

---

## РОЗДІЛ VII. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

---

УДК 338.351.77

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.34>

### СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

**Галай В.О.,**

*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри правового регулювання економіки  
Державного університету економіки і технологій,  
<https://orcid.org/0000-0003-1568-5068>*

#### **Галай В.О. Стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні.**

Автором здійснено аналіз існуючої нормативно-правової бази та стану реалізації реформи у сфері охорони здоров'я в Україні за період до 2020 року, формування нових аспектів державної політики у сфері охорони здоров'я та визначення пріоритетів при розробці положень Стратегії реформування системи охорони здоров'я до 2030 року.

Встановлено, що необхідність реформування системи охорони здоров'я в Україні та пошук правових шляхів подолання проблеми надання неякісної медичної допомоги, що порушує права громадян згідно ст. 3, 48, 49 Конституції України, призвели до формування основних напрямів державної політики у сфері охорони здоров'я. Початком активного реформування сфери охорони здоров'я можна вважати 2014-2015 роки, коли було прийнято Програму діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», де було прописано мету державної політики у сфері охорони здоров'я та означено основні стратегічні цілі реформи.

Під час аналізу низки нормативно-правових актів, які складають основу реформування сфери охорони здоров'я встановлено, що на формування Стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні вплинули такі фактори як: необхідність визначення основних стратегічних цілей державної політики у сфері охорони здоров'я; пошук правових шляхів подолання проблеми надання неякісної медичної допомоги населенню та захист прав пацієнтів; протидія та запобігання корупції у галузі охорони здоров'я, зокрема у сфері публічних державних закупівель; створення єдиної трирівневої системи медичних закладів; регулювання фармацевтичного ринку; необхідність впрова-

дження «е-медицини»; фінансування за системою «гроші йдуть за пацієнтом».

Автором узагальнено основні шляхи реалізації реформи системи охорони здоров'я за період до 2020 року: започаткування Програми медичних гарантій на рівні вторинної медичної допомоги за допомогою договорів з НСЗУ; налагодження системи укладення декларацій з лікарями первинної ланки; використання програми «Доступні ліки» для пацієнтів; забезпечення роботи «eHealth» в режимі 24/7 та ін.

Доцільність законодавчого закріплення положень стратегії пов'язана з актуальністю питання реформування системи охорони здоров'я в Україні. Констатовано, що передбачені заходи з розробки і прийняття Стратегії розвитку системи охорони здоров'я не було проведено у намічені строки через низку факторів, зокрема ускладнені ситуацією з пандемією COVID-19.

Визначено, що серед пріоритетів та очікувань від реформування системи охорони здоров'я завдяки практичному впровадженню положень «Стратегії-2030» є наступні: пацієнтоорієнтованість (пріоритет прав пацієнта, підвищений рівень життя, зменшення власних витрат пацієнта на медицину); доступність і якість медичних послуг (запровадження принципу безпеки медичних послуг, системи контролю за якістю, максимальне охоплення медичними послугами, удосконалення законодавства у сфері обігу лікарських засобів); оптимізація структури медичних закладів та захисту персоналу (розробленням правил поведінки працівників сфери охорони здоров'я, запровадження нової моделі інтернатури і лікарської резидентури).

**Ключові слова:** стратегія, реформа, охорона здоров'я, реалізація, пацієнт, медичні послуги, «е-медицина», ефективне врядування

**Halai V.O. The strategy of reforming the health care system in Ukraine.**

The author carried out an analysis of the existing legal framework and the state of implementation of the reform in the field of health care in Ukraine for the period until 2020, the formation of new aspects of state policy in the field of health care and the determination of priorities in the development of the provisions of the Strategy for Reforming the Health Care System until 2030.

It was established that the need to reform the health care system in Ukraine and search for legal ways to overcome the problem of providing poor-quality medical care, which violates the rights of citizens under Art. 3, 48, 49 of the Constitution of Ukraine, led to the formation of the main directions of state policy in the field of health care. The years 2014-2015, when the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Sustainable Development Strategy "Ukraine-2020" were adopted, where the goal of state policy in the field of health care and the main strategic goals were defined reforms

During the analysis of a number of normative legal acts that form the basis of health care reform, it was established that the formation of the Health Care Reform Strategy in Ukraine was influenced by such factors as: the need to define the main strategic goals of state policy in the health care sector ; search for legal ways to overcome the problem of providing low-quality medical care to the population and protect the rights of patients; combating and preventing corruption in the field of health care, in particular in the field of public procurement; creation of a single three-level system of medical institutions; regulation of the pharmaceutical market; the need to implement "e-medicine"; financing according to the "money follows the patient" system.

