

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

*У статті досліджуються теоретико-методологічні засади державного управління в сфері охорони здоров'я. Розкривається зміст основних категорій, які є визначальними для цієї сфери: «здоров'я», «система охорони здоров'я», «охорона здоров'я», «громадське здоров'я», «законодавство про охорону здоров'я», «медико-санітарна допомога», «державна політика з охорони здоров'я», робляться висновки щодо взаємозв'язку та співвідношення цих понять. Автор доходить до висновку, що теоретичні засади побудови державного управління у сфері охорони здоров'я обумовлені передусім типом державно-громадських відносин і суспільним устроєм, які визначають ступінь відповідальності суспільства у вирішенні проблем охорони здоров'я. Також автор звертає увагу на наявність численних кризових явищ у сфері охорони здоров'я в Україні та необхідність їх подолання.*

**Ключові слова:** здоров'я людини; охорона здоров'я; система охорони здоров'я; державне управління; права людини у сфері охорони здоров'я; медико-санітарна допомога.

### **Постановка проблеми у загальному вигляді.**

Одним з чинників, що сприяють розбудові сучасної соціально-орієнтованої держави є створення умов для забезпечення належного стану здоров'я громадян. В цьому питанні велика роль приділяється системі охорони здоров'я загалом та зокрема теоретичним засадам її розбудови. Саме від правильного осмислення теоретико-методологічної бази залежить в подальшому забезпечення належного медичного забезпечення, профілактики захворювань, створення умов для покращення якості життя громадян та підвищення середнього віку життя, який є показником розвиненості у багатьох країнах. Крім того, осмислення основних категорій державного управління у сфері охорони здоров'я робить можливим створення позитивного іміджу держави, що піклується про своїх громадян.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблеми державного управління у сфері охорони здоров'я загалом та окремо теоретико-методологічна база розглядаються у працях багатьох українських науковців. Л. Жаліло, І. Солоненко, Б. Волос, О. Кунгурцев, О. Мартинюк, Н. Солоненко займаються дослідженням саме управлінських аспектів охорони здоров'я, В. Бабенко, О. Бобришева, В. Долот, О. Пухкал та І. Гущук досліджують проблеми теорії охорони здоров'я у розрізі модернізації управління в даній сфері, Т. Бахтеєва, М. Литвиненко та Р. Богатирьова у своїх роботах аналізують проблемні питання функціонування системи охорони здоров'я.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є розкриття теоретичних засад державного управління в сфері охорони здоров'я. Аналіз понятійного апарату допоможе глибшому

розумінню проблематики, що існує у діючій системі охорони здоров'я.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Дослідження проблеми державного управління у сфері охорони здоров'я варто розпочати з визначення такого складного поняття, як «здоров'я». Існує низка дефініцій, які характеризують це поняття з різних точок зору – соціальної, біологічної, медичної тощо. Серед них найбільш відомим є визначення Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ): «Здоров'я є стан повного фізичного, духовного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороби або недуги».

Слід визнати той факт, що здоров'я виступає головною соціальною проблемою в державному управлінні, оскільки ставить перед ним важливі і глибокі завдання, що направлені на зміцнення та покращення здоров'я народу. Комплекс цих завдань між собою пов'язані досить тісно, та становлять в цілому «систему охорони здоров'я». У широкому значенні її розглядають як загальну систему державних і громадських заходів правового, соціально-економічного, наукового, освітнього, культурного, технічного, організаційного, санітарно-гігієнічного, протиепідемічного, медичного характеру, що спрямовані на збереження та зміцнення здоров'я людей, подовження тривалості активного життя і працездатності, створення сприятливих для здоров'я умов побуту і праці, забезпечення гармонійного фізичного і психічного розвитку дітей та підлітків, запобігання і лікування хвороб. Ці поняття звужуються до комплексу спеціальних медичних заходів і засобів, що сприяють запобіганню захворюванням, збереженню та зміцненню здоров'я, втраті працездатності і передчасній смерті, забезпечують

своєчасне виявлення, лікування та реабілітацію хворих. Такий комплекс є, хоча і важливою, але лише частиною системи охорони здоров'я, і визначається як «медична допомога».

