

УДК 351.77(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.2.10>

Воронятніков О. О.,

доктор юридичних наук,
головний інспектор Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва
Національної поліції України
Voronyatnikov@gmail.com

ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ САНІТАРНОГО ТА ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ

Анотація: В даній науковій статті автором розкрито поняття механізму публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Відзначено, що базовим елементом механізму публічного адміністрування є поняття механізму, яке є ключовим у різних наукових сферах. Термін механізм використовується в багатьох науках, тому можна назвати його загальнонауковим. Він має різне наповнення відповідно до специфіки певної науки. З точки зору технічних наук, механізми бувають різні за конструкцією і призначенням, вони є основою більшості машин, приладів та пристроїв. В юридичних науках механізм вживається у переносному значенні й означає внутрішню будову, систему будь-чого.

Узагальнюючи теоретичні погляди науковців щодо змісту поняття механізму, автором визначено, що механізм – це система різнорідних елементів з різним функціональним призначенням, що в сукупності набувають взаємозалежного та взаємообумовлюючого характеру задля реалізації поставленої мети.

Запропоновано під механізмом публічного адміністрування вважати систему взаємодіючих елементів, що діє в публічній сфері, спрямована на реалізацію державно-управлінських функцій щодо задоволення публічного інтересу та реалізації публічних зобов'язань.

Доведено, що механізм публічного адміністрування сферою санітарного та епідеміологічного благополуччя населення є підвидом загальної конструкції механізму публічного адміністрування. Цей механізм має складну будову та цільове призначення.

У результаті дослідження наведено визначення поняття механізму 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 даного 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.

Ключові слова: механізм, механізм публічного адміністрування, благополуччя населення, сфера санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Voronyatnikov O. O. The concept of the mechanism of public administration in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population

Annotation: In this scientific article the author reveals the concept of the mechanism of public administration in the field of the sanitary and epidemiological well-being of the population.

It is noted that the basic element of the mechanism of public administration is the concept of the mechanism, which is key in various scientific fields.

The term mechanism is used in many sciences, so we can rightly call it general science. It has a different content according to the specifics of a particular science. In terms of technical sciences, the mechanisms are different in design and purpose, they are the basis for most machines, instruments and devices. In the legal sciences, the term mechanism is used figuratively and means internal structure, system of anything.

Summarizing the theoretical views of the scientists on the content of the concept of mechanism, the author determined that the mechanism is a system of the heterogeneous elements with different functional purpose, which together acquire an interdependent and mutually conditioned nature to achieve this goal.

It is proposed to consider the system of the interacting elements operating in the public sphere as the mechanism of public administration, aimed at the implementation of public administration functions to meet the public interest and the implementation of public obligations.

It is proved that the mechanism of public administration in the field of the sanitary and epidemiological well-being of the population is a subspecies of the general design of the mechanism of public administration. This mechanism has a complex structure and purpose.

As a result of the research the definition of the concept of the mechanism of public administration in the field of sanitary and epidemic well-being of the population is given - it is the systematic formation of interdependent and interdependent elements aimed at the implementation of public commitments to improve the health of the population 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 - to improve the health of the population and the living environment.

Key words: *mechanism, mechanism of public administration, well-being of the population, field of sanitary and epidemic well-being of the population.*

Постановка проблеми. В Україні природоохоронна сфера знаходиться в незадовільному 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. Згідно з даними офіційної статистики, кількість померлих від серцево-судинних захворювань складає більше 65 % від усіх причин смерті. Також, не менш небезпечним є поширення цукрового діабету та онкозахворювань серед українців.

Щодо інфекційних хвороб, то в Україні щороку зростають кількісні показники захворюваності на різні інфекційні недуги, зокрема гострі кишкові інфекційні захворювання, шигельоз, лептоспіроз, правець, кашлюк, дифтерія, менінгококові інфекції, вірусний менінгіт, кір, краснуху, вірусні гепатити, грип тощо. Рівень захворюваності на інфекції з крапельним механізмом передачі в Україні перевищує середньо-світові показники.

Погіршує ситуацію той факт, що в сучасних економічних умовах більшість українців не має можливості отримати якісну та своєчасну медичну допомогу. А коли люди стикаються із діабетом, раком або іншим неінфекційним захворюванням, лікування яких триває впродовж всього життя та вимагає дороговартісних препаратів, бідність та незабезпеченість фактично прирікають людину на смерть.

Усі зазначене свідчить про те, що наразі сфера санітарного та епідемічного благопо-

луччя 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 і структуру такого механізму, а також специфіку його елементів.