The author summarizes the main ways of implementing the reform of the health care system for the period until 2020: the initiation of the Program of Medical Guarantees at the level of secondary medical care with the help of contracts with the National Health Service; establishment of a system for concluding declarations with primary care doctors; use of the "Affordable Medicines" program for patients; ensuring the operation of "eHealth" in 24/7 mode, etc.

The expediency of legislatively enshrining the provisions of the strategy is related to the urgency of reforming the health care system in Ukraine. It was established that the planned measures for the development and adoption of the Strategy for the Development of the Health Care System were not carried out within the stipulated time due to a number of factors, in particular complicated by the situation with the COVID-19 pandemic.

It was determined that among the priorities and expectations from reforming the health care system due to the practical implementation of the provisions of the "Strategy-2030" are the following: patient orientation (priority of the patient's rights, increased standard of living, reduction of the patient's own expenses for medicine); availability and quality of medical services (introduction of the principle of safety of medical services, quality control systems, maximum coverage of medical services, improvement of legislation in the field of circulation of medicinal products); optimization of the structure of medical institutions and personnel protection (by developing rules of conduct for health care workers, introducing a new model of internship and medical residency).

**Key words:** strategy, reform, health care, implementation, patient, medical services, «e-medicine», effective governance.

**Постановка проблеми.** Необхідність реформування системи охорони здоров'я в Україні та пошук правових шляхів подолання проблеми надання неякісної медичної допомоги, що порушує права громадян згідно ст. 3, 48, 49 Конституції України, призвели до формування основних напрямів державної політики у сфері охорони здоров'я.

Початком активного реформування сфери охорони здоров'я можна вважати 2014-2015 роки, коли було прийнято Програму діяльності Кабінету Міністрів України [1] та Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [2], де було прописано мету державної політики у сфері охорони здоров'я та означено основні стратегічні цілі реформи.

**Стан опрацювання** цієї проблематики бере свій початок з дослідження державної політики щодо запровадження медичної реформи в Україні, про що наголошують такі вчені як Ю.В. Бережна, О.Є. Вашев, З.О. Надюк, Ю.І. Сенюк, Н.М. Ткачова. 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.

Безпосередньо питання формування стратегії сфери охорони здоров'я у своїх працях аналізували такі науковці як Є.О. Іваненко, Д. Кривошеєв, Г.С. Лопушняк, зазначаючи перспективи впровадження реформи для отримання громадянами якісних медичних послуг.

**Метою статті** є аналіз існуючої нормативно-правової бази та стану реалізації реформи у сфері охорони здоров'я в Україні за період до 2020 року, формування нових аспектів державної політики у сфері охорони здоров'я та визначення пріоритетів при розробці положень Стратегії реформування системи охорони здоров'я до 2030 року.

**Виклад основного матеріалу.** У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України [1], серед положень, що були віднесені до реформи системи охорони здоров'я зазначалися: 1) усунення корупційних схем під час проведення тендерних закупівель в системі охорони здоров'я, передача функції державних закупівель від Міністерства охорони здоров'я, зокрема до міжнародних організацій (2015-2016 роки); 2) трансформація і модернізація мережі лікарень та створення єдиної трирівневої системи (місцеві лікарні – регіональні лікарні – національні референтні центри) (2017 рік); 3) дерегуляція фармацевтичного ринку, суттєве зменшення кількості ліцензій та дозволів (2015-2016 роки).

Орієнтиром у проведенні медичної реформи також стала програма Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я-2020» [3]. На її основі було сплановано запровадження «е-медицини» за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій: 1) створення єдиної (інтегрованої) інформаційно-аналітичної системи обліку стану здоров'я громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, на основі електронної ідентифікації пацієнтів у закладах охорони здоров'я, збору даних профілактичних обстежень з метою подальшого використання в аналітичних, експертних і статистичних системах; 2) забезпечення дотримання норм ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод шляхом створення системи дистанційного консультування та діагностики з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, що об'єднують великі заклади охорони здоров'я та наукові установи.

