

## ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

## INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL-LEGAL PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF PUBLIC HEALTH SYSTEM IN UKRAINE

У статті досліджуються організаційно-правові та інституційні засади державного регулювання системи громадського здоров'я в умовах сучасних ризиків. Серед основних детермінант впливу на сферу громадського здоров'я, що обумовили нагальну модернізацію існуючої системи в останнє десятиріччя визначено: підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС; поширення пандемії COVID-19; стрімка цифровізація усіх сфер суспільного життя та запровадження е-медицини; військова агресія РФ. З'ясовано, що пандемія COVID-19 виявила неготовність системи громадського здоров'я на усіх рівнях (національному, регіональному, місцевому) реагувати на надзвичайні ситуації. Прийняття спеціального Закону України «Про систему громадського здоров'я» доводить пріоритетність модернізації цієї сфери в умовах повномасштабної війни, сприяє запровадженню реальних та ефективних механізмів створення системи громадського здоров'я, з чітко визначеними компетенціями усіх суб'єктів владних повноважень, задіяних у розбудові та зобов'язаних забезпечити надання критично важливих функцій громадського здоров'я в умовах режиму воєнного стану. Трансформація системи громадського здоров'я потребує переосмислення загальнонаціональної візії щодо подальшого розвитку системи громадського здоров'я. Сформульовані основні вектори державної політики щодо розбудови стійкої системи громадського здоров'я в Україні, сфокусованої на потребах людей. Доведено, що посилення системи громадського здоров'я та готовності до надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я передбачає забезпечення функціонування спроможної системи громадського здоров'я, спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення, попередження інфекційних та неінфекційних хвороб, своєчасне виявлення викликів для здоров'я та реагування на них, створення координаційного механізму в системі громадського здоров'я тощо. Визначено роль та основні завдання Уряду України, міжнародних організацій, громадянських інституцій, органів місцевого самоврядування та громадян у розбудові та подальшому розвитку системи громадського здоров'я. Встановлено, що створення стійкої системи громадського здоров'я в Україні передбачає виконання першочергових завдань з попередження, виявлення, швидкого і ефективного реагування на загрози громадському здоров'ю (пандемія COVID-19 та повномасштабної війни на території України). Окреслена провідна місія центрів контролю та профілактики хвороб щодо роботи та реалізації оперативних функцій громадського здоров'я, а саме готовності попереджати, виявляти, реагувати та ефективно відновлюватися

в умовах воєнного стану. Надана характеристика нормативно-правових актів у цій галузі, визначені тенденції модернізації спеціального законодавства, пов'язані із подальшою гармонізацією із законодавством ЄС.

**Ключові слова:** громадське здоров'я, стійка система охорони здоров'я, система охорони здоров'я,

The article explores the organizational, legal, and institutional foundations of state regulation of the public health system in the context of modern risks. Among the main determinants that have led to urgent modernization of the existing system are: the signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU; the spread of the COVID-19 pandemic; rapid digitization of all spheres of public life and the introduction of e-medicine; and military aggression by Russia. It has been found that the COVID-19 pandemic has exposed the unpreparedness of the public health system at all levels (national, regional, local) to respond to emergencies. The adoption of the special Law of Ukraine "On the Public Health System" demonstrates the priority of modernizing this area in conditions of full-scale war, and promotes the implementation of real and effective mechanisms for creating a public health system with clearly defined competencies for all subjects of government powers involved in its development and responsible for providing critical public health functions in conditions of martial law. The transformation of the public health system requires a rethinking of the national vision for its further development, and key vectors of state policy have been formulated for building a sustainable public health system in Ukraine focused on people's needs. It has been shown that strengthening the public health system and readiness for emergencies in healthcare requires ensuring the functioning of a capable public health system aimed at preserving and strengthening population health, preventing infectious and non-infectious diseases, timely identification of health challenges and responding to them, creating a coordination mechanism in the public health system, and more. The role and main tasks of the Government of Ukraine, international organizations, civil institutions, local self-government bodies, and citizens in building and further developing the public health system have been identified. The leading mission of disease control and prevention centers regarding the work and implementation of operational functions in public health has been outlined, particularly readiness to prevent, detect, respond to, and effectively recover from conditions of martial law. The article provides a characterization of the regulatory framework in this area, identifies trends in the modernization of special legislation associated with further harmonization with EU legislation.

