

підприємств у ділові мережі, зокрема, утворення регіональних кластерів; недопущення політизації діяльності регуляторних органів; недопущення неправомірного втручання державних органів та органів місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів господарювання. Усе це потребує перегляду та прийняття узгоджених нормотворчих документів.

Література

1. Білоус Г. Розвиток малого підприємництва в Україні / Г. Білоус // Економіка України. – 2004.
2. Економіка України. Десять років реформ / З. Ватаманюк, С. Панчишин, В. Бандера, В. Буняк, О. Ватаманюк; [Львівський національний ун-т ім. Івана Франка]. – Л.: ЛНУ ім. І. Франка, 2001.
3. Економіка України: підсумки перетворень та перспективи зростання / В.М. Геєць, В.П. Александрова, О.І. Барановський, В.В. Близнюк, І.В. Богдан; [Інститут економічного прогнозування НАН України]. – К.: Форт, 2000.
4. Єременко Т. Напрямки розвитку податкового потенціалу малого підприємства / Т. Єременко // Вісн. Укр. ак. держ. упр. при Президентіві України. – 2005. – № 3.
5. Указ Президента України "Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності" від 03.09.2007 р. № 816/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=816%2F2007.

УДК 351.77; 352.07

МІЖГАЛУЗЕВА СТРАТЕГІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ОХОРОНОЮ ЕКОЛОГІЧНОГО СУСПІЛЬНОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Білинська М.М.

доктор наук з державного управління, професор
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Annotation

We consider the concept of intersectoral strategy in public administration and environmental public health, its components, the need to establish a link between the protection environmental public health and environment and ways of implementing it.

Анотація

Розглянуто поняття міжгалузевої стратегії в державному управлінні екологічним суспільним здоров'ям, його складові, обґрунтовано необхідність установлення зв'язку між охороною суспільного здоров'я і довкіллям.

Ключові слова

Урбанізація, охорона здоров'я, екологія, навколишнє середовище.

І. Вступ

У ХХІ ст. спостерігається розвиток науково-практичного забезпечення процесів державного управління екологічним суспільним здоров'ям. Значна деградація довкілля, негативні соціально-політичні й технологічні зміни, швидка урбанізація зумовили зміну пріоритетів і поглядів, особливо це стосується сфери суспільного здоров'я та довкілля. Раніше питання здоров'я та довкілля розглядалися окремо, але зараз поняття екологічного суспільного здоров'я пов'язане з медичними (охоронно-оздоровчими), природознавчими і соціальними науками. Поняття екологічного суспільного здоров'я базується на підтримці добробуту населення та проведенні профілактичних заходів. Забезпечення відповідаль-

ності за стан здоров'я народу спирається на:

- 1) оцінювання впливу на здоров'я населення соціальної та економічної політики, що здійснює уряд;
- 2) активізацію участі населення в заходах уряду щодо охорони здоров'я.

Проведений моніторинг свідчить, що на сьогодні відповідальність за здоров'я населення найбільше пов'язана з управлінням екологічними питаннями [1]. Щодо інших сфер господарства й управління, то усвідомлення їх відповідальності за вплив впровадженої політики на стан здоров'я населення зазвичай не розглядається.

Міжсекторальний підхід до вирішення проблем охорони здоров'я населення є практично новою технологією в державному управлінні Україні, з огляду на це на сьогодні відсутня відповідна методологічна база [2; 3].

Значний внесок у розвиток досліджень у сфері екологічного суспільного здоров'я зробили вітчизняні та зарубіжні вчені. Цим питанням в Україні протягом останніх років активно займається група вітчизняних науковців, серед них: І.М. Солоненко [1], М.М. Білинська [2; 3], Л.І. Жаліло [1; 4] та інші. Велику увагу цьому питанню приділено в працях таких відомих зарубіжних дослідників, як К. Чу, Р. Сімпсон, Е. МакМітчел, Т. Хенкок, І. Лоу, Р. Ріксон, В.Е. Браун тощо. В Україні це питання залишається недостатньо дослідженим.

II. Постановка завдання:

- визначити поняття міжгалузевої стратегії в державному управлінні екологічним суспільним здоров'ям;
- оцінити можливий вплив різних інструментів міжгалузевої взаємодії на сучасний стан екологічного суспільного здоров'я в Україні.