Система охорони здоров'я – сукупність елементів, спрямованих на діяльність у сфері охорони здоров'я, включаючи їхні внутрішньосистемні зв'язки і відносини, діяльність допоміжних забезпечувальних елементів – підприємств хіміко-фармацевтичної, медичної і мікробіологічної промисловості, з налагоджування й ремонту медичної апаратури, аптечних складів та ін. Слушною є думка В. В. Дерези, яка розглядає систему охорони здоров'я як систему заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя [7].

Головними елементами, що складають основу системи охорони здоров'я (об'єктом управління) є заклади охорони здоров'я – лікарні, поліклініки, амбулаторії, діагностичні центри, санаторії та ін., які є її первинними і робочими ланками. Другорядним елементом цієї системи є відповідні органи управління, котрі як суб'єкти державного чи комунального управління здійснюють керівництво закладами охорони здоров'я. Поєднання перших і других елементів в одній системі дає нам можливість здійснювати певну діяльність й виконувати завдання системи.

Доречною є точка зору професора А. Д. Ярменчука. Він спираючись на дослідження системи охорони здоров'я, досить категорично оцінює думку авторів, які охорону здоров'я описують як загальну систему заходів, галузь соціальної сфери та галузь народного господарства в цілому, що охорона здоров'я – це в першу чергу система, а в другу – соціальна система, так як вона включає три основні системоутворювальні фактори: людський, організаційний та технічний, а діяльність спрямована на людину (здорову або хвору) та чинники, що утворюються в процесі соціальних відносин, по-третє, це система державна, тому що вона утримується, фінансується і керується державою» [11].

З державного погляду більш переконливим є розширення поняття «система охорони здоров'я» з включенням до нього умов, які впливають на здоров'я людей і визначають його стан, мотиви, що сприяють збереженню і зміцненню здоров'я нації, нормативи, які забезпечують сприятливі для здоров'я умови життєдіяльності.

Всі названі елементи у комплексі можна об'єднати в поняття «сфера охорони здоров'я». Здоров'я займає головне місце у системі цінностей, що цінує будь-яка розвинена країна. З-поміж інших властивостей індивіда здоров'я відзначається тим, що воно є не лише найвищою індивідуальною цінністю, а й значною мірою визначає розвиток і реалізацію всього комплексу інших властивостей людей і становить першооснову для поліпшення, видозміни, удосконалення цих різноманітних якісних характеристик людини.

Специфіка феномену здоров'я як складової людського розвитку полягає і в тому, що його водночас

можна розглядати як безцінний, універсальний та незамінний засіб для досягнення всього розмаїття цілей індивіда, найнеобхіднішу умову для повноцінного розвитку людини. Здоров'я, таким чином, сприймається не тільки і не стільки як здатність до фізично благополучного існування, скільки здатність до виконання соціально-трудова функцій, до відтворення сукупності людських здібностей та потреб взагалі.

Системний аналіз інформаційних матеріалів Міністерства охорони здоров'я та наукових праць керівників галузі свідчить про те, що рівень здоров'я населення України сьогодні кваліфікується як незадовільний, оскільки в нашій країні впродовж останнього десятиріччя спостерігається зростання рівня загальної смертності населення в межах 4 %, тоді як у країнах Європи навпаки – відбулося його зниження на 4 %, а середня тривалість очікуваного життя в Україні на 5–10 років менша, ніж в економічно розвинених європейських державах. За вказаний період рівень загальної захворюваності зріс на 10,6 %, поширеності хвороб – на 38,9 %, природний приріст має від'ємний характер і коливається від – 5,8 до – 7,8 на 1000, загальна чисельність населення скоротилася на 7,7 %, що вірогідно загрожує національній безпеці держави [1].

Ситуацію значно ускладнюють деструктивні процеси в економіці та зниження національного прибутку, унаслідок чого видатки на охорону здоров'я стають вкрай обмеженими, які у 2015 р. становили лише 356,8 грн. у розрахунку на 1 жителя України, що в доларовому еквіваленті вдвічі менше рівня 1990 р. та у 20–30 разів – від інших країн Європи. Також незадовільними залишаються стан навколишнього середовища та умови праці.

До основних категорій охорони здоров'я відносяться: «здоров'я людини», «охорона здоров'я», «громадське здоров'я», «політика охорони здоров'я», «система охорони здоров'я», «законодавство про охорону здоров'я», «управління охороною здоров'я», «державне управління», «права людини у сфері охорони здоров'я», «право людини на охорону здоров'я», «медико-санітарна допомога» [13].

