УДК 351.77:614.3/.4:616.9
DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2026.5/17

Пушкар О. А.
https://orcid.org/0009-0007-9966-9693
Класичний приватний університет

ПЕРЕГЛЯД СТРАТЕГІЧНИХ ПІДХОДІВ І РЕГУЛЯЦІЙ ДО АДМІНІСТРУВАННЯ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ ЇЇ СТІЙКОСТІ ДО ЕПІДЕМІЧНИХ ВИКЛИКІВ

Стаття присвячена теоретико-методологічному обґрунтуванню пріоритетних напрямів трансформації стратегічних підходів до адміністрування системи громадського здоров'я України для підвищення її стійкості до епідемічних викликів. Актуальність дослідження зумовлена об'єктивною необхідністю кардинальної модернізації державних механізмів захисту населення від біологічних та епідемічних загроз, що є фундаментальним елементом системи національної безпеки. В умовах триваючих воєнних дій та подолання наслідків масштабних криз традиційні адміністративні моделі демонструють недостатню гнучкість, що вимагає розробки нових теоретико-методологічних та практичних підходів до антикризового менеджменту в медичній галузі. Науковий аналіз спрямовано на вивчення інституційних трансформацій, які відбуваються під впливом децентралізації влади та інтеграції України до європейського правового простору.

В статті ідентифіковано головні історичні передумови та чинники реформування галузі, починаючи від підписання Угоди про асоціацію з ЄС та старту реформи фінансування охорони здоров'я до проявів глобальної пандемії COVID-19. На основі системного підходу проаналізовано норми профільного Закону України «Про систему громадського здоров'я» та положення Урядової Стратегії розвитку системи охорони здоров'я на період до 2030 року у розрізі її ключових напрямів та оперативних цілей. Особливу увагу приділено детермінантам забезпечення інституційної та професійної автономії ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України» та мережі регіональних центрів контролю та профілактики хвороб під час децентралізації влади. Обґрунтовано адміністративну доцільність імплементації міжнародної стратегії «Здоров'я в усіх політиках» та міждисциплінарного підходу «Єдине здоров'я» як інструментів міжсекторальної взаємодії та подолання управлінської фрагментації на рівні територіальних громад. Наголошено на пріоритетності цифровізації епідеміологічного нагляду, автоматизації збору аналітичних даних та подолання внутрішнього бюрократичного опору для збереження та якісного відтворення людського капіталу в період післявоєнного відновлення держави.

Ключові слова: *публічне управління, система громадського здоров'я, епідеміологічний нагляд, міжсекторальна координація, моніторинг, епідемічні загрози, надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я, «Здоров'я в усіх політиках», «Єдине здоров'я», національна безпека*

Постановка проблеми. Глобальні кризові явища останніх років, зокрема пандемія COVID-19, а також безпрецедентні виклики, спричинені повномасштабною воєнною агресією проти України, докорінно змінили вимоги до національної безпеки, невіддільним елементом якої є біобезпека та охорона здоров'я. Знищення медичної інфраструктури, масове переміщення населення, ризики спалахів інфекційних хвороб та обмеженість ресурсів висувають критичні вимоги до стійкості системи охорони здоров'я. У цих умовах традиційні моделі управління демонструють недостатню гнучкість, що зумовлює гостру потребу в перегляді стратегічних підходів до адміністрування системи громадського здоров'я України.

Ухвалення Закону України «Про систему громадського здоров'я» заклало фундамент для модернізації галузі відповідно до європейських стандартів. Проте практична імплементація цих норм, координаційних механізмів взаємодії між орга-