III. Результати

Удосконалення методологічної бази державної активності в умовах перехідного суспільства та реформування системи охорони здоров'я є особливо важливим з огляду на те, що, як показав досвід, системи охорони здоров'я в таких умовах нестійкі і потребують вжиття заходів державної політики і розробки стратегії. Причому обов'язковим є дотримання відповідності між можливостями тактики і потребами стратегії реформування. Інакше кажучи, виходячи з нової парадигми здоров'я і його охорони, потрібна стратегія міжгалузевих дій, проте її реалізація гальмується через відсутність напрацьованих механізмів подібної тактики реформування системи охорони здоров'я. Якщо завдання державної стратегії трактується занадто вузько, без урахування необхідності міжгалузевих механізмів, то в цьому випадку може бути досягнутий тимчасовий ефект, що на сьогодні спостерігається в Україні і трактується як відсутність реформ у галузі охорони здоров'я. Таким чином, виклики часу зумовлюють необхідність розробки та впровадження якісно нових пріоритетів політики держави в галузі

охорони здоров'я, до яких належить, зокрема, розробка механізмів міжгалузевого управління. Життєвою необхідністю нашого часу не тільки в Україні, а й у інших країнах є розвиток управлінської взаємодії між галузями охорони здоров'я й охорони довкілля. Аналітичний огляд як спільних, так і паралельних заходів дав можливість вивести певні закономірності запровадження і розвитку міжгалузевих технологій управління [3; 4].

Взаємозв'язок між головними цілями сучасної охорони здоров'я й екологічними ініціативами є ознакою потенційної сили загальної цілеспрямованості. Аналіз стратегій, які кожна зі сфер рекомендує для забезпечення справедливості і сталого розвитку, як показано в табл. 1, свідчить про те, що вони могли б бути на практиці взаємодоповнювати одна одну. У табл. 1 наведена схема взаємозв'язків цілей, досягнення яких є стратегією в управлінні охороною здоров'я й охороною навколишнього середовища. Це дає нам можливість виділити основний принцип їх взаємодії: досягти справедливої стабільності і стабільної справедливості [5; 6]. Але те, що зв'язки між впливом на здоров'я та впливами на навколишнє середовище є встановленими, ще не означає, що вони прості. У багатьох випадках ланки зв'язку між ними просто відсутні. Можна виділити основні формальні положення для проведення спільної політики розвитку і встановлення міжгалузевих механізмів управління.

Таблиця 1

**Зв'язок цілей охорони здоров'я і навколишнього середовища:
справедлива стабільність і стабільна справедливість**

Охорона здоров'я	Навколишнє середовище
Справедливість	Стабільний розвиток
Соціальне право і справедливість в охороні здоров'я	Екологічно стабільний економічний розвиток
Стабільність	Справедливість
Соціальна спільність, оптимізм і послідовність	Екологічні права людини
Міжгенераційна справедливість: соціальна відповідальність за здоров'я нащадків	Управління ресурсами: цілеспрямована оцінка для всіх видів довкілля – громади, місцевості, світу

Паралелізм між двома стратегіями означає, що дві сфери можуть бути об'єднані з користю для обох. Проте традиційно обидві сфери діяли відокремлено політично, адміністративно і науково. Сфери охорони здоров'я й охорони навколишнього середовища потребують спільної методології і професійної практики [1; 2].

На праві справедливості наголошувалося в документі ВООЗ щодо сприяння здоров'ю (що впливало із I Міжнародної конференції зі сприяння здоров'ю, Оттава, 1986), у якому визнавалася необхідність забезпечення доступності соціальних ресурсів як передумови для збереження здоров'я, як у розвинутих країнах, так і в тих, що розвиваються. Низький рівень здоров'я і передчасна смерть пов'язані з бідністю і станом довкілля. Такий висновок покладено

в основу більшості політичних ініціатив на ранньому етапі діяльності ВООЗ. У стратегії "Здоров'я для всіх" [1] розглядається роль соціуму і фізичного оточення. В Оттавській хартії запропоновано п'ять стратегій, дві з яких прямо координують охорону здоров'я і довкілля.

Стандарти щодо стану здоров'я і довкілля раніше складали і використовували окремо у відповідних галузях управління. Останнім часом набула розвитку система визначення ризику для здоров'я, яка впроваджена в аспекті забезпечення сталого розвитку шляхом ужиття як епідеміологічних, так і антикризових екологічних заходів. Практично сформувався інтегрована політика сприяння здоров'ю.

