

*Кухар І.В., аспірант, НУЦЗ України, м. Харків,  
ORCID:0009-0008-2525-3684*

*Kukhar I., PhD student of Training, Research and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

## **ОСНОВНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ**

### **MAIN FEATURES OF STATE ACTIVITIES IN THE FIELD OF HEALTH CARE OF CITIZENS IN UKRAINE**

*У статті визначено та охарактеризовано основні аспекти державної діяльності у сфері охорони здоров'я громадян в Україні, такі як: соціально-політичні, термінологічні, історичні, теоретико-правові та медичні. Дослідження теми дозволило автору статті зробити висновок про те, що саме ці аспекти державної діяльності у сфері охорони здоров'я визначають, по-перше, її основний зміст, по-друге, специфіку державного управління у сфері охорони здоров'я, по-третє, особливості адміністративно-правового управління, здійснюваного у рамках соціальної політики як сукупності соціально значимих оздоровчих практик, що виступають системою соціальних гарантій, передбачених в області вітчизняної охорони здоров'я.*

**Ключові слова:** *здоров'я, охорона здоров'я, державне управління, охорона здоров'я, соціальна політика, спеціальні медичні заходи.*

*The article defines and characterizes the main features of state activity in the field of health care of citizens in Ukraine, such as: social and political, terminological, historical, theoretical and legal, and medical. The research of the topic allowed the author of the article to conclude that precisely these aspects of state activity in the field of health care determine, firstly, its main content, secondly, the specifics of state administration in the field of health care, thirdly, peculiarities of administrative and legal management carried out within the framework of social policy as a set of socially significant health practices that act as a system of social guarantees provided for in the field of domestic health care.*

**Key words:** *health, health care, public administration, health care, social policy, special medical measures.*

**Постановка проблеми.** Теоретичні аспекти державної діяльності по охороні здоров'я громадян в Україні обумовлені специфікою наукового дискурсу з цього питання. На відміну від міжнародних стандартів у вітчизняній науці «здоров'я» є номінацією індивідуального нематеріального блага, що проголошеного соціальною цінністю і охороняється у рамках діяльності спеціальних установ публічної влади. Ця діяльність втілена в правову форму і передбачена державним законом, відповідно до якого здоров'я розглядається як особливий стан фізіологічного і соціально-психічного комфорту, що характеризується відсутністю розладу функціонування органів і систем життєзабезпечення організму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед учених, які вивчали державну систему охорони здоров'я, можна виділити таких, як З.С. Гладун, М.П. Дейкун, С.Г. Меленко, Я.Ф. Радиш, І.Я. Сенюта, С.Г. Стеценко та інші. Окремі аспекти реформування системи охорони здоров'я в Україні, її недоліки, ризики та нормативно-правове забезпечення досліджували А.Д. Барзилович, К.С. Вишньовська, Л.Р. Криничко, Ю.М. Малігон.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення та дослідження основних аспектів державної діяльності у сфері охорони здоров'я громадян в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Державна діяльність у сфері охорони здоров'я громадян в Україні є багатоаспектною за своїм змістом і поліфункціональною за формою здійснення.

У Конституції України соціальна політика розглядається в якості такого різновиду державної політики, яка спрямована на створення соціальних умов, що забезпечують гідний рівень життя людини. Якщо забезпечення гідного рівня життя - це предметна область фінансово-економічних заходів, що проводяться з метою задоволення першочергових потреб людини у сфері продовольчого, комунального забезпечення, культури і освіти, то питання охорони здоров'я, на думку авторів статті, набувають особливу актуальність саме в тих випадках, коли йдеться про якість життя [3, с.182].