© Пушкар О. А., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

нами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і регіональними центрами контролю та профілактики хвороб щодо реалізації комплексу заходів у сфері громадського здоров'я, спрямованих на забезпечення захисту здоров'я населення в контексті подолання біологічних ризиків і епідемічних загроз, потребує ґрунтовного наукового аналізу та оптимізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дану проблематику досліджували такі науковці як А. Берзіна, В. Білак-Лук'янчук, В. Будзин, М. Дейкун, Є. Кувшинова, В. Лопіт, І. Миронюк, І. Рожкова, Л. Савчук, Г. Слабкий та інші. Водночас, попри наявність значного наукового доробку, специфіка адміністрування системи громадського здоров'я в умовах криз залишається недостатньо вивченою і потребує додаткових досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування пріоритетних напрямів трансформації стратегічних підходів до адміністрування системи громадського здоров'я України для підвищення її стійкості до епідемічних викликів.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні тема громадського здоров'я в Україні стала однією з найважливіших. На це вплинули чотири головні причини. Перший серйозний поштовх відбувся у 2014 році, коли Україна підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Наша держава взяла на себе обов'язок оновити закони та привести їх до європейських стандартів якості, і значна частина цих змін стосувалася саме епідемічної та біологічної безпеки. Другою причиною став старт масштабної медичної реформи у 2016 році. Україна почала відходити від радянської системи Семашка, яка фінансувала ліжка в лікарнях, а не реальну допомогу людям. Нова модель запровадила принцип «гроші йдуть за пацієнтом», а головним закупівельником медичних послуг в країні стала Національна служба здоров'я України.

Попри ці позитивні зміни, третім чинником, який гальмував розвиток галузі, була відсутність єдиного профільного закону. Держава намагалася керувати сферою через різні, часто застарілі закони. Така розпорошеність правил створювала плутанину та заважала побудувати чітку стратегію розвитку. Четвертою, найгострішою причиною стала пандемія COVID-19, яка розпочалася у 2020 році. Вона змінила всі плани та змусила державу терміново звернути увагу на профілактику та попередження інфекційних хвороб. Пандемія чітко показала, що старі адміністративні підходи не працюють, у країні немає надійної системи моніторингу та прогнозування ризиків, а захистити здоров'я нації можна лише через злагоджену роботу всіх міністерств і відомств разом. Тому, на нашу думку, варто погодитися з А. Б. Берзіною, що «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». У зв'язку з цим виникає потреба забезпечення «лідерства та ефективного функціонування системи громадського здоров'я у системі цивільного захисту» [1].

Сучасний етап реформування системи громадського здоров'я в Україні безпосередньо зосереджений на посиленні відповідних інститутів, кардинальному зміцненні систем епідеміологічного нагляду та розбудові комплексного моніторингу за небезпечними факторами середовища життєдіяльності. Нормативно-правовим фундаментом такого реформування виступає Закон України «Про систему громадського здоров'я» № 2573-IX, який визначає систему як «комплекс інструментів та заходів, що здійснюються суб'єктами системи громадського здоров'я та спрямовані на захист і зміцнення здоров'я населення, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення» [2]. Цей документ остаточно визначив «концентрацію зусиль навколо розвитку мережі регіональних центрів контролю та профілактики хвороб та посиленні експертної і координаційної ролі головної експертної установи у сфері громадського здоров'я» [3].

Наступним логічним кроком у розвитку цієї моделі стало затвердження розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2025 р. № 34-р Стратегії розвитку системи охорони здоров'я України до 2030 року (далі – Стратегія – 2030), яка у межах Стратегічної цілі 2 задекларувала необхідність посилення міжсекторальної координації державної політики. Як зазначають І. С. Миронюк та Г. О. Слабкий, «роль і задачі системи громадського здоров'я, визначені Стратегією розвитку системи охорони здоров'я України до 2030 року, є стратегічними та комплексними. Їх впровадження в практичну охорону здоров'я дозволить забезпечити зменшення показників смертності та захворюваності, а також покращити функціонування й участь громадян, що приводить до покращення здоров'я та добробуту населення країни» [4]. Важливим наскрізним пріоритетом Стратегії – 2030 визнано «необхідність комплексного відновлення системи охорони здоров'я, компенсації та надолуження ресурсних

втрат, спричинених збройною агресією Російської Федерації, а також сприяння відбудові потенціалу країни в цілому шляхом розвитку та повернення людського капіталу» [3].

