

УДК 351.61

Н. А. ФОЙГТ

**ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ ПОХИЛОГО ВІКУ
В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ**

Викладено стан здоров'я населення похилого віку в Україні, обговорено нагальні проблеми законодавчого забезпечення управління охороною суспільного здоров'я в умовах старіння населення та визначено шляхи їх вирішення.

Ключові слова: старіння населення, управління охороною суспільного здоров'я.

This article deals with the health status of elderly population in Ukraine. The current legislative and organizational problems of protection the elderly population by public health are discussed and the necessary solutions are determined.

Key words: population aging, management of public health.

Проблема створення, вдосконалення й подальшого розвитку законодавчої бази в галузі охорони здоров'я в Україні в контексті старіння населення залишається однією з найнагальніших. Відомо, що ефективність діяльності системи охорони здоров'я є одним з визначальних чинників соціально-економічного розвитку будь-якої держави. До того ж необхідно враховувати, що здоров'я населення – найважливіший елемент національної безпеки держави – перебуває в прямій залежності від діяльності, здійснюваної органами державної влади з реалізації конституційних прав громадян усіх вікових груп на охорону здоров'я й медичну допомогу.

На жаль, на сьогодні законодавче забезпечення охорони здоров'я населення похилого віку в Україні на національному й регіональному рівнях залишається недосконалим і часто не відповідає реаліям поточних демографічних та епідеміологічних процесів. Вітчизняна охорона здоров'я, тривалий час перебуваючи у кризі, не забезпечує надання безкоштовної й кваліфікованої допомоги всім верствам населення, але особливо – соціально найнезахищенішому населенню похилого віку, що є однією з основних причин посилення негативного впливу демографічного старіння на стан суспільного здоров'я в цілому.

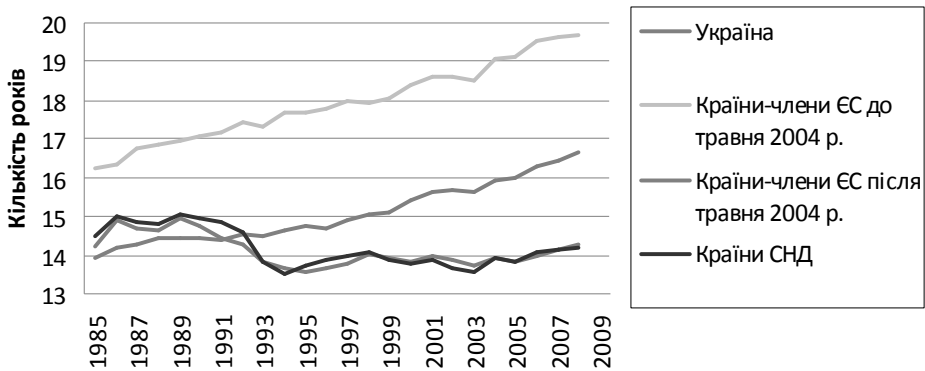
Проблеми еволюції, сучасного стану та перспектив демографічного старіння в Україні набули достатньо глибоко аналізу в роботах як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників [3–5; 9; 13; 14]. Гострота цих проблем відображена в таких важливих державних документах, як Концепція [2] і Стратегія демографічного розвитку України на 2005 – 2015 рр. [1]. Базові принципи управління реформуванням охорони здоров'я в умовах демографічного старіння, сформульовані міжнародними експертами [15; 16],

знайшли свого подальшого розвитку у роботах В. Сімоненка [10–12], О. Крентовської [6; 7], С. Мокрецова [8] та ін. Проте деякі проблеми правових та організаційних механізмів забезпечення охорони здоров'я населення похилого віку в Україні залишаються невизначеними.

Метою даної статті є виокремлення проблем законодавчого забезпечення управління охороною суспільного здоров'я в умовах старіння населення та визначення шляхів їх вирішення.

Протягом останніх років на тлі стагнації на високому рівні смертність населення України у віці 65 років і старше залишається однією з найвищих в Європі для даного вікового контингенту. Це призводить до формування найнижчих показників очікуваної тривалості життя серед людей похилого віку (рис. 1).