**Key words:** public health, sustainable healthcare system, healthcare system.

УДК 351:614  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.12>

**Дідик Н.Д.**  
аспірант кафедри управління та адміністрування  
Комунальний заклад вищої освіти  
«Вінницька академія безперервної освіти»

**Постановка проблеми** у загальному вигляді. Дослідження сучасних тенденцій формування організаційно-правового механізму функціонування системи громадського здоров'я в Україні є актуальним напрямом наукових розробок в галузі публічного управління та адміністрування. Тривалий час для вітчизняної сфери громадського здоров'я було притаманним відсутність єдиної визначеної, а саме, на рівні законодавства, системи громадського здоров'я, яка спроможна була б ефективно реагувати на виклики, особливо ті, що спостерігаються протягом останніх років.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблематики механізмів публічного управління, публічно-правового та приватно-правового регулювання відносин в сфері охорони здоров'я населення присвячені праці вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких: Н.В. Авраменко, М.В. Банчук, З.С. Гладун, Л.І. Жаліло, І.Я. Зима, А.Б. Зіменковський, О.А. Каденко, Д.В. Карамішев, О.В. Клименко, Н.П. Кризіна, Л.Р. Криничко, Є.А. Кульгінський, Р.Р. Ларіна, С.О. Линник, Б.Б. Лемішко, Л.І. Лозовська, О.В. Поживілова, О.О. Приходський, Я.Ф. Радиш, О.П. Рогачевський, Н.О. Рингач, І.В. Рожкова, Л.О. Самілик, І.Я. Сенюта, О.Л. Седіловський, О.А. Федько та інші. Незважаючи на значну кількість вітчизняних та зарубіжних публікацій та віддаючи належне вагомим науковим результатам провідних вчених, слід зазначити, що сфера охорони здоров'я, а саме система громадського здоров'я як об'єкт публічного управління є надзвичайно динамічною, що обумовлено сучасними викликами та загрозами, що актуалізує об'єкт дослідження та потребу в постійному науковому пошуку сучасних механізмів формування та реалізації державної політики.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Розбудова цілісної системи громадського здоров'я, що інтегрована в європейську мережу та має на меті збереження здоров'я української нації для нинішнього і майбутніх поколінь, є одним з пріоритетних завдань модернізації системи охорони здоров'я на сучасному етапі державотворення. Національна система громадського здоров'я в останні роки зіштовхнулася із серйозними викликами, зумовленими епідемією COVID-19, реформуванням галузі та повномасштабним вторгненням. Ці фактори лише загострили існуючі проблеми даного сектора та створили нові виклики, що потребують швидкого реагування та вирішення. Незважаючи на позитивні зміни у законодавстві та підходах до управління сферою охорони здоров'я, у процесі розбудови спроможної системи громадського

здоров'я надзвичайно гостро стоїть питання пошуку модерного механізму функціонування системи громадського здоров'я, з врахуванням існуючих в Україні реалій та міжнародного досвіду і практики публічного управління у даній галузі. Це зумовлює потребу у поглибленні досліджень у даній сфері.

**Мета статті** дослідити інституційні, організаційно-правові, нормативні основи механізму забезпечення функціонування стійкої системи громадського здоров'я спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення, попередження хвороб, своєчасне виявлення викликів для здоров'я та реагування на них в кризових умовах.

**Виклад основного матеріалу.** У спеціальній літературі з медицини, державного управління, права, економіки, соціології та інших галузей широко представлено науково-теоретичне розуміння феномену «громадське здоров'я», що лише підкреслює складну, мультидисциплінарну та комплексну природу відносин у цій сфері.

Переважно у наукових розробках при формуванні дефініції поняття «громадське здоров'я» враховувались його специфічні ознаки, складові, суспільне значення, чинники впливу, а саме: громадське здоров'я – медико-соціальний ресурс, найважливіший економічний та соціальний потенціал країни, обумовлений дією різних чинників довкілля та способу життя населення, що дозволяє забезпечити оптимальний рівень якості й безпеки життя людей [1, с. 8]. Буквально у вузькому сенсі, під громадським здоров'ям розуміється сукупне здоров'я усіх людей, що проживають в певній країні.

