

## ДО ПИТАННЯ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

**Берзіна А.Б.,**

*кандидат юридичних наук, старший викладач  
кафедри судової медицини та медичного права*

*Національного медичного університету імені О.О. Богомольця*

*orcid.org/0000-0002-9885-309X*

*anzhela.kasumova@gmail.com*

### **Берзіна А. Б. До питання системи громадського здоров'я в Україні.**

Наукова стаття присвячена дослідженню важливого питання громадського здоров'я в Україні. Здоров'я нації на сьогодні є пріоритетним напрямком реформування сфери охорони здоров'я як щодо фінансування, так і щодо нормативного регулювання. Зумовлена така ситуація, в першу чергу, пандемією COVID-19. У роботі дається визначення поняття "громадське здоров'я" та його нормативні орієнтири. Аналізується законодавство в сфері охорони здоров'я в частині забезпечення функціонування системи громадського здоров'я. Громадське здоров'я розглядається як система заходів, направлених на профілактику захворювань, фізичних та психологічних станів, збільшення тривалості та якості життя завдяки епідеміологічному нагляду за індикаторами здоров'я. Окреслюються чинники, які зумовлюють актуальність питання громадського здоров'я на сучасному етапі розвитку України. Акцентована увага на епідеміологічний нагляд як складову громадського здоров'я, на профілактику захворювань. В статті розглядаються ризики для здоров'я як ймовірність настання небажаних наслідків для здоров'я (у тому числі смерті), що настає за наявності чинників фізичного, біологічного чи будь-якого іншого походження, у тому числі невідомого характеру. Зроблено пропозиції щодо першочергових кроків системного оновлення нормативного регулювання сфери громадського здоров'я. Таке регулювання повинно здійснюватися із урахуванням досвіду боротьби з COVID-19 на вмінні відстежувати показники та ризики громадського здоров'я як на національному, так і на міжнародному рівні; на регулюванні надзвичайних ситуацій в сфері громадського здоров'я. І робити це потрібно з акцентом на компетенції органів державної влади у сфері громадського здоров'я. Громадське здоров'я повинно стати пріоритетним в питанні реалізації політики в сфері охорони здоров'я, що дозволить у перспективі зменшити навантаження на систему громадського здоров'я.

**Ключові слова:** громадське здоров'я, охорона здоров'я, медичне право, ризики громадського здоров'я.

### **Berzina A.B. To the understanding of public health systems in Ukraine.**

The scientific article is devoted to the study of an important issue of public health in Ukraine. Today, the nation's health is a priority in the field of health care, both in terms of funding and regulation. This situation is due primarily to the COVID-19 pandemic. The paper defines the concept of «public health» and its normative guidelines. The legislation in the field of health care in terms of ensuring the functioning of the public health system is analyzed. Public health is seen as a system of measures aimed at preventing disease, physical and psychological conditions, increasing life expectancy and quality of life through epidemiological surveillance of health indicators. The factors that determine the urgency of public health at the present stage of development of Ukraine are outlined. Emphasis is placed on epidemiological surveillance as a component of public health, on disease prevention. The article considers health risks as the probability of adverse health effects (including death) that occur in the presence of factors of physical, biological or any other origin, including of unknown nature. proposals for priority steps in the systematic update of public health regulations have been made. Such regulation should take into account the experience of combating COVID-19 on the ability

to monitor indicators and risks to public health at both national and international levels; on public health emergencies. And this should be done with an emphasis on the competencies of public authorities in the field of public health. Public health should be a priority in the implementation of health policy, which will reduce the burden on the public health system in the long run.

**Key words:** public health, health care, medical law, public health risks.

**Постановка проблеми.** Однією з найбільших суспільних цінностей є здоров'я нації. Без належного рівня здоров'я неможливий ефективний соціально-економічний розвиток країни. Тому збереження здоров'я, його покращення, збільшення рівня тривалості життя, розуміння та популяризація профілактичної медицини, зниження показників смертності населення є першочерговим завданням держави, особливо в часи пандемії COVID-19.

