

**ГЕГЛЮК О. М.,**

аспірантка кафедри адміністративного права

*(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)*

УДК 614.2-312.6(477)ЄС(075.8)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.3.23>**ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ**

Стаття присвячена сучасному стану розвитку та питанням реформування системи охорони здоров'я, в умовах європейської інтеграції. Розглянуто нормативно-правові акти, присвячені побудові ефективної національної системи охорони здоров'я, спрямованої на забезпечення кожного окремого індивіда та громадськості в цілому якісними та доступними медичними послугами.

У статті аналізуються нормативно-правові акти, що визначають євроінтеграційні напрямки проведення реформ у медичній галузі. Досліджено було як міжнародні документи, так і національне законодавство. Зроблено висновок, що такі акти, засновані на єдиній стратегії розвитку європейської держави та спрямовані на збереження та зміцнення здоров'я, рівний доступ громадян до якісних медичних послуг. У зв'язку з окресленою в таких актах євроінтеграційною орієнтацією, головними напрямками реформ визначено: підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, створення бізнес-дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я. Першочерговими цілями проведення реформ у сфері охорони здоров'я є збільшення тривалості життя, забезпечення соціальної справедливості та захист прав громадян на охорону здоров'я.

На підставі проведеного аналізу нормативно-правових актів щодо реформування системи охорони здоров'я були виявлені певні недоліки. До них належить: низька поінформованість громадян, про сутність та очікувані результати реформування системи охорони здоров'я; відсутність епідеміологічного контролю; наявність значної кількості нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я; недостатнє фінансування медичної галузі.

Для їх першочергового вирішення була запропонована реалізація наступних заходів: удосконалення законодавчого забезпечення системи охорони здоров'я, у тому числі і щодо захисту прав пацієнтів та медичних працівників; забезпечення багатовекторності фінансування медичної галузі; розробка концепції, щодо профілактики захворювань; удосконалення системи післядипломної освіти та працевлаштування лікарів; запровадження постійної поінформованості громадян, щодо реформування в системі охорони здоров'я.

**Ключові слова:** *система охорони здоров'я, реформування системи охорони здоров'я, право на охорону здоров'я, публічне адміністрування, державна політика у сфері охорони здоров'я, європейська інтеграція.*

**Gegliuk O. M. European integration vectors of Ukraine health system reform**

The article studies the current state of development and issues of reforming the health care system in the context of the European integration. The legal and regulatory instruments devoted to the construction of an effective national health



care system aimed at providing each individual and the public as a whole with high-quality and affordable medical services are considered.

The article analyses the legal and regulatory instruments legal acts that determine the European integration directions of reforms in the medical field. Both international documents and national legislation were studied. It is concluded that such acts, based on a single strategy for the development of the European state and aimed at maintaining and promoting health, secure equal access of citizens to quality health services. In connection with the European integration orientation outlined in such acts, the main directions of reforms are: increasing personal responsibility of citizens for their own health, providing them with free choice of health care providers of proper quality, creating a business-friendly environment in the healthcare market. The overriding goals of health care reform are to increase life expectancy, ensure social justice and protect the rights of citizens to health care.

Based on the analysis of legal and regulatory instruments on health care reform, certain shortcomings were identified. These include: low awareness of citizens about the nature and expected results of health care reform; lack of epidemiological control; a significant number of legal and regulatory instruments in the field of health care; insufficient funding for the medical sector.

To address them as a matter of priority, the following measures were proposed: improvement of the legislative support of the health care system including the protection of the rights of patients and health professionals; ensuring multi-vector financing of the medical sector; development of a concept for disease prevention; improvement of the system of postgraduate education and employment of doctors; citizens' constant awareness raising as to health care reform.