Практична реалізація цих умов націлена, з одного боку, на забезпечення фінансування державних програм, що реалізуються у сфері охорони здоров'я, з іншої - на матеріальне забезпечення профільних медичних установ і організацій. Реалізація державних програм здійснюється у рамках основних напрямів соціальної політики, що передбачає організацію системи оздоровчих заходів, що проводяться у рамках державного управління охороною здоров'я. Ці заходи необхідно розглядати, з одного боку, як систему соціальних гарантій, що надаються державою громадянам для забезпечення їх соціальної захищеності, з іншої - як сукупність державних ініціатив і офіційних акцій, що реалізуються у сфері публічного управління охороною здоров'я і є своєрідним індикатором його ефективності. До числа таких заходів необхідно віднести усі державні акції, виражені в правовій формі і

спрямовані, по-перше, на забезпечення безперебійного функціонування установ системи державної охорони здоров'я, по-друге, організацію соціального патронажу за інвалідами, по-третє, забезпечення матеріальної компенсації тим громадянам, здоров'ю яких причинний збиток.

Термінологічні аспекти державної діяльності по охороні здоров'я громадян в Україні обумовлені наявністю різноманітних визначень відповідного виду державної діяльності і тим, що ці визначення формулюються на довільній основі в контексті різних методологічних орієнтирів, яких дотримуються дослідники державної діяльності у сфері охорони здоров'я. Необхідно відмітити, що в структурах сучасного вітчизняного законодавства відсутні офіційні форми визначення поняття «охорона» здоров'я, тому питання про зміст цього терміну досі виступає предметом інтенсивних дискусійних практик.

У рамках державного закону, що встановлює основні правила і принципи охорони здоров'я українських громадян, предметом адміністративно-правового управління виступають стосунки саме в області охорони здоров'я. У свою чергу, правові норми, закріплюючи ці стосунки, у своїй сукупності утворюють «законодавство у сфері охорони здоров'я». Словосполучення «сфера охорони здоров'я» фіксує особливу предметну область цих стосунків, яка має цілісний і багатоаспектний характер цих стосунків, тому з позиції законодавця, вираженої у рамках державного закону.

Термінологічні аспекти вживання в українській мові словосполучення «охорона здоров'я» полягають також і в тому, що цим словосполученням позначається вид діяльності, який, з одного боку, спрямований на охорону людського здоров'я, з іншого - на підтримку громадської гігієни і санітарії.

Відповідно до базових принципів діяльності Всесвітньої організації охорони здоров'я «здоров'я» - це вербальний індикатор стану людини, який характеризується не стільки відсутністю соматичних захворювань, скільки наявністю емоційної і тілесної задоволеності, що забезпечує індивідуальне і соціальне благополуччя. Всесвітній організації охорони здоров'я на рівні нормативно-правового регулювання встановлений якісний критерій людського здоров'я, що передбачає найвищий рівень його розвитку, і здоров'я людської популяції в цілому розглядається в якості умови забезпечення світу і безпеки усього людства.

Таким чином, «охорона здоров'я» - це словосполучення, що означає особливий вид діяльності публічних органів влади, що є єдністю економічних, соціальних, політичних, медичних, організаційно-правових заходів, що орієнтованих на зміцнення здоров'я, забезпечують довголіття і гарантують медичну допомогу при виникненні проблем із здоров'ям [2, с.185].

Дослідження історичних аспектів теми дозволило зробити висновок про наявність відмінних характеристик національного законодавства про охорону здоров'я в радянську епоху. Перша його особливість полягає в то-

му, що адміністративно-правове управління питань і проблем, що виникають у сфері охорони здоров'я громадян, в основному здійснювалося на основі норм адміністративного права. Друга - в тому, що надання медичної допомоги відбувалося виключно на безвідплатній основі. Уся ця специфіка обумовлена тим, що охорона здоров'я радянських громадян у рамках нормативно-правового регулювання розглядалася, з одного боку, як офіційний обов'язок публічних органів влади, з іншої - як один з векторів реалізації державно-владних повноважень інститутами державної влади.

Вивчення особливостей історичних етапів реконструкції і модернізації системи охорони здоров'я в умовах радянської і пострадянської соціальності дозволило деяким фахівцям зробити висновок про те, що якісне надання медичних послуг в сучасному українському суспільстві набуло статусу гострої соціальної проблеми, рішення якої можливе лише на основі визначення умовної соціальної пропорції, що встановлює взаємну залежність між потребами громадян в доступній і кваліфікованій допомозі, а також кадровими і матеріально-технічними можливостями її надання з боку держави. Це припущення підтверджується позицією деяких дослідників, що відмічають почуття незадоволення українських громадян, виражене в значному рості скарг, пов'язаних з реалізацією їх прав у сфері охорони здоров'я і особливо якості медичної допомоги. При цьому особливе місце серед цих скарг займають ті, які мають адміністративно-правову природу.