Положення Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [2] сформулювали мету державної політики у сфері охорони здоров'я – створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Головними напрямками реформи стали: 1) підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я; 2) забезпечення вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості; 3) надання адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення тощо.

Отже, Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 роки [4] стала складовою частиною національного плану реформ, оголошеного урядом України та повинна була впроваджувати основні напрями реформи галузі охорони здоров'я.

На підставі Наказу №522 Міністерства охорони здоров'я України від 24.07.2014 року [5;4] Стратегію розробляла дорадча група з питань реформування системи охорони здоров'я. до

якої ввійшли представники уряду України (МОЗ в особі Міністра охорони здоров'я), професійної асоціації (Всеукраїнське лікарське товариство), пацієнтської спільноти (Благодійний фонд «Пацієнти України»), а також міжнародних партнерів (Світовий Банк, ВОЗ, МФ «Відродження») та ін.

Завдяки розробці довгосторокових дій реалізації стратегії було заплановано: 1) схвалити закони про систему керування якістю послуг в охороні здоров'я, що враховує постанови ЄС; 2) розробити ряд законодавчих актів про стандарти, правила та норми системи забезпечення якості медичної допомоги та доступності лікарських засобів відповідно до постанов ЄС, 3) запровадити ліцензування діяльності лікарів та укладання із ними угод, 4) сприяти автономізації закладів охорони здоров'я за новою схемою та укладання угод із їх керівниками, 5) розпочати масштабніше фінансування закладів охорони здоров'я, 6) продовжити розвиток системи безперервної освіти у сфері охорони здоров'я [4, с.39].

Конкретизацію запланованих дій щодо реалізації «Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 роки» можна описати наступним чином: вільний вибір пацієнтами лікувального закладу; впровадження системи «гроші йдуть за пацієнтом», де фінансування буде здійснюватись за реально отриману послугу реальною людиною, замість фінансування ліжок-місць у лікарнях; запровадження страхової медицини; здійснення державних закупівель у сфері охорони здоров'я через міжнародні організації системи ООН та інших міжнародних фондів; застосування міжбюджетних трансфертів у фінансуванні охорони здоров'я [6, с. 66].

Попередні результати реалізації Стратегії 2015–2020 р.р. можна було побачити уже через декілька років.

Так, аналізуючи у 2017 році результати реформування системи охорони здоров'я і в контексті реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Г.С. Лопушняк та Є.О. Іваненко [6, с. 72] зазначали, що реформування охорони здоров'я в рамках стратегії проводиться повільними темпами та не забезпечується державою у повному обсязі, хоча і є одним із восьми пріоритетних реформ, а сам документ у більшості носить декларативний характер і не дає розуміння європейських стандартів життя.

Водночас, відмітимо, що станом на 2020 рік, на Урядовому порталі було розміщено ключові результати медичної реформи за положеннями Стратегії 2015-2020 р.р. [7]:

1) запрацювала Програма медичних гарантій на рівні вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги за договорами з НСЗУ;

2) близько 30 млн. 610 тис. українців вже уклали декларації з лікарями первинної ланки;

3) на надання населенню первинної допомоги законтрактовано 1682 надавачів (1102 – комунальні заклади охорони здоров'я, 206 – приватні, 374 – лікарі ФОП);

4) програмою «Доступні ліки» користуються 2,4 млн. пацієнтів;

5) забезпечено доступність та стабільність роботи eHealth в режимі 24/7;

6) утворено комітет SDLC з метою ефективного управління розробкою функціоналу системи та ін.

Тобто, перші результати було отримано і одним з очікуваних позитивних кроків стала зміна підходів до фінансування системи охорони здоров'я [8].

Сьогодні відбувається формування нового етапу реалізації реформи у сфері охорони здоров'я шляхом затвердження плану дій на період до 2030 року.

Але цей шлях є складним та має низку проблем, що потребують вирішення.

Зокрема, Проект Закону України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року» № 9015 від 07.08.2018 року, де однією зі стратегічних цілей було передбачено «Забезпечення охорони громадського здоров'я, благополуччя та якісної освіти в безпечних і життєстійких населених пунктах» (зробити міста та населені пункти інклюзивними, безпечними, життєстійкими та збалансованими; забезпечити інклюзивну та справедливую якісну освіту і сприяти можливостям навчатися впродовж усього життя для всіх; забезпечити охорону громадського здоров'я та сприяти благополуччю для всіх у будь-якому віці; до 2030 року забезпечити фінансування системи охорони здоров'я на рівні не менше ніж 8 % ВВП з пріоритетним спрямуванням (до 40 % усіх витрат) на первинну медико-санітарну допомогу), було відкликано 29.08.2019 року [9;10].