У цьому контексті Оперативна ціль 1 спрямована на «забезпечення професійної автономії, сталого розвитку та ефективної роботи суб'єктів, що провадять діяльність у сфері забезпечення охорони громадського здоров'я» [3]. У межах реалізації Стратегічної цілі 2, що передбачає посилення міжсекторальної координації державної політики із безпосереднім впливом на систему охорони здоров'я, критично важливого значення набуває Оперативна ціль 1, орієнтована на гарантування професійної автономії, сталого розвитку та операційної ефективності суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері громадського здоров'я. Практична реалізація цього напрямку дозволить модернізувати та зміцнити інституційний потенціал національних агенцій біобезпеки, забезпечуючи високий рівень суспільної довіри та спроможність системи активно реагувати на каскадні кризові виклики. Водночас актуалізується потреба в оптимізації міжвідомчої комунікації та гармонізації взаємодії управлінської вертикалі системи громадського здоров'я з центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що повністю корелює з логікою триваючих процесів децентралізації. Головними практичними завданнями на цьому шляху визначено забезпечення всебічної організаційної, фінансової та кадрової стійкості ДУ «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» як головної експертної установи на національному рівні, а також одночасне зміцнення ролі мережі регіональних центрів контролю та профілактики хвороб (ЦКПХ), які виступають провідними інституціями захисту здоров'я населення на регіональному та місцевому рівнях.

Концептуальне бачення розвитку системи охорони здоров'я, закладене ще у фіналізованому проєкті Стратегії від 23 лютого 2022 року, де зазначено 5 стратегічних напрямів подальшого розвитку галузі. В контексті забезпечення охорони громадського здоров'я визначено три стратегічні пріоритети, зокрема «забезпечено функціонування спроможної системи громадського здоров'я, спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення, попередження хвороб, своєчасне виявлення викликів для здоров'я та реагування на них; створюються безпечні умови й середовище життєдіяльності, що сприяють збереженню та зміцненню здоров'я; забезпечено захист здоров'я населення шляхом попередження виникнення й раннього виявлення надзвичайних ситуацій та ефективного реагування на них» [5].

Це бачення трансформувалося в Оперативну ціль 3 Стратегії – 2030, яка спрямована на всебічний розвиток міжсекторального співробітництва для забезпечення консолідованого загальнодержавного підходу у вирішенні стратегічних питань охорони здоров'я. Практична реалізація цього напряму дозволить значно посилити організаційну спроможність системи, забезпечити раціональний і прозорий розподіл функцій та наявних ресурсів, повністю нівелювати ризики відомчої ізольованості, усунути управлінські прогалини, а також здійснювати безперервний моніторинг прогресу у виконанні планових завдань. Основними драйверами цих змін виступає невідкладне впровадження дієвого міжсекторального координаційного механізму та інтегрованої аналітичної платформи щодо пріоритетних проблем громадського здоров'я із чітким, прозорим алгоритмом взаємозв'язку та оперативної взаємодії між суб'єктами управління на національному, регіональному та місцевому рівнях. Адміністрування системи за таких умов трансформується через призму забезпечення міжсекторальної співпраці за фундаментальним принципом «здоров'я в усіх політиках», що вимагає спільного та узгодженого формування пріоритетів, єдиних для всіх владних інституцій, чиї рішення прямо чи опосередковано спричиняють вплив на здоров'я нації.

Як зазначає Є. Кувшинова, трансформація механізмів публічного управління системою громадського здоров'я України гостро потребує відходу від лінійних рішень на користь гнучкої взаємодії. Ключовим інструментом новітнього менеджменту виступає створення «єдиних координаційних механізмів та системної інтеграції громадського сектору в процеси прийняття управлінських рішень» [6]. В таких умовах адміністрування системи громадського здоров'я України повинне гуртуватися на забезпеченні міжсекторальної співпраці за принципом «здоров'я в усіх політиках» (Health in All Policies – HiAP), що, в свою чергу, потребує «запровадження механізму оцінки впливу чинного законодавства на здоров'я населення, а кожну, нову, законодавчу ініціативу слід проводити експертизу та аналіз впливу наслідків її реалізації на демографічну ситуацію, на стан громадського здоров'я та на відповідність стратегії "Здоров'я у всіх політиках"» [7].

Крім цього, як зазначено в операційному посібнику «Розробка та фінансування регіональних і місцевих програм громадського здоров'я», «інвестувати в збереження здоров'я значно результативніше та дешевше, ніж витрачати кошти на лікування» [8]. Тому, можна стверджувати, що глобальна мета реалізації Стратегії розвитку системи охорони здоров'я полягає в оптимізації механізмів готовності до біологічних загроз за універсальним принципом «Єдине здоров'я» (One Health).