Офіційні заходи, що проводяться з метою нормативного забезпечення охорони і зміцнення здоров'я українських громадян, є діяльністю державно-владних інститутів, спрямовану на розробку і прийняття (видання) нормативних актів, присвячених правовому врегулюванню проблем, що періодично виникають у сфері охорони здоров'я. При цьому важливо підкреслити, що охорона, захист, збереження і зміцнення здоров'я українців - це апріорно проблемна сфера соціальної політики, що проводиться державою в сучасному українському суспільстві. Проблемний характер цієї політики обумовлений, з одного боку, необхідністю обліку при її проведенні особливої ролі моральних, етичних і корпоративних норм, що реалізуються в професійній діяльності медичного працівника, з іншої - високою значущістю проблеми збереження людських ресурсів.

У науці публічного управління основна увага фахівців приділяється питанням, що виникають в ході державної діяльності, здійснюваної з метою створення сприятливих правових умов, що забезпечують конституційне право громадянина на охорону здоров'я і медичну допомогу. Частково це можна пояснити тим, що відповідно до загальних принципів конституційно-правового регулювання проблем, що виникають у сфері охорони здоров'я українських громадян, їх рішення з нормативної точки зору обумовлене Конституцією України, що стверджує, з одного боку, право на охорону здоров'я, з іншої - право на медичну допомогу [1].

Практична реалізація цих конституційних прав і рішення відповідних завдань повинно бути реалізовано у рамках державної системи охорони здоров'я, що є сукупністю структурно-організаційних і функціональних зв'язків між різними суб'єктами державного управління, що здійснюють діяльність, що санкціонується державою, по охороні здоров'я. При цьому якщо у рамках конституційного права основна увага фахівців приділяється вивченню особливостей права на охорону здоров'я і медичну допомогу, то у рамках науки публічного управління дослідницький інтерес сконцентрований на вивченні специфіки управління охорони здоров'я.

Медичні аспекти адміністративно-правового управління державної діяльності у сфері охорони здоров'я полягають в здійсненні спеціальних медичних заходів, що передбачають надання різних видів медичній допомозі, що робиться в контексті реалізації сукупності санітарно-епідеміологічних і протиепідеміологічних правил, розрахованих на неодноразове застосування. Спеціальні медичні заходи, що проводяться державою у сфері охорони здоров'я, реалізуються, по-перше, в умовах перманентного технологічного прогресу, що створює сприятливі соціальні передумови для розробки, впровадження у виробництво і практичне застосування медичного устаткування, а також інноваційних способів профілактики, діагностики і лікування захворювань різної етіології, по-друге, для створення нових вакцин, лікарських препаратів і засобів.

В силу функціональних особливостей цих професійних практик, а також у зв'язку з тим, що в нашій країні медичний працівник здійснює свою діяльність на основі професійної клятви, державне законодавство, фіксуючи основні професійні (посадові) обов'язки, закріплює дві базові вимоги, що пред'являються до професійної діяльності і характеризують дві її відмітні особливості, відповідно до яких ця діяльність повинна здійснюватися, по-перше, в строгій відповідності з українським законодавством. По-друге, на основі деонтологічних критеріїв і принципів медичної етики, що визначають етичне відношення медичного працівника до своїх професійних обов'язків на основі принципів гуманізму, що реалізуються у сфері інтимних взаємовідносин лікаря і пацієнта. Етична і корпоративна складова професійних стосунків у сфері медичного обслуговування є пріоритетним видом нормативного регулювання професійної діяльності лікаря в сучасному українському суспільстві. Як відмічають деякі фахівці, багато в чому це пов'язано з тим, що в професійній діяльності лікаря норми і цінності корпоративної етики частенько мають пріоритет і виступають домінуючим неререфлексивним мотивом, що характеризує його професійну поведінку [5].