Охорона здоров'я – це високотехнологічна, наукомістка, ресурсомістка галузь, яка за своїм характером та специфікою припускає наявність централізованих підходів та державного регулювання при розміщенні ресурсів і забезпеченні їх доступності для кожного жителя країни [3].

Здоров'я – це стан людини, її організму, хоча насправді воно характеризує її стан як біосоціальної системи. Так само здоров'я не може бути здатністю людини, оскільки «силова» модель здоров'я враховує будь-які людські здатності як невід'ємну ресурсну складову [8].

Під громадським здоров'ям Всесвітня організація охорони здоров'я розуміє систему забезпечення профілактики захворювань, підвищення тривалості життя, зміцнення психічного й фізичного здоров'я, шляхом сукупних дій населення, громадських організацій і системи профілактичних заходів медичних державних служб. Ця система може також включати структури й процеси, що інтерпретують, забезпечують і

зміцнюють здоров'я різних груп населення шляхом цілеспрямованої діяльності всього суспільства [8].

Під охороною здоров'я людини прийнято вважати систему соціально-економічних та медичних заходів, спрямованих на збереження й підвищення рівня здоров'я кожної людини зокрема і населення загалом. Зміст і характер охорони здоров'я на різних етапах свого суспільного розвитку визначається способом виробництва, ступенем розвитку продуктивних сил, розвитком науки і техніки взагалі та медичної науки зокрема.

Всесвітня організація охорони здоров'я дає визначення цьому терміну досить загально та обширно, це захисні заходи від потенційної загрози здоров'ю, наприклад, носіння одягу, що захищає від морозів, або вживання заходів по захисту робітників від несприятливих умов праці [12]. Законом України від 19.11.1992р. № 2801-ХІІ (зі з\м) «Основи законодавства України про охорону здоров'я» у ст. 3 визначається, що охорона здоров'я – це система заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних та психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя [9].

Головною складовою забезпечення охорони здоров'я населення в Україні є загальнодержавна (державно-комунальна) система охорони здоров'я, яка включає в себе та об'єднує заклади охорони здоров'я всіх форм власності (об'єкти управління) та органи виконавчої влади й місцевого самоврядування (суб'єкти управління), які здійснюють управління ними.

Система охорони здоров'я України включає в себе заклади охорони здоров'я всіх форм власності – державної, комунальної, приватної, колективної та видів – лікувально-профілактичні, санітарно-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, діагностичні, аптечні, науково-медичні та ін., а також відповідні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, які здійснюють управління ними – Міністерство охорони здоров'я України, управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, головні лікарі центральних районних лікарень, управління (відділи) охорони здоров'я міських рад.

Система охорони здоров'я – сукупність елементів, спрямованих на діяльність у сфері охорони здоров'я, включаючи їхні внутрішньосистемні зв'язки і відносини, діяльність допоміжних забезпечувальних елементів – підприємств хіміко-фармацевтичної, медичної і мікробіологічної промисловості, з налагоджування й ремонту медичної апаратури, аптечних складів та ін. Основним елементом системи охорони здоров'я (об'єктом управління) є різноманітні заклади охорони здоров'я – лікарні, поліклініки, амбулаторії, діагностичні центри, санаторії та ін., які є її первинними і робочими ланками. Другим елементом цієї системи є відповідні органи управління, котрі як суб'єкти державного чи комунального управління здійснюють керівництво закладами охорони здоров'я. Поєднання перших і других елементів в одній системі

якраз і дає змогу здійснювати певну діяльність й виконувати завдання системи.

Важливою та складною категорією є політика (від грецького «politike» – мистецтво управляти державою). Це найважливіше суспільне явище, яке в залежності від сфери застосування та впливу вживається в різних значеннях. Це загальна форма всіх суспільних зв'язків. Великий тлумачний словник сучасної української мови під терміном «політика» розуміє загальний напрямок, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії [4].

Термін «державна політика» включає в себе суспільну діяльність, яка пов'язана передусім з участю в отриманні, утримуванні та реалізації влади в державі. Політика, як сфера суспільного життя, об'єднує також політичні ідеї та відповідні їм установи [2].