**Key words:** *health care system, health care system reform, right to health care, public administration, state health policy, European integration.*

**Вступ.** Провідна роль системи охорони здоров'я полягає в забезпеченні громадян своєчасними та якісними медичними послугами, гарантованими державою, та їх доступності для кожної людини. Це в свою чергу, як наслідок, дасть змогу покращити демографічну ситуацію в країні, збільшити середню тривалість життя та знизити смертність. Адже здорова нація – запорука успішного розвитку держави та благополуччя населення. Серед цілей та завдань Стратегії людського розвитку оперативною метою на шляху покращення медико-демографічної ситуації в Україні визначено створення збалансованої системи охорони здоров'я [1]. Отже, вважаємо актуальним і важливим дослідження правового забезпечення реформування системи охорони здоров'я, визначення основних переваг і недоліків сучасного законодавчого забезпечення сфери охорони здоров'я та окреслення основних шляхів його удосконалення, що, зокрема, пов'язано з євроінтеграційними прагненнями України та глобалізаційними процесами, що відбуваються у світі.

Проблеми розвитку та реформування законодавства у сфері охорони здоров'я займалися такі сучасні дослідники, як: С. Стеценко, В. Стеценко, І. Сенюта, Р. Гревцова, О. Солдатенко, А. Мусієнко, Я. Радиш, Д. Карамішев, О. Алексєєв, Ю. Сізінцов, М. Ткач, І. Фуртак, О. Черниш, В. Шафранський, Н. Ярош та інші. Тим не менш, слід констатувати, що сучасна ситуація з поширенням у світі COVID-19 оголила й загострила низку проблем у медичній сфері. А отже, система охорони здоров'я потребує змін, що враховували б загрози й ризики, з якими стикнулися держави світу у зв'язку з пандемією, іншими надзвичайними ситуаціями. Це, в свою чергу вимагає, розроблення та прийняття нормативно-правових актів, які б створювали реальні механізми ефективного подолання національною системою охороною здоров'я окреслених проблем та її інтеграції в глобальний медичний простір.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення реформування системи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції.



**Результати дослідження.** В юридичній літературі багато вчених розглядають охорону здоров'я як суспільне благо, коли надання медичної допомоги кожній людині має важливе значення для суспільства загалом [2, с. 110]. Д. В. Карамішев трактує охорону здоров'я як систему заходів політичного, економічного, правового, соціального, культурного, наукового, медичного, санітарно-гігієнічного та протиепідемічного характеру, спрямованих на збереження та зміцнення здоров'я кожного громадянина, надання йому адекватної медичної допомоги у разі погіршення або втрати здоров'я [3, с. 236]. Інші вчені визначають охорону здоров'я як систему засобів, що спрямовані на збереження, зміцнення, розвиток та, у випадку порушення, відновлення максимально досяжного рівня фізичного й психічного стану людського організму, які зобов'язані здійснювати органи державної влади й органи місцевого самоврядування, громадські організації, а також людина та населення як в інтересах кожної фізичної особи, так і суспільства в цілому [4, с. 82]. Як бачимо, позиції науковців зводяться до того, що охорона здоров'я представляє собою систему різноманітних заходів, здійснення яких спрямовано на забезпечення всеохоплюючого доступу населення до ресурсів охорони здоров'я, при цьому з дотриманням балансу між інтересами кожної приватної особи та суспільства в цілому.

Логічним завершенням наукових пошуків стало нормативне закріплення терміну «охорона здоров'я». Так, відповідно до законодавчого визначення, охорона здоров'я – це система заходів, спрямованих на збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя. Такі заходи здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, заклади охорони здоров'я; фізичні особи – підприємці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики; медичні та фармацевтичні працівники, фахівці з реабілітації, громадські об'єднання і громадяни [5]. В закріпленому визначенні враховано всі аспекти охорони здоров'я та різні його прояви. Фактично, охорона здоров'я – це не лише функціонування національної системи, це і питання підтримання та збереження здоров'я, популяризації здорового способу життя, усвідомлення власної відповідальності громадян за своє здоров'я [6, с. 8].

Отже, система охорони здоров'я – галузь діяльності держави, пріоритетом якої є здорова нація, що є запорукою благополуччя як окремої людини, так і країни в цілому. Національна модель охорони не є досконалою, потребує реформування, ще й з урахування існуючих загроз поширення нових захворювань, необхідності проведення профілактичних та протиепідемічних заходів, поінформованості населення щодо здорового способу життя тощо.