Метою статті є розкриття поняття механізму публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Стан дослідження. Дослідженням змісту визначеного питання були присвячені наукові праці таких вчених: Андрійчук Ю.А., Запотоцької О.В., Кардаш В.М., Коротич О.Б., Круглова М.І., Ісаєнко І.А., Романовської О.І., Скакун О.Ф., Шатіло О.А., Юзькова Л.П., та ін.

Виклад основного матеріалу. 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. 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» [1].

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.

Терміном «механізм» послуговуються в багатьох науках, тож з повним правом можемо назвати його загальнонауковим. Він має різне наповнення відповідно до специфіки певної науки. З точки зору технічних наук, механізми бувають різні за конструкцією і призначенням, вони є основою більшості машин, приладів та пристроїв. В юридичних науках поняття «механізм» вживається у переносному значенні й означає «внутрішню будову, систему будь-чого» [2, с. 24–27].

У тлумачних словниках зазвичай не враховується ця специфіка. Так, «Словник іншомовних слів» визначає термін «механізм» як сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ [3, с. 431]. В «Словнику економіки та права» термін «механізм» визначається як сукупність організаційних структур, конкретних форм і методів управління, а також правових норм, за допомогою яких реалізуються діючі у конкретних умовах відповідні закони [4].

Наведені визначення відображають галузевий підхід до розуміння поняття «механізм». Однак, найбільш об'єктивним та універсальним є визначення, наведене в «Академічному тлумачному словнику української мови», де під «механізмом» розуміють, зокрема, внутрішню будову, систему чого-небудь; сукупність станів процесів, з яких складається певне явище [5, с. 695].

Теоретики юридичної галузі також не мають одностайної думки щодо поняття механізму. Так, Ю.А. Андрійчук вважає, що «механізм» являє собою систему процесів, прийомів та методів, які стають важливим інструментом для досягнення як коротко-, так і довгострокових цілей через прийняття правильних та своєчасних рішень [6].

І.Я. Хитра під «механізмом» розуміє сукупність взаємозалежних і взаємодіючих частин, елементів за наявності, з одного боку, внутрішньої упорядкованості й узгодженості між ними, а з іншого – диференціації й відносної автономності [7].

Л.П. Юзьков зауважує, що існують два підходи до визначення поняття «механізм» – струк-

турно-організаційний та структурно-функціональний. Згідно з першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складників, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів. За другим підходом, при визначенні механізму того чи того державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Л.П. Юзьков надає перевагу структурно-функціональному підходу й визначає механізм як організацію практичного здійснення державного управління [8, с. 57–59].

Отже, підводячи підсумок, можна сказати, що **механізм** – це система різнорідних елементів з різним функціональним призначенням, що в сукупності набувають взаємозалежного та взаємообумовлюючого 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 різновидів 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 досягаються 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.

Для даного дослідження найбільш цікавим 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, організа-

ційну, політичну і правову природу, комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [9].

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 [10, с. 246; 11].

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 [12, с. 147].

Не можна змішувати поняття публічне адміністрування та публічне управління, останнє означає процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників.

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 розпо-

ряджень 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 [13, 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 їх взаємовідносини в правовому полі [14].

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

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

Як стверджує О.А. Шатіло, *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 [15, с. 8-9].

Варто зазначити, що 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 [16, 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 доречним є 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 [17, с. 72].

Ураховуючи вищезазначене можна стверджувати, 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 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, підводячи підсумок викладеному можна сказати, що **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 даного 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Здоров'є–2020–основы политики и стратегия URL: <http://www.euro.who.int/PubRequest?language=Russian>
2. Кардаш В. М. Державні органи як структурні елементи механізму держави. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Вип. 100: Правознавство. 125-річчю Чернівецького університету присвячується. Чернівці, 2000. С. 24–27.
3. Мельничук О. С. Словник іншомовних слів. К., 1974. 776 с.
4. Словари и энциклопедии на Академике. Энциклопедический словарь экономики и права. URL: http://dic.academic.ru/contents.nsf/dic_economic_law/?f=0JzQldCW0JQ=&t=0JzQmNCd0Jg=&nt=232&p=5.
5. Академічний тлумачний словник української мови. URL: www.sum.in.ua
6. Андрійчук Ю. А. Теоретична сутність та зміст поняття «механізм» URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/28900/1/005_010_010.pdf
7. Хитра І. Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні дис. ... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук 12.00.07. Київ. 2011. 252 с.
8. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. К., 1983. 156 с.
9. . 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
10. Коротич О. Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління*. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3 (12). 316 с.
11. 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>
12. 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.
13. 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. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

14. 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)

15. Шагило 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.

16. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2012. № 5. С. 114–117.

17. Запотоцька О.В. Поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2018. Вип. 33. С. 71–74.