Державна політика з охорони здоров'я полягає у формуванні та дотриманні вищими органами державної влади пріоритетів, доктрин, концепцій і програм, які направлені на забезпечення діяльності та розвитку охорони здоров'я та його зміцнення. Відповідно до ст. 12 Закону України від 19.11.1992р. № 2801-ХІІ (зі з\м) «Основи законодавства України про охорону здоров'я» це один із пріоритетних напрямів діяльності держави. Держава формує та підтримує політику охорони здоров'я в Україні й забезпечує її реалізацію.

Місцева (регіональна) політика охорони здоров'я – це основа державної політики. Сутність її – це затвердження та розробка місцевими органами державної влади та безпосередньо органами місцевого самоврядування першочергових програм та пріоритетів охорони здоров'я населення області, села, селищі та міста, головним на здійснення заходів охорони здоров'я населення, зміцнення та розвиток медичних закладів.

Законодавство про охорону здоров'я – це частина законодавства України, яка складається з системи правових актів і норм, що за допомогою специфічних правових методів регулюють суспільні відносини (організаційно-управлінські, майнові, трудові та ін.) у сфері охорони здоров'я. Його конституційною базою є норма ст. 49 Конституції України, яка закріплює права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Базовим системоутворюючим актом цієї галузі законодавства є Основи законодавства України про охорону здоров'я. В розвиток їх норм Верховна Рада України прийняла декілька десятків законодавчих актів, норми яких розширюють і поглиблюють правове регулювання у цій сфері [10].

Медико-санітарна допомога – це комплекс спеціальних заходів, направлених на сприяння покращенню здоров'я, поліпшення санітарної культури, ранню діагностику, що запобігатиме захворюванням та інвалідності, допомогу особам з гострими і хронічними захворюваннями та реабілітацію хворих та інвалідів. Медико-санітарну допомогу здійснюють з орієнтацією на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднуючи вітчизняні традиції і світовий досвід в галузі охорони здоров'я. Вона має комплексний профілактично-попереджувальний характер. Обсяг гарантованого рівня медико-санітарної допомоги, що, згідно із Конституцією України, держава надає всім громадянам, встановлює Кабінет Міністрів України.

Для цього виділяються кошти з Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Лише заклади охорони здоров'я та медичні та фармацевтичні працівники можуть здійснювати та надавати медико-санітарну допомогу.

Для підтримання необхідного життєвого рівня та здоров'я населення медико-санітарна допомога передбачає встановлення на основі науково обґрунтованих медичних, фізіологічних та санітарно-гігієнічних вимог єдиних мінімальних норм заробітної плати, пенсій, стипендій, соціальної допомоги та інших доходів населення, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя території і населених пунктів.

Системою даних стимулів та регуляторів спрямованих на суворе дотримання санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил та норм, комплексом спеціальних санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних заходів державного санітарного нагляду, створення сприятливих для здоров'я умов праці, навчання, побуту та відпочинку шляхом встановлення єдиних санітарно-гігієнічних вимог до організації виробничих та інших процесів, пов'язаних з діяльністю людей, а також до якості машин, обладнання, будівель, споживчих товарів та інших об'єктів, які можуть мати шкідливий вплив на здоров'я; в інтересах збереження генофонду народу України, запобігання демографічній кризі, забезпечення здоров'я майбутніх поколінь і профілактики спадкових захворювань, здійснення комплексу заходів, спрямованих на усунення факторів, що шкідливо впливають на генетичний апарат людини, створення системи державного генетичного моніторингу, медико-генетичної

допомоги населенню; запобігання інфекційними захворюваннями, небезпечним для населення; організація профілактичних медичних оглядів неповнолітніх, вагітних жінок, працівників підприємств, установ і організацій з шкідливими і небезпечними умовами праці, військовослужбовців та осіб, професійна чи інші види діяльності, яких пов'язані з обслуговуванням населення або з підвищеною небезпекою для оточуючих; надання лікувально-профілактичної допомоги амбулаторіями, лікарнями, диспансерами, клініками науково-дослідних інститутів та іншими акредитованими закладами охорони здоров'я, службою швидкої медичної допомоги, а також окремими медичними працівниками, які мають відповідний дозвіл як основної частини медико-санітарної допомоги та інше [5].

**Висновки.** Таким чином, можна констатувати, що теоретичні засади побудови державного управління у сфері охорони здоров'я обумовлені передусім типом державно-громадських відносин і суспільним устроєм, котрі визначають ступінь відповідальності й участі суспільства у вирішенні проблем охорони здоров'я його членів. Показовим є те, що різні форми організації охорони здоров'я, зумовлені характерними рисами історичного розвитку, особливостями політичного устрою, ступенем економічної розвиненості, а також іншими важливими факторами. Ступінь успішності державного управління у сфері охорони здоров'я залежить від наявності висококваліфікованих спеціалістів, загального рівня розвитку медицини, а також використання надбань сучасної науки.

