елементів, що діє в публічній сфері, спрямована на реалізацію державно-управлінських функцій щодо

задоволення публічного інтересу та реалізації публічних зобов'язань.

За особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами [9, с. 76].

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування у якості знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування [16].

Механізм публічного адміністрування сферою санітарного та епідеміологічного благополуччя населення є підвидом загальної конструкції механізму публічного адміністрування. Цей механізм має складну будову та цільове призначення. Безумовно він не може функціонувати без механізму процесу публічного адміністрування сферою санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, але останній передбачає порядок втілення адмініструючих функцій, тож має похідний характер.

Отже, **механізм публічного адміністрування сферою санітарного та епідеміологічного благополуччя населення** – це системне утворення взаємозалежних і взаємообумовлених елементів, спрямованих на реалізацію публічних зобов'язань щодо покращення стану здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини.

Елементами вказаного механізму є: система правових актів, що включають ратифіковані Україною міжнародні акти та правові акти України; публічна адміністрація, наділена владними повноваженнями у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення; системи засобів, націлені на реалізацію основної мети – покращення стану здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Preventing disease through healthy environments. Towards an estimate of the environmental burden of diseases. Geneva, World Health Organization, 2006. URL: http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventingdisease.pdf.
2. Андрейчин М.А. Інфекційна захворюваність в Україні: ілюзії та реалії. Інфекційні хвороби (Тернопіль). 2008. № 3. С. 77–84.
3. Маркович І.Г. Аналіз інфекційної захворюваності населення України. *Актуальні проблеми клінічної та профілактичної медицини*. 2013. Т.1. С. 98–105.
4. Андрійчук Ю.А. Теоретична сутність та зміст поняття «механізм». URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/28900/1/005_010_010.pdf
5. Круглов М.П. Теоретичні підходи до визначення понятійного апарату механізмів державного управління на національному, регіональному та макрорівнях. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_6_11
6. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління*. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3(12). 316 с.
7. Кравченко О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 3. 2009. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=56>
8. Харічкова С.К., Дорошук Г.А. Менеджмент організацій і адміністрування: навчальний посібник для підготовки до державного іспиту на ступінь магістра. Одеса: Освіта України, 2015. 443 с.
9. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Навчальний посібник. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
10. Moloshna O.L. Features of the state and service relations development in the conditions of raising public administration in Ukraine, Actual problems of administration of the state. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf)
11. Про структуру і зміст спеціальності «публічне управління й адміністрування». URL: <http://political-studies.com/?p=1539>
12. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
13. Корнієнко В.О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витоки. URL: <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>
14. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114–117.
15. Запотоцька О.В. Поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2018. Вип. 33. С. 71–74.
16. Теоретичні основи публічного адміністрування. URL: <https://lektsii.org/11-66361.html>