Середня очікувана тривалість життя у віці 65 років



Стандартизовані коефіцієнти смертності населення у віці 65+

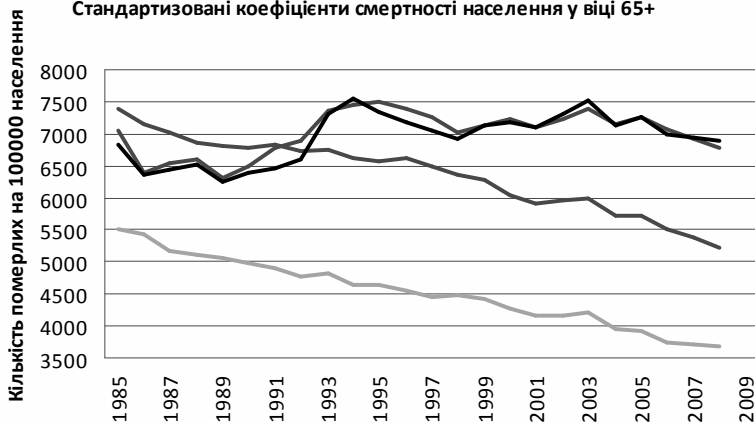


Рис. 1. Динаміка смертності і тривалості життя населення у віці 65 років і старше в Україні та інших регіонах Європи у 1985 – 2008 рр.

На відміну від більш розвинених європейських країн, структура смертності літніх українців поки що не зазнала модернізації, пов'язаної з четвертою стадією демографічного переходу, коли засобами сучасної медицини і раціоналізації способу життя подолана надсмертність від хвороб системи кровообігу (рис. 2).

Таку модернізацію можна спостерігати у структурі смертності літнього населення розвинених країн Західної та Центральної Європи – членів Євросоюзу до травня 2004 р. Парадоксом прогресу смертності в цих країнах експерти вважають підвищення частки смертей літніх людей від інфекційних і паразитарних хвороб. Інакше кажучи, значна кількість європейців доживають до дуже похилого віку практично здоровими і фактично вмирають від фізичної слабкості, коли несила протистояти тривіальній інфекції. Натомість в Україні у загальному обсязі смертей у віковому інтервалі 65+ очевидно переважають смертні випадки від хвороб системи кровообігу, відсуваючи смертність від інших причин далеко на другий план.

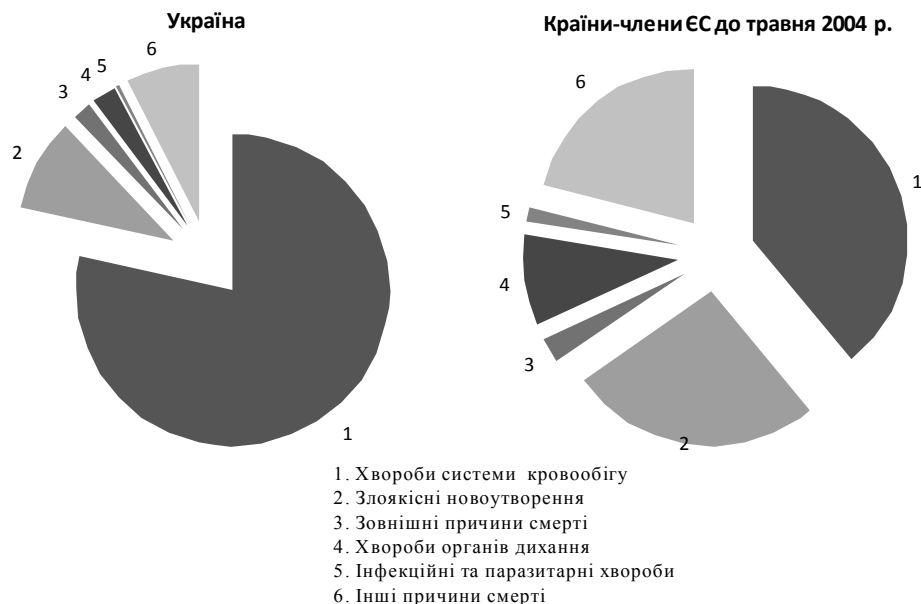


Рис. 2. Структура смертності населення у віці 65 років і старше за причинами смерті в Україні та інших регіонах Європи в 2008-2009 рр.

У зв'язку з наведеним необхідно зупинитися на низці проблем державного управління охороною суспільного здоров'я, вирішення яких може позитивно вплинути на статус здоров'я населення похилого віку і на медико-демографічну ситуацію в цілому.

Передусім слід зазначити, що в умовах украї недостатнього бюджетного фінансування охорони здоров'я гарантований рівень медичної допомоги

населенню й досі залишається невизначеним. Навіть провідні медичні клініки й центри через недостатнє фінансування змушені брати гроші з пацієнтів за лікування. Велике поширення одержала тіньова оплата медичних послуг у лікувально-профілактичних установах. Ослаблено медичну науку, звужено фронт досліджень, а також науково-медичний потенціал України.

Погіршення державного управління, планування, відповідальності й контролю за функціонуванням системи охорони здоров'я ведуть до зниження ролі держави в забезпеченні прав літніх громадян на охорону здоров'я, зниження якості медичної допомоги у державному й муніципальному секторах охорони здоров'я, до зростання обсягу платних послуг, що робить їх недоступними літніх громадян України. Зростаюча потреба населення похилого віку в ефективних лікарських засобах дедалі менше задовольняється вітчизняною промисловістю при систематичному зростанні ціни на них, що також робить їх малодоступними для літніх людей.