Таким чином, незважаючи на наявність базового «спеціального» закону соціальні комунікації, що формуються у сфері охорони здоров'я, в силу свого багатоаспектного характеру регламентуються на основі нормативного регулювання, здійснюваного за допомогою норм різних галузей українсько-

го законодавства, що дозволяє зробити висновок про пріоритет міжгалузевого нормативно-правового регулювання проблем, що виникають у сфері охорони здоров'я громадян.

Публічне управління державної діяльності у сфері охорони здоров'я має ціле рядом особливостей, обумовлених, з одного боку, тим, що ця сфера управління нерозривно пов'язана з правом кожного на життя, якість якого має бути забезпечена, в першу чергу, за рахунок ефективності державної діяльності у сфері охорони здоров'я, професіоналізму, компетентності медичних працівників і доступності медичної допомоги, з іншої - тим, що цей вид правового регулювання є концентрованим вираженням державної соціальної політики у сфері охорони здоров'я.

Адміністративно-правові механізми державної діяльності в області охорони здоров'я установи влади громадянам у рамках різних заходів, спрямованих на оздоровленні нації в контексті забезпечення необхідних умов, що підвищують рівень, якість і тривалість життя громадян. Усі ці обставини дозволяють розглядати здоров'я як стратегічну вимогу і пріоритетну соціальну умову людського благополуччя, національного процвітання і державної безпеки.

У свою чергу, практичні аспекти носять комплексний характер. Соціальні аспекти актуальності теми обумовлені, передусім, необхідністю утямити специфіку адміністративних проблем, що виникають в умовах збереження людського здоров'я, яке на найвищому рівні державно-владного управління розглядається, з одного боку, як національне надбання, з іншої - як пріоритетний вектор соціально-економічного і демографічного благополуччя.

Необхідно розуміти, що у рамках повсякденності ефективність функціонування адміністративно-правових інститутів, що здійснюють функцію державного управління охороною здоров'я, знаходиться в прямопропорційній залежності від якості патерналістської опіки, яку роблять державні актуальності вивчення особливостей публічного управління охорони здоров'я в Україні обумовлені, з одного боку, проблемами, що виникають в умовах захисту і збереження людського здоров'я, з іншої - змістом і необхідністю здійснення практичних заходів, націлених на забезпечення доступності і підвищення якості медичної і фармацевтичної допомоги, конкурентоспроможності медичної науки, а також проведення різного роду лікувальних, оздоровчих, санітарних і пандеміологічних заходів, що передбачають високоефективну реалізацію державних програм і просунутих технологічних концепцій в соціальну повсякденність [4].

У рамках цих заходів істотно розширюється і модернізується матеріально-технічна і нормативно-правова база функціонування медичних установ і організацій, що сприяє збереженню людського життя, збільшенню її тривалості і підвищенню якості медичної допомоги, а також формулюються пі-

двищені вимоги, що пред'являються до професіоналізму і кваліфікації медичних працівників, відповідальних за їх практичну реалізацію.

Практичні аспекти актуальності дослідження специфіки публічного управління охорони здоров'я в Україні обумовлені також цілим рядом інших проблем, пов'язаних з недостатньою якістю і невчасністю медичної допомоги, складнощами її надання у важкодоступних місцевостях, низькою кваліфікацією медичного персоналу, а також нерозвиненістю медичної інфраструктури, «відповідальної» за профілактику і попередження захворювань різної етіології.

В зв'язку з цим певний науковий інтерес можуть представляти питання, що виникають у рамках дослідження специфіки публічної діяльності, пов'язаної з охороною здоров'я українських громадян. Формулювання цих проблемних питань і пошук на них наукових відповідей, як представляється, повинні супроводжуватися пошуком нових методологічних підходів до визначення базових понять теми, що дозволяють, з одного боку, утямити термінологічні особливості цих понять, використовуваних для розкриття теми дослідження, з іншої - надати їм інструментальний характер.

Дослідження специфіки адміністративно-правового управління діяльності, здійснюваній державними установами влади у сфері охорони здоров'я, дозволило зробити висновок про гносеологічну, епістемологічну і методологічну ефективність використання системного, інституціонального, історичного, діяльностного і нормативного підходів наукового дослідження при вивченні теми.