Серед причин було названо [11]: 1) невідповідність запланованого фінансування системи охорони здоров'я (державних і приватних витрат) на рівні не менше ніж 8 % ВВП вимогам ст. 12 Основ законодавства України про охорону здоров'я, зокрема щодо частки бюджетного фінансування в загальному обсязі витрат на охорону здоров'я, а також встановлювати законом зобов'язання щодо рівня фінансування охорони здоров'я для недержавного сектору; 2) обмеження забезпечення охорони громадського здоров'я тільки територіями «безпечних і життєстійких населених пунктів»; 3) передбачення налагодження профілактичної, соціально-психологічної роботи серед населення з урахуванням гендерного аспекту.

Також, розробка нової Стратегії розвит-

ку охорони здоров'я до 2030 р., починаючи з 2020 року, була ускладнена ситуацією з пандемією COVID-19.

Щоб вирішити ці проблеми було видано Указ Президента України від 18 серпня 2021 року № 369/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про стан національної системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо забезпечення громадян України медичною допомогою» [12].

Цим рішенням планувалося забезпечити розробку і затвердження до 1 грудня 2021 року Стратегічного плану розвитку системи охорони здоров'я населення до 2030 року, який має забезпечити універсальний доступ до послуг у сфері охорони здоров'я шляхом [12]: 1) вертикальної інтегрованої системи контролю за якістю надання медичної допомоги, впровадженням ключових показників ефективності для керівників закладів охорони здоров'я та розробленням правил поведінки працівників сфери охорони здоров'я; 2) запровадженням нової моделі інтернатури і лікарської резидентури з урахуванням вимог Директиви 2005/36/ЕС та забезпеченням підготовки закладами вищої освіти за державним замовленням фахівців за окремими напрямкам; 3) у рамках програми медичних гарантій поетапне включення до тарифів на медичні послуги вартості медикаментів і витратних матеріалів, які є необхідними для надання медичних послуг; 4) розробка законопроектів щодо заборони реклами лікарських засобів, посилення відповідальності за підробку лікарських засобів, підробки документів, у тому числі електронних, про вакцинацію, гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу у сфері обігу лікарських засобів.

Також було наголошено на необхідності приведення положень Стратегії-2030 р. у відповідність із Постановою Кабінету Міністрів України від 05 грудня 2018 року № 1022 «Про затвердження Державної стратегії реалізації державної політики забезпечення населення лікарськими засобами на період до 2025 року» з метою встановлення в Україні регуляторної системи у сфері обігу лікарських засобів, визнаної на міжнародному рівні [13].

Сьогодні можна констатувати, що передбачені заходи з розробки і прийняття Стратегії розвитку системи охорони здоров'я не було проведено у намічені строки.

Починаючи з січня 2022 року відбувається активна фаза розробки та обговорення Стратегії розвитку системи охорони здоров'я України до 2030 року.

З урахуванням пацієнтоорієнтованості як основного завдання нової Стратегії-2030, участь у її розробці взяли представники громадськості,

у тому числі ті, які спеціалізуються на вузьких темах (онкологічні та орфанні захворювання та ін.), запрошені експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я та представники міжнародних проєктів технічної допомоги, практикуючі лікарі, а також провідні експерти Міністерства охорони здоров'я, Національної служби здоров'я, Держлікслужби, ДП «Медичні закупівлі», управлінці у сфері охорони здоров'я [8].

Було організовано низку публічних консультацій проєкту Стратегії з громадськістю та представниками медичного бізнесу за сприяння Національного Демократичного Інституту, Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ та Інституту «Республіка». В результаті було визначено пріоритети Стратегії-2030 [8;14]:

- ефективне врядування;
- універсальне охоплення медичними послугами;
- громадське здоров'я та можливість реагування на надзвичайні ситуації;
- залученість людей та громад у систему;
- кадрові ресурси.