На нашу думку, першочергового значення для реформування системи охорони здоров'я, як і будь-якої іншої сфери державної діяльності, має нормативно-правове регулювання, адже від якості законодавства та від того, на скільки воно впроваджено у практику, буде залежати і дієвість реформ і сприйняття таких реформ громадськістю. Як стверджується в літературі, необхідною умовою реалізації цілей реформування системи охорони здоров'я є створення та успішне функціонування нормативно-правової бази, яка включає основи регулювання усіх ресурсів медичної галузі (фінансових, кадрових, матеріально-технічних тощо) [7, с. 84]. Тому ми у статті зробимо акцент саме на правовому регулюванні, виявленні недоліків та необхідності подальшого удосконалення системи охорони здоров'я з метою забезпечення ефективної реалізації права на охорону здоров'я як окремою людиною, так і громадськістю загалом.

Система охорони здоров'я визначається однією із пріоритетних галузей не тільки на державному рівні, але і наддержавному, про що свідчить низка міжнародних документів, до яких приєдналась і Україна. Зокрема, 14 вересня 2006 р. було ратифіковано Європейську соціальну хартію та, відповідно, взято зобов'язання вважати обов'язковими до виконання статті цього документа, у тому числі ст. 11 «Право на охорону здоров'я» [8]. В ній зазначено, що з метою забезпечення ефективної реалізації права на охорону здоров'я сторони зобов'язуються самостійно або у співробітництві з громадськими чи приватними організа-



ціями вживати відповідних заходів для того, щоб серед іншого: усунути, у міру можливості, причини слабого здоров'я громадян; забезпечити діяльність консультативно-просвітницьких служб, які сприяли б поліпшенню здоров'я і підвищенню особистої відповідальності у питаннях здоров'я; запобігати, по можливості, епідемічним, ендемічним та іншим захворюванням, а також нещасним випадкам.

У Розділі V Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (Глава 22 Громадське здоров'я, стаття 426–427) декларується, що Сторони розвивають співробітництво в галузі охорони здоров'я з метою підвищення рівня його безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку й економічного зростання [9]. Із цією метою Сторони обмінюються інформацією та найкращими практиками і здійснюють інші спільні заходи, в тому числі в рамках підходу «охорона здоров'я у всіх політиках» та поступової інтеграції України в європейські мережі охорони здоров'я.

Орієнтиром у проведенні реформи є програма Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я – 2020». Концепція Всесвітньої організації охорони здоров'я «Здоров'я – 2020: основи європейської політики і стратегії для XXI сторіччя» [10] визначає основні цілі системи охорони здоров'я, включаючи: покращення здоров'я усього населення; задоволення індивідуальних медичних потреб людей; забезпечення доцільності розподілу фінансових ресурсів тощо. Дана стратегія спрямована на збереження та зміцнення здоров'я, профілактику та зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення, підвищення якості й ефективності надання медичної допомоги, забезпечення соціальної справедливості та захисту прав громадян на охорону здоров'я. Заходи стратегії охоплюють близько двох десятків підпрограм, які протягом строку виконання передбачають затвердження відповідних розпорядчих документів, щодо ліквідації епідемій туберкульозу та ВІЛ/СНІДу, профілактики та боротьби з хворобами системи кровообігу, онкологічних, ендокринних захворювань, психічних розладів, а також хронічних обструктивних захворювань легень, професійних патологій, травматизму тощо.

Таким чином, можемо констатувати, що основні засади реформування системи охорони здоров'я на міжнародному рівні зводяться до наступного: рівний доступ всіх без виключення громадян до якісних медичних послуг, пріоритетності профілактичного напрямку, зниження показників захворюваності, інвалідності та смертності населення, підвищення якості та ефективності надання медичної допомоги, запровадженню ефективних організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів, підвищенню соціальної справедливості й захисту прав громадян на охорону здоров'я.

Загальні напрямки реформування системи охорони здоров'я, визначені в міжнародних документах, отримали своє продовження та закріплення в низці національних нормативних та розпорядчих актах.

Мова йде, в першу чергу, про загальнодержавну програму «Здоров'я – 2020» [11], що розроблена у відповідності до основних положень стратегії Всесвітньої організації охорони здоров'я «Здоров'я для всіх», політики «Здоров'я – 2020: український вимір», Талліннської хартії, рекомендацій та ключових засад інших програмних і стратегічних документів в Україні, яка спрямована на збереження та зміцнення здоров'я, профілактику і зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення, підвищення якості та ефективності надання медичної допомоги, забезпечення соціальної справедливості та захисту прав громадян на охорону здоров'я.