П'ять стратегій Оттавської хартії спочатку мали на меті зменшення шкоди, що за-

Держава та регіони

вдається здоров'ю, і підвищення потенціалу здоров'я популяції в цілому [1; 5]. Але поступово вони перетворилися в інтегровану соціальну політику з мультигалузевим підходом. Галузі агрокультурного, індустріального та рекреаційного напрямів з метою запобігання нераціональному використанню природних ресурсів і зіставлення його з потенційними соціальними наслідками, такими як зайнятість, мобільність, освіта і соціальне благополуччя, запровадили міжсекторальні підходи до вирішення спільних проблем. Така міжсекторальна політика важлива як для захисту навколишнього середовища, так і для сприяння здоров'ю.

Управлінські дії, що спрямовані на задоволення інтересів двох сфер – навколишнього середовища і сфери охорони екологічного здоров'я, потребують переорієнтації на спільну стратегію.

Переорієнтація служб, виходячи з їх відповідальності за наслідки екологічних змін і

соціальне трактування причин хвороб, сприятиме розвитку обох сфер. Зокрема, служби, не пов'язані прямо з охороною здоров'я (соціальне забезпечення, транспорт, освіта тощо), як ми знаємо, значно більше впливають на рівень здоров'я популяції, ніж безпосередньо спеціальні служби охорони здоров'я. Зміни в транспортних системах (застосування ременів безпеки, вибіркове тестування на алкоголь) врятували більше життів у цьому десятилітті, ніж окремі заходи з охорони здоров'я.

Зважаючи на п'ять стратегій, задекларованих Оттавською хартією (табл. 2), забезпечення охорони здоров'я населення є предметом уваги як політиків, так і органів державного управління, а також залежить від індивідуальної поведінки і дій громади. Такий підхід можливий і ефективний тільки в разі застосування нових технологій управління, насамперед міжгалузевого характеру.

Таблиця 2

Порівняння чинників громадського здоров'я, пов'язаних безпосередньо з охороною здоров'я й опосередковано з охороною навколишнього середовища

Оттавська хартія	Охорона здоров'я	Спільні цілі	Охорона довкілля
Координація політики	Право на справедливість	Соціальні права	Сталий розвиток
Охорона довкілля	Моніторинг	Контроль ризику	Моніторинг
Громадські дії	Соціальна активність	Соціальна допомога	Збереження довкілля
Розвиток індивідуальних навичок	Зміна способу життя	Інформація для вибору	Зміни природокористування
Переорієнтація галузі	Реформи	Нові технології управління	Міжгалузеве співробітництво

У формуванні механізмів міжсекторального управління напрацьовані певні ефективні форми роботи, серед яких визнаними в більшості країн є круглі столи та робочі групи.

У практиці ВООЗ доведено, що стратегічна методологія, розроблена щодо розвитку охорони здоров'я, може бути застосована також до навколишнього середовища; стратегії, запропоновані для використання в навколишньому середовищі, роблять внесок в охорону здоров'я. На Брундландських круглих столах (1986 р.) для тих, хто приймає ключові рішення, було передбачено розгляд технологій, які можна було б успішно використовувати для розвитку міжсекторальної політики, спільного оцінювання стану довкілля, координування спільних дій та інтеграції превентивних заходів з охорони здоров'я [5; 6].

Зазвичай під час проведення круглих столів провідну роль у формуванні певного висновку відіграють експерти, думка яких може бути схвалена або розвинута громадськістю. Цей підхід був би корисним також для збирання думок можливо більшої кількості експертів з певної проблеми. Не викликає сумніву вагомість теоретичних знань, які використовують вчені для аналізу ситуації при вирішенні важливої практичної проблеми. У процесі обговорення проблеми на круглих столах може виникнути нова технологія для оцінювання і порівняння інформації у випадку слабких

управлінських навичок вирішення проблеми, а саме: аналіз і синтез суттєвої інформації стосовно особливо важливих проблем.

Концепція проведення консультативних круглих столів визнана корисною в більшості країн [1; 5].

У ході круглих столів надають інформацію і практично консультують зацікавлених у пошуках можливостей узгоджених дій в галузі охорони здоров'я або навколишнього середовища громадські активісти, т. зв. "стейкхолдери". Стейкхолдерами, або зацікавленими сторонами, можуть на круглих столах виступати особи з протилежними політичними або іншими життєвими позиціями і роллю: споживачі, постачальники, їх клієнти, державні оцінювачі, радикали і консерватори – всі можуть бути залучені до вирішення спільної міжгалузевої проблеми. Якщо в процесі обговорення всі учасники будуть мати рівні права, то це започаткує принцип демократичності і надасть більше шансів на правильне вирішення проблеми.