Серед основних очікувань від реалізації Стратегії до 2030 року заплановано: зменшення власних витрат пацієнта на медицину, збільшення тривалості життя чоловіків та жінок на 3 роки (до 70 та 80 років відповідно), зниження материнської та дитячої смертності до середнього рівня Європейського Союзу, зниження передчасної смертності від неінфекційних захворювань на третину, зниження рівня інвалідності через захворювання, яким можна запобігти, зниження захворюваності та інвалідності від туберкульозу, ВІЛ та гепатиту С, зниження смертності від дорожньо-транспортного травматизму на третину зменшення споживання тютюну, алкоголю та солі [14].

**Висновки.** 1. На формування Стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні вплинули такі фактори як: необхідність визначення основних стратегічних цілей державної політики у сфері охорони здоров'я; пошук правових шляхів подолання проблеми надання неякісної медичної допомоги населенню та захист прав пацієнтів; протидія та запобігання корупції у галузі охорони здоров'я, зокрема у сфері публічних державних закупівель; створення єдиної трирівневої системи медичних закладів; регулювання фармацевтичного ринку; необхідність впровадження «е-медицини»; фінансування за системою «гроші йдуть за пацієнтом».

2. Шляхи реалізації реформи системи охорони здоров'я за період до 2020 року можна прослідкувати через: започаткування Програми медичних гарантій на рівні вторинної медичної допомоги за допомогою договорів з НСЗУ; налагодження системи укладення декларацій з

лікарями первинної ланки; використання програми «Доступні ліки» для пацієнтів; забезпечення роботи «eHealth» в режимі 24/7 та ін.

3. Серед пріоритетів та очікувань від реформування системи охорони здоров'я завдяки практичному впровадженню положень «Стратегії-2030» виділимо наступні: пацієнтоорієнтованість (пріоритет прав пацієнта, підвищений рівень життя, зменшення власних витрат пацієнта на медицину); доступність і якість медичних послуг (запровадження принципу безпеки медичних послуг, системи контролю за якістю, максимальне охоплення медичними послугами, удосконалення законодавства у сфері обігу лікарських засобів); оптимізація структури медичних закладів та захисту персоналу (розробленням правил поведінки працівників сфери охорони здоров'я, запровадження нової моделі інтернатури і лікарської резидентури).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII. Офіційний вісник України. 2014. № 102. ст. 3005.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 4. ст. 67.
3. Стартувала загальнодержавна програма «Здоров'я-2020: український вимір». URL: <https://med.oits.pro/2017/10/19/startuvala-zagalnodержavna-program/>.
4. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років. 41 с. URL: <https://uoz.cn.ua/strategiya.pdf>.
5. Про організацію роботи стратегічної дорадчої групи з питань реформування системи охорони здоров'я України: Наказ МОЗ України від 24.07.2014 р. № 522. URL: <https://www.apteka.ua/article/303641>.
6. Лопушняк Г.С., Іваненко Є.О. Реформування системи охорони здоров'я в контексті реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». 2017. С. 61–79. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/84323532.pdf>.
7. Медична реформа. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya>.
8. Кривошеев Д. Стратегія охорони здоров'я 2030 дозволить громадянам отримувати якісні безкоштовні медпослуги по всій Україні. URL: <https://rpr.org.ua/news/stratetiia-okhorony-zdorov-ia>

- 2030-dozvolyt-hromadianam-otrymuvaty-  
iakisni-bezkoshtovni-medposluhy-po-vsiy-  
ukraini-kerivnytsia-dyrektoratu-moz/.
9. Проект Закону України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року» № 9015 від 07.08.2018. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64508](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64508)
  10. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Проект Закону про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64508](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64508).
  11. Висновок на проект Закону України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року» URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/ХН6УF00А?an=57>.
  12. Стратегічний план розвитку системи охорони здоров'я населення до 2030 року буде затверджений цьогоріч. 2021 р. URL: <http://khocz.com.ua/strategichnij-plan-rozvitku-sistemi-ohoroni-zdorovja-naselennja-do-2030-roku-bude-zatverdzenij-cogorich/>.
  13. Центр долучився до обговорення проекту нової Стратегії розвитку системи охорони здоров'я України. Державний експертний центр МОЗ України. URL: <https://www.dec.gov.ua/news/czentr-doluchyvsvya-do-obgovorennya-proektu-novoyi-strategiyi-rozvytku-systemy-ohorony-zdorovya-ukrayiny/>.
  14. Стратегія розвитку охорони здоров'я до 2030 р.: очікування та пріоритети. 19 Січня 2022 року. URL: <https://www.apteka.ua/article/625280>.