Операційна стійкість системи в умовах сучасних викликів деталізується у межах Оперативної цілі 6 Стратегії – 2030, яка фокусується на посиленні спроможності та забезпеченні належного управління системою охорони здоров'я в умовах надзвичайних ситуацій та глобальних загроз. Реалізація цієї цілі дасть змогу забезпечити надійний захист і збереження здоров'я населення шляхом запобігання, раннього виявлення, розроблення превентивних механізмів та підтримання в стані постійної готовності елементів ефективного реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я. Це виступає базовою умовою для того, щоб запобігти транскордонному поширенню епідемічних загроз, які можуть становити ризики та небезпеку громадському здоров'ю, шляхом масштабної розбудови спроможності національної системи відповідно до вимог Міжнародних медико-санітарних правил.

Як наголошує В. Р. Будзин, новий тип управління повинен «відповідати вимогам сучасності та заснований на соціальних детермінантах здоров'я, справедливості та стійкості, досягненні глобальних та суспільних цілей» [9]. Це, своєю чергою, вимагає створення безперебійної та скоординованої взаємодії між структурами екстреної медичної допомоги, медицини катастроф та громадського здоров'я України.

Отже, державна політика у сфері громадського здоров'я та суспільного благополуччя має будуватися на засадах довгострокової стійкості, інновацій та мінімізації ризиків. Саме такий підхід дозволить ліквідувати відомчу ізольованість і забезпечити безперебійну координацію між системами екстреної медичної допомоги, медицини катастроф та громадського здоров'я в межах єдиної державної системи цивільного захисту України.

Висновки. Таким чином, беручи до уваги все вище наведене, можна дійти висновку, що еволюція вітчизняної моделі охорони здоров'я пройшла складний шлях від застарілої радянської системи Семашка до євроінтеграційної моделі. Тому сучасне адміністрування у даній сфері має базуватися на інноваційних засадах, де головними орієнтирами є збереження, відновлення та надолуження втрат людського капіталу в післявоєнний період. Успішна реалізація Оперативної цілі 1 Стратегії розвитку системи охорони здоров'я України до 2030 року вимагає дотримання принципу професійної та операційної автономії суб'єктів громадського здоров'я. Це забезпечує модернізацію інституційного потенціалу національних агенцій біобезпеки, ліквідує колізії та дублювання функцій вертикалі виконавчої влади в умовах децентралізації. Головним інструментом сталого розвитку на національному рівні визначено зміцнення фінансово-кадрової спроможності ДУ «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» як головної експертної інституції, що логічно підкріплюється розширенням операційних можливостей регіональних центрів контролю та профілактики хвороб.

Розгортання міжсекторального співробітництва в межах Оперативної цілі 3 Стратегії – 2030 є безальтернативним механізмом ліквідації управлінських прогалин та підвищення організаційної спроможності системи. Інтеграція міжнародного принципу «Здоров'я в усіх політиках» у практику державного управління дозволяє органам місцевого самоврядування ефективно впливати на соціальні та економічні детермінанти громадського здоров'я безпосередньо на місцях. Глобальним напрямом розвитку системи визнано перехід до моніторингу загроз за принципом «Єдине здоров'я», що консолідує в єдиному аналітичному полі медичні, екологічні та ветеринарні показники в контексті досягнення кращих результатів у сфері громадського здоров'я.

Забезпечення операційної стійкості системи громадського здоров'я в умовах надзвичайних ситуацій безпосередньо залежить від її інтеграції в єдину державну систему цивільного захисту. Сучасний воєнний стан вимагає повного технічного та лабораторного переоснащення епідеміологічної мережі за міжнародними стандартами біобезпеки. Гармонізація вітчизняного законодавства із вимогами acquis communautaire та злагодження механізмів медичного захисту дозволить усунути відомчу ізольованість, забезпечивши безперебійну координацію сил і засобів екстреної медичної допомоги, медицини катастроф та громадського здоров'я як невід'ємної складової національної безпеки України.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі доцільно зосередити на детальному вивченні фінансово-економічних інструментів стратегіч-

ної закупівлі послуг громадського здоров'я на рівні об'єднаних територіальних громад, а також на оптимізації математичних моделей штучного інтелекту для прогностичного цифрового нагляду за індикаторами здоров'я в умовах післявоєнного відновлення країни.

Список літератури:

1. Берзіна А. Б. До питання системи громадського здоров'я в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету.* 2022. Випуск 69. С. 212–217. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.69.36.