Системного оновлення нормативного регулювання сфери громадського здоров'я не було здійснено вже більше 15 років. Це зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Окремі юридичні аспекти питання системи громадського здоров'я розглядалися у роботах таких вітчизняних науковців, як С.Б. Булеца, В.М. Пашков, І.С. Демченко, О.Ю. Кашинцева, І.Я. Сенюта та деяких інших. Однак, зважаючи на трансформаційні процеси в галузі охорони здоров'я, проблема браку нормативного регулювання функціонування системи громадського здоров'я потребує подальшого наукового дослідження.

**Метою статті** є дослідження системи громадського здоров'я в Україні.

**Вклад основного матеріалу.** Останніми роками все більшої уваги в суспільстві набуває питання громадського здоров'я. Це обумовлено рядом чинників.

По-перше, в 2014 році Україна взяла на себе ряд міжнародних зобов'язань, пов'язаних із реалізацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. У результаті Україна зобов'язалась провести ряд євроінтеграційних процедур шляхом гармонізації та імплементації вітчизняного законодавства до норм Європейського Союзу. Частина таких змін лежить в площині громадського здоров'я.

По-друге, у 2016 році було розпочато системну та глобальну роботу з проведення реформи сфери охорони здоров'я, за якою держава поклала початок переходу від моделі, яка існувала тривалий період часу та дісталась у спадок після розпаду Радянського Союзу. Мова йде про систему Семашко, за якою громадяни незалежно від віку, громадського стану чи матеріального достатку мають право на безкоштовну кваліфіковану медичну допомогу і це право гарантується державою. Для реалізації гарантій держави функціонувало Міністерство охорони здоров'я України. Однак, за взірцем, до якого прагне прийти Україна в результаті реформування, було взято модель Беверіджа. Така модель оперує принципом "гроші ходять за пацієнтом", де є визначений перелік медичних послуг; держава поширює трансфертні виплати тільки на людей, які дійсно не можуть забезпечити себе (зокрема, на дітей). Централізація медичної системи здійснюється центральним органом виконавчої влади у сфері здоров'я, яким в Україні стала Національна служба здоров'я України.

По-третє, єдиний нормативний акт з питань громадського здоров'я в Україні відсутній. Опосередковано регулювання системи громадського здоров'я здійснюється Законами України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", "Про захист населення від інфекційних хвороб", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення", "Про лікарські засоби", «Про протидію захворюванню на туберкульоз», "Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ", "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів", "Про загальну безпечність нехарчової продукції" та інші. Як наслідок, є складність у формуванні єдиної політики держави у сфері громадського здоров'я та визначення стратегії його розвитку на найближчі 10-20 років.

По-четверте, на початку 2020 року у світі почалась пандемія COVID-19, яка змінила вектор етапності реформування системи охорони здоров'я. Фокус уваги змістився в сторону сфери профілактики та попередження захворюваності, яка ніколи не була в пріоритеті у держави. Широкого застосування набули методи встановлення карантинних обмежень, пропаганди засобів індивідуального захисту та вакцинації в подальшому. Саме на цьому етапі стало остаточно зрозуміло, що у державі відсутній цілісний підхід до системи громадського здоров'я, нормативний матеріал застарілий, а застосування національного законодавства у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення не ефективне.

В умовах пандемії виявилась ще одна проблема, а саме, незавершеність процесу реформування системи забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення. Мова йде про ініціативу Кабінету Міністрів України реорганізувати Державну санітарно-епідеміологічну службу України, Державну службу України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань (постанова КМУ від 10.09.2014 № 442 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”) [1]. Функції цих органів державної влади перейшли до Міністерства охорони здоров'я України, Державної служби України з питань праці та Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Саме пандемія COVID-19 показала усім нездатність системи охорони здоров'я ефективно протистояти реальній, а не потенційній загрозі громадському здоров'ю. Мова йде про відсутність системи моніторингу громадського здоров'я, нагляду, реагування та прогнозування ризиків, ефективної системи захисту здоров'я населення. Постає потреба співпраці з іншими країнами в єдиному епідеміологічному просторі.

Як зазначає І.С. Демченко, протягом тривалого часу громадське здоров'я ототожнювалося з діяльністю санітарно-епідеміологічної служби. Однак під час реформування національної системи охорони здоров'я до сфери громадського здоров'я віднесено й роботу з попередження різних захворювань, акцентується увага на необхідності міжсекторального співробітництва [2. с. 56]. Так, дійсно, такі кроки мали місце, але точково та не системно. Однак, не було й реальної загрози, яка би стала стимулом для помітних дій у напрямку формування політики забезпечення здоров'я нації.