Указом Президента України у січні 2015 року була схвалена «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», яка передбачала впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі, визначила вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України [12]. У стратегічному документі визначається також мета державної політики в галузі охорони здоров'я – це кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для усіх громадян України на рівні



розвинутих європейських держав. Головними напрямками реформ мають стати підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, надання для цього адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення, створення бізнес-дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я.

Зміцнення здоров'я населення не можливе без проведення чіткої та послідовної державної політики. Така політика має бути спрямована на розвиток та інтенсифікацію ресурсів охорони здоров'я, формування відповідної нормативно-правової бази, підвищення ефективності організаційно-функціональної структури медичного обслуговування населення, переорієнтації медичних закладів переважно з лікування на профілактику захворюваності, забезпечення міжвідомчого і міжгалузевого співробітництва [13, с. 2]. Це, в свою чергу, має призвести до скорочення передчасної смертності серед населення; підвищення показників середньої очікуваної тривалості життя для населення; скорочення масштабів нерівностей, щодо здоров'я; підвищення рівня благополуччя населення; забезпечення загального охоплення послугами та право на найвищий досяжний рівень здоров'я; встановлення національних цілей й орієнтирів щодо здоров'я.

Засади Національної стратегії охорони здоров'я України розроблено на основі низки документів: Цілі сталого розвитку ООН 2016–2030 р. [14]; Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [9]; Посібників ВООЗ: «Аналіз (моніторинг, оцінка та огляд) національних стратегій в галузі охорони здоров'я» [15] та «Моніторинг складових елементів системи охорони здоров'я: збірник показників і методик їх вимірювання» [16]; «Міжнародні профілі системи охорони здоров'я» Фонду Співдружності [17]. Але це не принципово. З урахуванням зазначеного, новітня національна система охорони здоров'я має базуватися на засадничих принципах, котрі є фундаментальними і такими, що мають застосовуватися в усіх секторах охорони здоров'я та мають бути відображеними на кожному наступному етапі побудови та розвитку системи охорони здоров'я, а саме: системний комплексний розвиток та інтегрованість, децентралізація, безпека, доступність, публічність, якість, превентивність [18, с. 73].

Таким чином, як міжнародні, так і національні акти, засновані на єдиній стратегії розвитку європейської держави та спрямовані на збереження та зміцнення здоров'я, рівний доступ громадян до якісних медичних послуг, що як наслідок призведе до зменшення летальності, інвалідизації населення та збільшення тривалості життя.

Тим не менш, на нашу думку, є певні групи відносин, що мають безпосереднє відношення до реформування системи охорони здоров'я, але не дістали достатньої правової регламентації. Слід констатувати відсутність нормативно-правових актів, що регламентують встановлення заробітної плати медичних працівників; спрямовані на забезпечення захисту прав пацієнтів та медичних працівників; встановлюють адміністративну відповідальність у сфері охорони здоров'я, зокрема, щодо своєчасності та достовірності внесеної інформації в електронну систему (e-Health). Для забезпечення проведення результативних реформ системи охорони здоров'я також вважаємо за потрібне обов'язкове введення єдиної бази вакантних посад лікарів та прозорого контролю, щодо їх працевлаштування, зокрема і випускників вищих навчальних закладів за медичним напрямком.

Аналіз реального стану справ з реформування системи охорони здоров'я дозволяє виділити низку недоліків, які зводяться до наступного: низька поінформованість громадян про зміст і очікувані результати реформування, що значно впливає на їх сприйняття суспільством; відсутність епідеміологічного контролю, що особливо важливо в умовах надзвичайних ситуацій, викликаних інфекційними хворобами, зокрема, пандемії COVID-19 та високої антибіотикорезистентності в сучасних умовах; відсутність концепції профілактики захворювань; наявність великої кількості нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я, що характеризується складністю та дублюванням; недостатнє фінансування медичної галузі.