Так, в епістемологічних рамках системного підходу наукового дослідження проблеми, що виникають в області державної охорони здоров'я українських громадян, досліджуються в контексті поліфункціональних співвідношень, що мають цілісність і знаходяться в єдності. Цілісний характер і єдність цих співвідношень дозволяють розглядати цей вид правової охорони здоров'я громадян в Україні як особливу систему, що має складну структуру. З позиції інституціонального підходу проблеми, що виникають в області державної охорони здоров'я в Україні, обумовлені змістом двох базових представлень. Гносеологічні особливості інституціонального підходу засновані на уявленнях про те, що сучасні політико-правові інститути - це органи державної влади, які, з одного боку, здійснюють державну діяльність по охороні здоров'я українських громадян (політичні інститути), з іншої - здійснюють цю діяльність відповідно до нормативних приписів (правовими інститутами). Саме ці два напрями діяльності державних інститутів дозволяють розглядати їх в першому випадку як політичні, а в другому - як правові.

**Висновки.** Історичні аспекти державної діяльності в області охорони здоров'я громадян в Україні полягають у своєрідності адміністративно-правового управління, здійснюваного упродовж історичної еволюції інститутів української державності. Історичний аналіз базових напрямів державної

діяльності в області охорони здоров'я дозволив визначити два основні вектори державної політики і діяльності, здійснюваної у сфері охорони здоров'я, які відтворюються з певною періодичністю у рамках історичної ретроспективи: по-перше, модернізація національних систем охорони здоров'я; по-друге, технологічне удосконалення діяльності професійних медичних організацій і якості медичної допомоги, що робиться ними.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бутник О. О. Аналіз моделей соціальної політики в країнах з розвинутими ринковими відносинами: досвід для України. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2018/33.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/33.pdf).
2. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я.Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша]. К.: НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
3. Карпеко Н.М. Удосконалення механізмів реалізації соціальної політики держави. Публічне управління: освіта, наука, практика: матеріали міжнар. Наук.-прак. інтернет-конф. 16 березня 2023 р. Харків: НУЦЗУ, 2023. С. 182-184
4. Класифікація основних моделей медичних систем у світі та шлях України. URL: <https://ingeniusua.org/articles/klasifikatsiya-osnovnykh-modeley-medychnykh-system-u-sviti-ta-shlyakh-ukrayiny>(дата звернення: 25.09.2022)
5. Проект рекомендацій парламентських слухань на тему: «Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України». URL: <http://www.apteka.ua/article/235648>.

#### **References:**

1. Butnyk O. O. Analiz modelei sotsialnoi polityky v krainakh z rozvynutymy rynkovymy vidnosynamy: dosvid dlia Ukrainy. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2018/33.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/33.pdf) (data zvernennia 15.10.2024).
2. Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia: kol. monohr.: u 2 ch. / [kol. avt.; uporiad. prof. Ya.F. Radysh; peredm. ta zah. red. prof. M.M. Bilynskoi, prof. Ya.F. Radysha]. K.: NADU, 2013. Ch. 1. 396 s.
3. Karpeko N.M. Udoskonalennia mekhanizmiv realizatsii sotsialnoi polityky derzhavy. Publichne upravlinnia: osvita, nauka, praktyka: materialy mizhnar. Nauk.-prak. internet-konf. 16 bereznia 2023 r. Kharkiv: NUTsZU, 2023. S. 182-184
4. Klasyfikatsiia osnovnykh modelei medychnykh system u sviti ta shliakh Ukrainy [Classification of the main models of medical systems in the world and the path of Ukraine]. ingeniusua.org. Retrieved from <https://ingeniusua.org/articles/klasifikatsiya-osnovnykh-modeley-medychnykh-system-u-sviti-ta-shlyakh-ukrayiny>[in Ukrainian].
5. Proekt rekomendatsii parlamentskykh slukhan na temu: "Suchasnyi stan, shliakhy i perspektyvy reformy u sferi okhorony zdorovia Ukrainy" [The draft recommendations of the parliamentary hearings "Current state and prospects for reform paths in healthcare Ukraine"], available at: <http://www.apteka.ua/article/235648> (access date January 30, 2016).