На національному рівні Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” є базовим нормативно-правовим актом, який “визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулює суспільні відносини у цій сфері з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості» [3]. Термін “громадське здоров'я” в Основах вживається лише один раз, в статті 24<sup>2</sup> “Електронна система охорони здоров'я” згідно змін, внесених Законом № 1962-IX від 15.12.2021 р [4].

Що ж пропонується розуміти під поняттям “громадське здоров'я”?

Ще Дж. Ештон у 1988 р. зазначав, що: “Громадське здоров'я – це наука та мистецтво попередження захворювань, продовження життя та зміцнення здоров'я за допомогою організованих зусиль суспільства” [5. с. 232]. У наукових джерелах громадське здоров'я розглядають як науку, яка вивчає закономірності формування здоров'я населення, організації і діяльності системи охорони здоров'я для розробки методів забезпечення високого потенціалу здоров'я населення як вирішального чинника розвитку суспільства [6, с. 20]. Як слушно зазначає І.С. Демченко: «Категорія “громадське здоров'я” є більш характерною та вживаною у національному праві. Однак сьогодні процеси глобалізації впливають на розширення сфери регулювання міжнародного права та на перехід суто національних правових конструкцій до міжнародно-правового виміру» [2. с. 54].

У 2020 році загальної увазі був запропонований проект закону України “Про систему громадського здоров'я” (№ 4142 від 22.09.2020 р.), п. 5 ч. 1 ст. 1 якого визначає, що громадське здоров'я – це сфера знань та організована діяльність суб'єктів щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя [7].

Отже, громадським здоров'ям є система заходів, направлених на профілактику захворювань, фізичних та психологічних станів, збільшення тривалості та якості життя завдяки епідеміологічному нагляду за індикаторами здоров'я.

Необхідність регулювання окремим Законом України сфери громадського здоров'я зумовлена ризиками настання надзвичайних ситуацій в системі громадського здоров'я. Ними є “настання або безпосередня загроза настання такої небезпечної події, що призводить чи може призвести до поширення інфекційних або масових неінфекційних хвороб, інших негативних наслідків для здоров'я людей та потребує вжиття відповідних скоординованих заходів” [7].

Події останніх років в частині поширення COVID-19 показали, що держава має посилювати свої позиції в питанні санітарно-епідемічного нагляду, профілактики хвороб та захисту й зміцнення здоров'я населення. Ключовим у цьому напрямку має стати саме політика в напрямку збереження здоров'я та профілактики хвороб.

Стратегія розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року, проект якої представлений на сайті МОЗ України, вже оперує такими поняттями як “громадське здоров'я”, “цифрове здоров'я”, “кадрові

ресурси системи охорони здоров'я”, “доступ до лікарських засобів” [8]. Всі ці поняття мають отримати законодавче тлумачення, адже період трансформацій, який спостерігається, потребує “налаштування” законодавства до вимог часу.

Небезпеку для здоров'я людини можуть становити раптова загроза або загроза в перспективі, завдана певними явищами чи процесами, об'єктами або джерелами. Задля вчасної і правильної системи реакцій на небезпеки для здоров'я людини має бути створена ефективна система реагування на небезпечні ризики, яка би включала механізм реагування на небезпечні фактори та надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я. Тому влада намагається зосередитись саме в цьому напрямку правового регулювання сфери охорони здоров'я.

Ризиком для здоров'я людини є ймовірність настання небажаних наслідків для здоров'я (у тому числі смерті), що настає за наявності чинників фізичного, біологічного чи будь-якого іншого походження, у тому числі невідомого характеру, при яких здоров'ю людини завдається шкода. Така шкода може бути завдана й групі людей, колективу, соціуму.

Беручи до уваги світовий досвід боротьби з COVID-19, в Проекті Закону України “Про громадське здоров'я” № 4142 від 22.09.2020 р. пропонується визначити реагування на небезпечні фактори та надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я як «комплекс організаційних, медико-санітарних, протиепідемічних та адміністративних заходів в осередку виявлення небезпечного чинника та/або надзвичайної ситуації та за його межами, спрямованих на ліквідацію небезпечних чинників та зменшення шкідливого впливу на здоров'я населення факторів середовища життєдіяльності, що створюють загрозу здоров'ю, життю або працездатності людини чи здоров'ю майбутніх поколінь» [7].