Треба сказати, що охорона суспільного здоров'я в Україні може й повинна бути єдиною загальнонаціональною функціональною системою, розвиток якої інтегрується в сучасний політичний, економічний і суспільний розвиток у цілому. У даному контексті неприпустимим є різкий перехід від охорони здоров'я як системи до стихійного ринку медичних послуг на шкоду охороні здоров'я тих верств населення, які, з одного боку, є найбільш залежними від медичного обслуговування, з іншого – є найменш спроможними сплачувати за сучасні ефективні медичні послуги. З огляду на провідну роль громади у створенні умов для збереження здоров'я в похилому віці необхідно чітко визначити взаємини держави й місцевого самоврядування зі збереженням єдності управління охороною здоров'я.

Базові засади і права у сфері соціального захисту, включаючи охорону здоров'я, для громадян похилого віку в Україні сформульовано в Законі України “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні”. Формування сучасної й ефективної законодавчої бази охорони здоров'я в цілому відбувається досить динамічно. Прийнято низку базових законодавчих актів, таких як Закони України “Про лікарські засоби”, “Про санітарно-епідеміологічне благополуччя населення”, “Про наркотичні засоби й психотропні речовини”, “Про імунопрофілактику інфекційних захворювань”, “Про якість і безпеку харчових продуктів”. До чинних законів внесено низку змін і доповнень відповідно до вимог сьогодення.

Зараз як першочергове завдання варто розглядати прискорення розгляду й прийняття Верховною Радою України Закону України “Про обов'язкове медичне страхування” (у першому читанні цей законопроект було прийнято 27 січня 1999 р.). З огляду на актуальність якнайшвидшого вирішення економічних проблем охорони здоров'я, розробка й прийняття цього Закону закладе основу страхової медицини в нашій країні. Цей Закон повинен ґрунтуватися на стратегічній концепції розвитку обов'язкового медичного страхування.

У проекті Закону гарантовано державою кожному громадянину обсяг медичної допомоги забезпечується бюджетними коштами й коштами

обов'язкового медичного страхування. Проте для реалізації гарантій безкоштовної, рівнодоступної медичної допомоги необхідне затвердження на національному рівні державних стандартів якості медичної допомоги, а також засобів нормативного регулювання порядку ціноутворення й взаєморозрахунків державних і муніципальних органів охорони здоров'я й фондів обов'язкового медичного страхування. Необхідна розробка інноваційних механізмів державного регулювання діяльності фондів обов'язкового медичного страхування з метою оптимального використання фінансових коштів, що перебувають у його розпорядженні, а також залучення нових джерел фінансування для забезпечення медичної допомоги населенню похилого віку, як особливій категорії населення.

У формуванні законодавчої бази охорони суспільного здоров'я важливе значення мають і закони, що традиційно відносяться до сфери екології. В останні роки прийнято Закони України “Про безпечне поводження з пестицидами й агрохімікатами”, “Про відходи виробництва й споживання”, “Про знищення хімічної зброї”, “Про охорону атмосферного повітря” тощо. Важливим є прийняття Законів України “Про питну воду й питне водопостачання” і “Про поводження з радіоактивними відходами”. Важливість цих документів у забезпеченні правового регулювання діяльності, спрямованої на оздоровлення навколишнього природного середовища, а отже, на поліпшення умов життя всіх вікових категорій населення України, є безсумнівною.

У процесі вдосконалення законодавчої бази у сфері охорони здоров'я населення України в контексті вимог, що висуває процес демографічного старіння, повинне бути вирішено завдання вдосконалення базових законів у цій сфері, своєчасного внесення необхідних змін і доповнень у прийняті раніше закони. Основними завданнями законодавчої і виконавчої влади в цьому контексті є такі:

- зміцнення зв'язку законодавства, політики та механізмів управління у сфері соціального захисту та медичного обслуговування населення похилого віку;

- забезпечення правових та організаційних передумов для стабілізації фінансування програм медичного та соціального обслуговування літніх людей усіх рівнів з урахуванням перспективного зростання чисельності даного контингенту;

- правове та організаційне забезпечення максимальної гнучкості у розподілі ресурсів та наданні послуг регіональним та місцевим органам управління з метою найефективнішого задоволення потреб літнього населення у соціальному та медичному обслуговуванні в межах їх територіальних громад;