Що ж до нормативної позиції з цього питання, то вперше в національному законодавстві легальне визначення поняття «громадське здоров'я» з'явилося у п. 2 ч. 1 ст. 1 нового спеціального Закону України «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 року №2573-IX (введений в дію з 1 жовтня 2023 року): «... громадське здоров'я – сфера знань та організована діяльність суб'єктів системи громадського здоров'я щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя ...» [2]. До прийняття Закону України «Про систему громадського здоров'я» у Концепції розвитку системи громадського здоров'я, схваленій Розпорядженням КМУ від 30.11.2016 р. № 1002-р [3] зазначалось, що термін «громадське здоров'я» трактується за визначенням, запропонованим ВООЗ – як наука та практика попередження захворювань, збільшення тривалості життя і зміцнення здоров'я шляхом організованих зусиль суспільства.

Отож, в цілому громадське здоров'я слід сприймати не лише як протидію захворюванням, травматизму, інвалідності та смерті, популяризація здорового способу життя та збереження здорового середовища й умов життя для майбутнього покоління, але і як цілісну державну політику у галузі охорони здоров'я.

В доктринальному розумінні державна політика України в галузі охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення держави як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь, в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому [4, с. 106].

Державна політика у сфері охорони здоров'я має на меті збереження, охорону та зміцнення здоров'я та благополуччя громадян. Досягнення цієї можливо лише за умови здійснення ефективного державного регулювання.

В своїх фундаментальних дослідженнях З.С. Гладун у процесі здійснення державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я можна виділити дві взаємопов'язані між собою складові:

1) це вся система органів державної влади, місцевого самоврядування та інших державних органів, залучених до процесу здійснення державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я, тобто інституційний механізм охорони здоров'я, до складу якого входять власне всі зазначені суб'єкти, залучені до процесу реалізації політики охорони здоров'я, а також їх повноваження та відносини між собою іншими суб'єктами;

2) це система правових норм та принципів, які творять законодавство про охорону здоров'я і регулюють зміст процесу здійснення державного регулювання охорони здоров'я, тобто правовий механізм охорони здоров'я населення [5, с. 352].

Сьогодні важко реально оцінити масштаби негативних наслідків для громадського здоров'я українців, що спричинені війною, починаючи від фізичної руйнації інфраструктури мережі медичних закладів, що унеможливує доступ до медичних послуг і, завершуючи поширенням різноманітних інфекційних хвороб, мінно-вибухових поранень, екоциду, погіршенням ментального здоров'я населення

тощо. За таких умов проблема визначення пріоритетних напрямків державної політики у сфері охорони здоров'я та удосконалення механізму державного регулювання системи громадського здоров'я з врахуванням сучасних реалій стоїть надзвичайно гостро.

Трансформаційні зміни, що відбуваються в системі громадського здоров'я в умовах триваючих воєнних дій на території України, в першу чергу, потребують не лише оновлення законодавства, про що йшлося вище, але і переосмислення загальнонаціональної візії щодо подальшого розвитку системи охорони здоров'я, в тому числі громадського здоров'я. Сьогодні у фахових колах з цього питання висловлюються діаметрально різні думки: як-то створення абсолютно нової системи громадського здоров'я, що передбачає зміну механізмів управління і впровадження нових інститутів (на кшталт зарубіжних моделей управління), так і відбудова раніше існуючої системи охорони здоров'я, її інфраструктури, що формувалась у радянські часи та трансформувалась за роки незалежності аж до початку повномасштабного вторгнення РФ.

Наразі в країні триває громадське обговорення проекту Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року (надалі – Стратегія) Візією Стратегії є створення такої системи охорони здоров'я України, за ефективного функціонування якої кожна людина матиме повноту можливостей подбати про своє здоров'я, підтримувати, зберігати його та отримувати найвищий доступний рівень медичної допомоги незалежно від обставин, а особи та суб'єкти, залучені до її надання матимуть прозорі та ефективні інструменти для реалізації власного потенціалу та впливу на формування політик щодо охорони здоров'я на всіх рівнях. Стратегічними пріоритетами у розбудові системи громадського здоров'я визначено: 1) забезпечення функціонування спроможної системи громадського здоров'я, спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення, попередження хвороб, своєчасне виявлення викликів для здоров'я та реагування на них; 2) створення безпечних умов й середовища життєдіяльності, що сприяють збереженню та зміцненню здоров'я; 3) забезпечення захисту здоров'я населення шляхом попередження виникнення й раннього виявлення надзвичайних ситуацій та ефективного реагування на них [6].