Іншим фактором, без якого неможливе повноцінне функціонування системи громадського здоров'я є проведення профілактичних заходів.

У наукових джерелах профілактикою пропонується визначати один із надзвичайно важливих напрямків медицини, який включає комплекс гігієнічних, медичних, соціально-економічних і санітарно-технічних заходів, спрямованих на усунення факторів ризику, що впливають на здоров'я людини, запобігання виникненню хвороб та забезпечення високого рівня здоров'я населення [9]. Профілактика громадського здоров'я повинна включати:

- стимулювання населення слідкувати за власним здоров'ям (проводячи профілактичні огляди стану здоров'я) та вести здоровий спосіб життя (актуалізувати важливість спортивних навантажень, ментального здоров'я та підвищення інтелектуального рівня);
- маркування харчових продуктів та роз'яснення важливості правильного харчування для дітей та дорослих, акцентування на рівні вмісту вітамінів та мікроелементів у продуктах харчування, зокрема призначених для харчування дітей, але також і дорослих.

Нові тенденції правового регулювання сфери охорони здоров'я повинні відповідати вимогам часу. Громадське здоров'я повинно стати пріоритетним в питанні реалізації політики в сфері охорони здоров'я, що дозволить у перспективі зменшити навантаження на систему громадського здоров'я. Застосування цілісного підходу до здоров'я означає, що увага повинна приділятися як фізичним, так і психічним, психологічним, духовним і соціальним показникам. А оцінка таких показників має бути системна, в їх нерозривному зв'язку.

Важливим елементом системи громадського здоров'я є епідеміологічний нагляд. Відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 1 Проекту Закону України “Про громадське здоров'я” № 4142 від 22.09.2020 р., епідеміологічний нагляд – це систематичний та безперервно діючий процес виявлення, збору, складання та аналізу, тлумачення, поширення даних медико-санітарного призначення про стан здоров'я, благополуччя населення і показники середовища життєдіяльності, який здійснюється для оцінки і прийняття відповідних заходів у сфері громадського здоров'я [7].

За п. 8 ч. 1 ст. 2 Кодексу цивільного захисту, епідемія – це масове поширення інфекційної хвороби серед населення відповідної території за короткий проміжок часу [10]. Проект Закону України “Про громадське здоров'я” № 4142 від 22.09.2020 р. поширює це визначення: “Епідемія – це перевищення звичайного рівня захворюваності та поширеності певної хвороби серед населення на певній території за короткий проміжок часу за критеріями, характерними для цієї хвороби, які встановлені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері охорони здоров'я” [7]. Тобто, епідеміологічний нагляд дозволяє проводити прогнозування поширення епідемій не тільки найближчими роками (зокрема, нині триваючу епідемію COVID-19, яку ВООЗ характеризує як пандемію), але й інших небезпечних захворювань майбутнього.



Залучення суспільства до реалізації функцій громадського здоров'я є ще одним важливим елементом побудови системи громадського здоров'я. Поряд із публічною сферою управління, функціонують й міжнародні неурядові організації, юридичні особи та громадяни, які активно проявляють свою громадську позицію в напрямку покращення системи громадського здоров'я. Всі вони в тій чи іншій мірі направлені на зміцнення здоров'я нації, зменшення рівня захворюваності, в тому числі на хронічні хвороби, збільшення якості й тривалості життя. Але судячи з усього, таких заходів є недостатньо. Адже, показники смертності населення України є доволі високими. Так, за рівнем смертності населення, Україна в 2020 році посідає 5 місце після Лесото, Литви, Болгарії, Латвії [11]. Згідно даних Держкомстату України за 2020 рік загальна кількість померлих в Україні за період січень-липень складала 334 307 осіб, з яких: від хвороб систем кровообігу – 227 858 осіб (68,16%), від новоутворень – 45 429 осіб (13,59%), зовнішніх причин смерті – 16 209 осіб (4,85%), деяких інфекційних та паразитарних хвороб – 4 254 (1,27%), пов'язаних з COVID-19 – 1 637 (0,49%) [12].