Корисність круглих столів полягає в тому, що вони привертають увагу до потреб, які можна задовольнити політичним шляхом, оскільки вони є питаннями політики; децю спірним було визнання за ними статусу одночасно охорони здоров'я і навколишнього середовища.

Наступним кроком у розвитку технологій міжгалузевого управління після врахування

громадської і експертної думки на круглих столах слід вважати проведення робочих семінарів, або семінарів робочих груп, на яких розробляється спільна стратегія із залученням спеціалістів з різних галузей. Зазвичай робочі семінари відбуваються під керівництвом керівників цих галузей і мають характер більш наближений до прийняття рішення з вирішення міжгалузевої проблеми. Робочі семінари можуть переорієнтувати стратегії з розгляду витоків проблеми на досягнення їх результатів і прогнозування наслідків. Переорієнтація може відбутися на різних рівнях організації і в різних професійних сферах. Стосовно навколишнього середовища потрібна переорієнтація соціальних служб щодо міського планування, місцевого державного управління і, можливо, найбільше – щодо оцінювання екологічного впливу. Така переорієнтація необхідна для агентств, які враховують витрати, пов'язані з ризиками, які не можна визначити кількісно, і систем, що працюють у неправильному режимі. Для їх стратегій властиве обмеження через контроль за невиправданим ризиком – наприклад, наслідками поведінки з токсичними відходами. У справі охорони навколишнього середовища і громадського здоров'я можна було б досягти більшого, якби джерела ризиків були б своєчасно виявлені або, де це можливо, їм можна було запобігти [2; 3].

Оскільки ми маємо концепцію взаємного посилення справедливості і стабільності, спільну стратегічну методологію в галузі охорони здоров'я і довкілля, а також визначили деякі сталі показники популярного й екологічного здоров'я, можна знайти найбільш конструктивний шлях, корисний для розвитку обох галузей, але поки що це не реалізовано на практиці. Зокрема, стратегічна методологія Оттавської хартії передбачає оцінювання протягом тривалого часу ряду міст, у яких буде проведено моніторинг стану здоров'я населення і навколишнього середовища.

IV. Висновки

Інтеграція принципів екологічного суспільного здоров'я в систему державного управління і соціального захисту населення забезпечить вирішення нагальних проблем. Створення законодавчої бази, вивчення і поширення серед населення принципів екологічного суспільного здоров'я будуть сприяти розробці правильної і доцільної державної політики, чіткому прийняттю державно-управлінських (політичних) рішень, а також плануванню і впровадженню відповідних програм і проектів. Поки що кожен із компо-

нентів інтегрованої стратегії охорони здоров'я і навколишнього середовища впроваджується і оцінюється окремо, хоча спільна стратегія підвищує можливості охорони здоров'я і довкілля значно більше, ніж окремо взята стратегія. Критика так званих "інтегрованих", спільних щодо охорони здоров'я і навколишнього середовища дій, має враховувати можливість кожної з галузей. Стандарти, яким має відповідати оцінка, є мірою, яка забезпечує інтегровану інтерпретацію майбутнього спрямування обраних проектів з певної проблеми. При цьому слід пам'ятати, що дослідження і професійна сфера охорони здоров'я й довкілля слабко інтегровані. З огляду на це для сфери охорони здоров'я й інших галузей господарства та управління необхідно відзначити:

- 1) спільні цілі в суспільстві;
- 2) аналогічні дефініції для обговорення на зрозумілій всім мові;
- 3) форми обговорення, що забезпечують рівність і доступність.

Література

1. Державне управління охороною суспільного здоров'я : навч. посіб. / [за ред. І.М. Солоненка та Л.І. Жаліло]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 116 с.
2. Білінська М. Процедура оцінки впливів політичних рішень на стан суспільного здоров'я / М. Білінська // Вісник НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – № 1. – С. 294–301.
3. Білінська М. Державне управління забезпеченням національної безпеки та чинники суспільного здоров'я / М. Білінська, Н. Рингач // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – Вип. 1 (20). – С. 417–425.
4. Екологічне громадське здоров'я: від теорії до практики / [пер. : О.В. Кунгурцев, О.І. Мартинюк, Н.Д. Солоненко та ін.]. – Кам'янець-Подільський : Абетка-НОВА, 2002. – 290 с.
5. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням : підручник / [за заг. ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельника та к.е.н., проф. М.К. Шапочки]. – Суми : ВТД "Університетська книга", 2007. – 759 с.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1995 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.