Вбачаємо, що для виправлення ситуації, яка склалася, необхідно здійснити низку заходів, спрямованих на: пошвидшення поінформованості у засобах масової інформації щодо перспектив та напрямків реформування в системі охорони здоров'я; подальше удосконалення його законодавчого забезпечення в напрямку кодифікації медичного законодавства, створення Медичного кодексу України, доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення окремим розділом: «Адміністративна відповідальність у сфері охорони здоров'я»; забезпечення захисту прав пацієнтів та медичних працівників на законодавчому рівні; багатовекторність фінансування – бюджетні, загальнообов'язкове та добровільне страхування, співплата пацієнтом медичної послуги, окрім невідкладних станів та оперативних втручань за ургентними показами; відновлення функціонування епідеміологічної служби та створення епідеміологічного контролю; розробка концепцій, щодо профілактики захворювань та пропаганда здорового способу життя; зовнішній аудит при Національній службі охорони здоров'я за цільовим використанням коштів медичними закладами; удосконалення системи післядипломної освіти та безперервний професійний розвиток медичних працівників; наявність відкритої бази даних на офіційних веб-сайтах медичних закладів та МОЗ України, щодо вільних вакантних посад лікарів та конкурсний відбір на їх заміщення.

**Висновки.** Система охорони здоров'я – соціальна система, функції якої спрямовані на збереження та зміцнення здоров'я людини. Аналіз нормативно-правового забезпечення реформування системи охорони здоров'я дозволив окреслити низку недоліків, що потребують виправлення. Наступні етапи реформи системи охорони здоров'я в умовах євроінтеграції мають бути спрямовані на запровадження багатовекторної системи фінансування медичної сфери; покращення якості медичних послуг; забезпечення її висококваліфікованими медичними кадрами та подальше удосконалення законодавства у сфері охорони здоров'я.

#### Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію людського розвитку»: Указ Президента України від 02.06.2021 № 225/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 45. Ст. 2758.
2. Руснак Л. М. Правова природа поняття «охорона здоров'я». *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1 (26). С. 109–112.
3. Карамішев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): монографія. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2004. 304 с.
4. Шамич О. М. Поняття та структура природного права людини на охорону здоров'я. *Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами*. Збірник наукових праць. 2014. № 11 (13). С. 75–92.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України 19.11.1992 № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
6. Демченко І. С. Національний медичний університет імені О. О. Богомольця Класифікація законодавства у сфері охорони здоров'я. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2019. Том 30 (69). № 6. С. 7–13. URL: [http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6\\_2019/4.pdf](http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/4.pdf)
7. Ткачова Н. М. Напрями реформування державної політики в сфері охорони здоров'я. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 83–86. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/8\\_2018/19](http://www.investplan.com.ua/pdf/8_2018/19)
8. Про ратифікацію Європейська соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14.09.2006 № 137-V. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text)
9. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>



10. Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. ВОЗ. 2013. URL: [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf)
11. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я-2020: український вимір» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 № 1164-р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 90. Ст. 3273.
12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
13. Новіков В. Соціальні наслідки Євроінтеграції України. Система охорони здоров'я. 2012. 20 с. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09542.pdf>
14. Цілі сталого розвитку ООН 2016–2030 р. URL: <https://ukraine.un.org/uk/sdgs>
15. Аналіз (моніторинг, оцінка та огляд) національних стратегій в галузі охорони здоров'я. ВООЗ. 2011. 62 с. URL: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85877/9789241502276\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85877/9789241502276_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
16. Моніторинг складових елементів системи охорони здоров'я: збірник показників і методик їх вимірювання. ВООЗ. 2010. 110 с. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/258734/9789241564052-eng.pdf>
17. Міжнародні профілі системи охорони здоров'я Фонду Співдружності. URL: <https://www.commonwealthfund.org/international-health-policy-center/system-profiles>
18. Клименко П. М., Ханенко С. М., Бутківська Т. В., Гусева Г. В., Шкробанець І. Д., Коваленко О. С., Чабан Т. І., Дольник І. В., Найда І. В., Гук А. П., Демченко І. С., Клименко С. В., Малишевський С. А. Засади національної стратегії охорони здоров'я України. *Здоров'я нації*. 2018. № 2. С. 73–82.