**Висновки.** Система громадського здоров'я – це комплексний підхід до громадського здоров'я. Оскільки пріоритетним вектором розвитку Україна обрала євроінтеграцію, першочерговими кроками в напрямку реформування системи громадського здоров'я можуть стати: законодавче тлумачення поняття “громадське здоров'я”; розмежування компетенції органів державної влади в системі громадського здоров'я задля уникнення дублювання функцій та можливого дублювання відповідальності цих органів; створення концепції розвитку системи громадського здоров'я на найближчі 10 років; визначення пріоритетів громадського здоров'я; визначення основних функцій громадського здоров'я та засад його здійснення; визначення способів і методів моніторингу громадського здоров'я, швидкого та ефективного реагування на загрози громадському здоров'ю; приділення більшої уваги науковому потенціалу, кадровому складу та фінансовому забезпеченню сфери громадського здоров'я.

Очікуваними результатами у випадку виконання наведених вище ініціатив може стати:

- покращення рівня здоров'я нації;
- розуміння необхідності провадження профілактичних заходів з метою зміцнення здоров'я, а не лікування захворювань, які часто переходять у хронічні форми та потребують пожиттєвого лікування (наприклад, державне фінансування з 2019 року отримує програма “Доступні ліки”, де вартість ліків, які потрібні для лікування визначеного переліку хвороб, підлягає компенсації населенню в порядку реімбурсації);
- визначення компетенції органів державної влади з питань громадського здоров'я (наприклад, за критеріями розмежування повноважень служб громадського здоров'я: здоров'я матері та дитини, імунізація, профілактика неінфекційних захворювань, ВІЛ, туберкульозу, вірусного гепатиту тощо);
- залучення суб'єктів різних форми власності до регулювання питань, пов'язаних із громадським здоров'ям;
- ефективний розподіл бюджетних коштів в частині проведення моніторингу системи громадського здоров'я та реагування на несприятливі ситуації для громадського здоров'я;
- чіткіше окреслення сфери санітарно-епідеміологічного благополуччя, куди варто додати й соціальне та психологічне благополуччя, а не лише стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини в межах, визначених санітарним благополуччям населення.

Таким чином, аналіз системи громадського здоров'я показав, що це питання є безумовно важливим та потребує нормативного регулювання. Таке регулювання повинно здійснюватися із урахуванням досвіду боротьби з COVID-19 на вмінні відстежувати показники та ризики громадського здоров'я як на національному, так і на міжнародному рівні; на регулюванні надзвичайних ситуацій в сфері громадського здоров'я. І робити це потрібно з акцентом на компетенції органів державної влади у сфері громадського здоров'я.

### Список використаних джерел:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яка запустила реорганізацію Державної санітарно-епідеміологічної служби України, ліквідацію Державної служби України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань та утворенню Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 74. Ст. 57.

2. Демченко І.С. Громадське здоров'я: міжнародно-правові підходи до визначення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 2. С. 53-58.
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст.19.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління сферою охорони здоров'я та забезпечення медичного обслуговування населення : Закон України від 15.12.2021 № 1962-IX / Верховна Рада України. *Урядовий кур'єр*. 2022 . № 9.
5. Ashton, John. Acheson: a missed opportunity for a new public health. *British Medical Journal*. 1988. № 296. P. 231–232.
6. Громадське здоров'я : підручник для студ. вищих мед. навч. закладів / В.Ф. Москаленко та ін. Вид. 3. Вінниця : Нова Книга, 2013. 560 с.
7. Проект Закону України «Про систему громадського здоров'я» № 1708-IX від 07.09.2021. Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70025](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70025) (дата звернення 02.02.2022).
8. Стратегія розвитку охорони здоров'я 2030 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/strategija> (дата звернення 02.02.2022).
9. Слабкий Г.О., Миронюк В.І., Качала Л.О. Основні терміни, які вживаються у сфері громадського здоров'я. *Україна. Здоров'я нації*. 2017. № 3 (44). С. 235–244.
10. Кодекс цивільного захисту України : Кодекс України від 02.10.2012 № 5403-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 34-35. Ст.458.
11. The World Factbook. Central Intelligence Agency. 2020. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/346rank.html#UP> (дата звернення 02.02.2022).
12. Державна служба статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ds/kpops/kpops\\_u/arh\\_kpops2020\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/ds/kpops/kpops_u/arh_kpops2020_u.html) (дата звернення 02.02.2022).