### Список використаних джерел

1. Бабенко В. А. Тенденції фінансування системи охорони здоров'я: світовий досвід та уроки для України / В. А. Бабенко // ЕКОНОМІКА І СУСПІЛЬСТВО. – 2016. – № 2. – С. 476–480.
2. Бахтеєва Т. Медицина – не та галузь, що може почекати до «кращих» часів / Т. Бахтеєва // Ваше здоров'я. – 2009. – 29 трав. – С. 3–4.
3. Бобришева О. В. Удосконалення управління модернізаційними процесами в системі охорони здоров'я України / О. В. Бобришева // Економічний простір. – 2014. – № 84. – С. 56–67.
4. Богатирьова Р. В. Детермінанти здоров'я та національна безпека : монографія / Р. В. Богатирьова; за ред. Ю. І. Кундієва. – К. : ВД «Авіцена», 2011. – 448 с.
5. Гушук І. В. До питань розбудови нової моделі національної системи охорони здоров'я // Мистецтво лікування. – 2016. – № 1–2. – С. 28–30.
6. Долот В. Д. Система охорони здоров'я в Україні: вибір національної моделі розвитку / В. Д. Долот. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 2. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_2_11)
7. Дерега В. В. Соціальна і гуманітарна політика: Навчальний посібник. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 178 с.
8. Жаліло Л. Охорона громадського здоров'я: управлінські аспекти : Навч. посіб. / Л. Жаліло, І. Солоненко, Б. Волос, О. Кунгурцев, О. Мартинюк, Н. Солоненко; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2001. – 142 с.
9. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
10. Литвиненко М. В. Принципи національної системи охорони здоров'я в Україні / М. В. Литвиненко // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 198–206.
11. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія / О. Г. Пухкал. – К. : Видавн.- полігр. центр «Київський університет», 2010. – С. 3.
12. Сидоров В. М. Здоров'я: від поняття і категорії до практики. – К. : Знання, 1991. – 32 с. – С. 11.
13. Чабаненко Н. І. Якість життя та індивідуальне здоров'я / Н. І. Чабаненко // Охорона здоров'я України. – 2003. – № 1(8). – С. 66–69.

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

В статье исследуются теоретико-методологические основы государственного управления в сфере здравоохранения. Раскрывается содержание основных категорий, которые являются определяющими для этой сферы: «здоровье», «система здравоохранения», «здравоохранение», «общественное здоровье», «законодательство об охране здоровья», «медико-санитарная помощь», «государственная политика по охране здоровья», делаются выводы о взаимосвязи и соотношения этих понятий. Автор приходит к выводу, что теоретические основы построения государственного управления в сфере здравоохранения обусловлены прежде всего типом государственно-общественных отношений и общественным устройством, которые определяют степень ответственности общества в решении проблем здравоохранения. Также автор обращает внимание на наличие многочисленных кризисных явлений в сфере здравоохранения в Украине и необходимость их преодоления.

**Ключевые слова:** здоровье человека; здравоохранение; система здравоохранения; государственное управление; права человека в сфере здравоохранения; медико-санитарная помощь.

**THEORETICAL FOUNDATIONS OF GOVERNMENT MANAGEMENT IN THE SPHERE OF HEALTH**

The article explores the theoretical and methodological foundations of public administration in the health sector. The content of the main categories that are defining for this sphere is disclosed: «health», «health system», «health care», «public health», «health care legislation», «health care», «public health policy», Conclusions are drawn about the relationship and correlation of these concepts. The author comes to the conclusion that the theoretical basis for building public administration in the healthcare sphere is primarily due to the type of state-social relations and social structure that determine the degree of society's responsibility in solving public health problems. Also, the author draws attention to the existence of numerous crisis phenomena in the health sector in Ukraine and the need to overcome them.

**Key words:** human health; healthcare; health care system; public administration; human rights in the field of health; health care.

**Рецензенты:** ***Коваль Г. В.,*** д-р наук з держ. упр., доцент;  
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)  
***Дерега В. В.,*** канд. політ. наук, доцент.  
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)