Аналіз стратегічних напрямків державної політики щодо розбудови стійкої системи громадського здоров'я дає підстави говорити про певну декларативність низки положень та їх невідповідність сучасним реаліям та турбулентним змінам.

В контексті дослідження заслуговують на увагу положення Плану відновлення системи охорони здоров'я від наслідків війни на 2022–2032 рр. (далі – План) [7], що передбачають низку заходів, що сприятимуть досягненню базової стратегічної мети – відновлення та розвиток системи охорони здоров'я з новою якістю і доступністю послуг для задоволення потреб громадян. У секторі громадського здоров'я для досягнення цієї стратегічної мети у повоєнному відновленні системи охорони здоров'я заплановано посилення системи громадського здоров'я та готовності до надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я.

Пріоритетно заплановано забезпечення функціонування спроможної системи громадського здоров'я, спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення, попередження інфекційних та неінфекційних хвороб, своєчасне виявлення викликів для здоров'я та реагування на них, створення координаційного механізму в системі громадського здоров'я; забезпечення функціонування національної системи крові для гарантування державою рівноправного та своєчасного доступу пацієнтів до безпечних та якісних компонентів донорської крові у достатній кількості. В Плані сформульовані основні проблеми, з якими зіштовхнулася система громадського здоров'я внаслідок повномасштабної війни і які потребують розв'язання, а також запропонований алгоритм конкретних дій по досягненню цілей.

Погоджуємось із позицією В.І. Юнгера про позитивні положення вищеназваних стратегічних документів, але з певними застереженнями, що не всі запропоновані заходи в повній мірі відповідають сучасним реаліям, що обумовлені повномасштабною війною та євроінтеграційними процесами в Україні та мають бути багато варіативним, а отже передбачати різні сценарії реформування системи охорони здоров'я, що будуть обумовлені як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками [8, с. 332].

**Висновки.** Отож, оновлення спеціального законодавства, що визначає організаційно-правові та соціально-економічні засади функціонування системи громадського здо-

ров'я в Україні, регламентує суспільні відносини у сфері громадського здоров'я та санітарно-епідемічного благополуччя населення, конкретизує правовий статус суб'єктів у цій сфері, встановлює організаційно-правові основи здійснення державного нагляду (контролю) у сферах господарської діяльності, які можуть становити ризик для санітарно-епідемічного благополуччя населення стало лише поштовхом для подальшого реформування сфери громадського здоров'я та трансформації існуючих механізмів управління досліджуваними суспільними відносинами.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Основи громадського здоров'я: теорія і практика / за заг. ред. О.В. Безпалько. Ужгород : ВАТ «Патент», 2008. 322 с.
2. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>
3. Концепція розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження КМУ від 30.11.2016 р. № 1002-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>
4. Князевич В. М., Радиш Я. Ф., Васюк Н. О. Державна політика України в галузі охорони здоров'я як організаційно-нормативна система владних дій та управлінських рішень. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 7. С. 105–110.
5. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 720 с
6. Про схвалення Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2023 році : Проєкт Розпорядження КМУ від 23.02.2022 р. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F/UKR%20Health%20Strategy%20Feb%2024.2022.pdf>
7. План відновлення системи охорони здоров'я України від наслідків війни на 2022–2032 рр. Версія (від 21/07/2022 р.) URL: [https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/21-07-2022-Draft-Ukraine%20HC%20System%20Recovery%20Plan-2022-2032\\_UKR.pdf](https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/21-07-2022-Draft-Ukraine%20HC%20System%20Recovery%20Plan-2022-2032_UKR.pdf)
8. Юнгер В. І. Розвиток стратегічних положень державного управління системою охорони здоров'я. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 325–333.