2. Про систему громадського здоров'я: Закон від 06.09.2022 р. № 2573-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#top.

3. Про схвалення Стратегії розвитку системи охорони здоров'я на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2025 р. № 34-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2025-%D1%80#Text.

4. Миронюк І. С., Слабкий Г. О., Білак-Лук'янчук В. Й., Лопіт В. В., Савчук Л. М., Рожкова І. В. Місце громадського здоров'я в Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року (частина 2). *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України.* 2024. № 2 (100). С. 55–63. DOI: https://doi.org/10.11603/1681-2786.2024.2.14788.

5. Проєкт 23 лютого 2022 року. Фіналізований та погоджений членами Міжсекторальної робочої групи з питань розробки «Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року». URL: https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F/UKR%20Health%20Strategy%20Feb%2024.2022.pdf.

6. Кувшинова Є. Трансформація механізмів публічного управління системою громадського здоров'я України в умовах криз: інституційна еволюція та міжсекторальна взаємодія. *Аспекти публічного управління.* 2026. № 2. С. 28–34. DOI: https://doi.org/10.15421/152603.

7. Дейкун М. Підходи до формування національної системи громадського здоров'я через стратегію «Здоров'я у всіх політиках». *Вісник Національного університету Чернігівський колегіум імені Т. Г. Шевченка.* 2025. № 31(187). С. 356–363. DOI: https://doi.org/10.58407/visnik.253158.

8. Операційний посібник «Розробка та фінансування регіональних і місцевих програм громадського здоров'я». URL: https://phc.org.ua/sites/default/files/users/user90/Manual_Development%20and%20funding%20of%20regional%20and%20local%20public%20health%20programs_print_210x297%2B3mm.pdf.

9. Будзин В. Р. Європейський досвід реалізації управлінських підходів у сучасній державній політиці громадського здоров'я та суспільного благополуччя. *Публічне управління та митне адміністрування.* 2023. № 1 (36). С. 18–22. DOI: https://doi.org/10.32782/2310-9653-2023-1.3.

Pushkar O. A. REVIEW OF STRATEGIC APPROACHES AND REGULATIONS FOR THE ADMINISTRATION OF UKRAINE'S PUBLIC HEALTH SYSTEM IN THE CONTEXT OF ENHANCING ITS RESILIENCE TO EPIDEMIC CHALLENGES

This article focuses on the theoretical and methodological substantiation of priority directions for transforming strategic approaches to the administration of Ukraine's public health system, with the aim of increasing its resilience to epidemic challenges. The relevance of this research stems from the objective need for a radical modernization of state mechanisms designed to protect the population from biological and epidemic threats – a fundamental component of the national security system. Amid ongoing military hostilities and the process of overcoming the consequences of large-scale crises, traditional administrative models have proven insufficiently flexible; this necessitates the development of new theoretical, methodological, and practical approaches to crisis management within the healthcare sector. The analysis examines institutional transformations occurring under the influence of the decentralization of power and Ukraine's integration into the European legal space.

The article identifies key historical prerequisites and factors driving the reform of the sector – ranging from the signing of the Association Agreement with the EU and the launch of healthcare financing reforms to the impact of the global COVID-19 pandemic. Based on a systems approach, this study analyzes the provisions of the Law of Ukraine «On the Public Health System» and the Government's Strategies of development of the system of health protection up to 2030, focusing on its key trends and operational objectives. Particular attention is paid to the factors ensuring the institutional and professional autonomy of the State Institution «Public Health Center of the Ministry of Health of Ukraine» and network of regional Centers for Disease Control and Prevention within the context of the decentralization of power. The administrative rationale for implementing the international

«Health in All Policies» strategy and the cross-disciplinary «One Health» approach is substantiated; these serve as tools for intersectoral collaboration and for overcoming managerial fragmentation at the level of territorial communities. The study emphasizes the priority of digitizing epidemiological surveillance, automating the collection of analytical data, and overcoming internal bureaucratic resistance – all essential for preserving and effectively regenerating human capital during the post-war recovery of the state.

Keywords: *public administration, system of public health, epidemiological surveillance, intersectoral coordination, monitoring, epidemic threats, emergencies in the field of public health, «Health in All Policies,» «One Health,» national safety.*

Дата першого надходження статті до видання: 15.09.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 02.10.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 16.11.2026