- правова та організаційна підтримка органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем забезпечення і поліпшення здоров'я літніх членів старіючих громад. Усебічне сприяння органам місцевого самоврядування в розвитку громадської діяльності та залучення в неї літніх членів громади з наданням їм можливості працювати, реалізовувати свій творчий потенціал, покращуючи умови життя у громаді;

– створення переліку рівнів авторизації програм соціального забезпечення та медичного обслуговування населення похилого віку, що гарантує їх гнучкість і здатність для місцевої автономізації, забезпечення необхідними ресурсами для підтримки відповідності цих програм зростаючій кількості населення похилого віку, його етнічній і культурній неоднорідності, і перспективному зростанню чисельності так званих “дуже старих”, тобто осіб віком 85 років і старше, які є найбільш слабкими, вразливими, і такими, що найбільшою мірою потребують соціальної підтримки.

Важливим аспектом розвитку правової бази охорони здоров'я України є правове регулювання експертизи проектів законів і нормативних актів, прийнятих органами виконавчої й законодавчої влади. Прийняття нормативного акту, що регулює порядок прийняття законів і інших нормативних документів у сфері охорони здоров'я населення похилого віку, дозволить регулювати розробку й проведення експертизи законопроектів, які стосуються даної сфери, і сприятиме ухваленню якісних, науково обґрунтованих, юридично вивірених і узгоджених регулюючих документів, які забезпечуватимуть високу ефективність управління охороною суспільного здоров'я в умовах демографічного старіння. Такі нормативні акти необхідно розробляти як на державному, так і на муніципальному рівні, що забезпечить взаємне збагачення й доповнення законодавчого простору на різних рівнях і послужить якнайшвидшому вирішенню нагальних проблем охорони здоров'я.

Міністерство охорони здоров'я України є виконавчим органом, відповідальним за реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я громадян України й забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя усіх вікових груп населення. У зв'язку з цим, очевидно, можна вважати виправданою політику Мінздраву, що бере на себе основний тягар роботи з формування законодавчої бази й удосконалення конкретних законодавчих актів. Разом з тим до цього процесу варто ширше залучати законотворчу ініціативу як вищих законодавчих органів, так і органів місцевого самоврядування, а особливо громадських об'єднань ветеранів праці, які можуть внести свою частку у формування законодавчої бази у сфері охорони здоров'я населення похилого віку.

Слід зазначити, що завдання держави й Уряду України в подоланні негативних наслідків старіння населення у сфері охорони суспільного здоров'я можуть бути сформульовані таким чином: процес реформування охорони суспільного здоров'я має бути соціально спрямованим, тобто націленим на вирішення питань освіти, культури, охорони здоров'я, екології й соціального захисту. Реалізація такого підходу є неможливою без розробки ґрунтовної й дієвої правової бази, для чого необхідно критично проаналізувати існуючий досвід законотворчості у сфері охорони здоров'я з метою якомога повного забезпечення конституційно закріплених прав літніх громадян України в галузі охорони здоров'я й надання медичної допомоги.

Література:

1. Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. № 879 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 26. – С. 161.
2. Про схвалення Концепції демографічного розвитку на 2005 – 2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2004 р. № 724-р // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 41. – С. 32.
3. *Валентей Д. И.* Демография : состояние и перспективы / Д. И. Валентей. – М. : МГУ, 2008. – 247 с.
4. Демографічна криза в Україні. Проблеми дослідження, витоки, складові, напрями протидії / за ред. В. Стешенко. – К., 2001. – 560 с.
5. Демографічні перспективи України до 2026 року / В. Стешенко, О. Рудницький, О. Хомра. – К. : Ін-т економіки НАНУ, 2006. – 50 с.
6. *Крентовська О.* Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення / О. Крентовська // Демократичне врядування. – 2009. – Вип. 4. – С. 98–104.
7. *Крентовська О.* Основні напрями державного управління щодо розвитку соціальної сфери в умовах старіння населення / О. Крентовська // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 21. – С. 98–104.
8. *Мокрецов С. Є.* Вплив демографічної політики держави на репродуктивний стан здоров'я населення України / С. Є. Мокрецов / Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 3 (30). – С. 1–6.
9. *Муромцева Ю. І.* Демографія : [навч. посіб.] / Ю. І. Муромцева. – К. : Кондор. – 2006. – 300 с.
10. *Сімоненко В. В.* Механізми державного управління демографічними процесами в Автономній Республіці Крим : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / В. В. Сімоненко. – К., 2008.
11. *Сімоненко В. В.* Порівняльний аналіз державної політики провідних країн світу щодо вирішення проблем демографічної кризи / В. В. Сімоненко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1 (29). – С. 320–326.
12. *Сімоненко В. В.* Соціально ефективне регіональне управління в контексті проблем “старіння населення” / В. В. Сімоненко. – Менеджер. – 2006. – № 4 (38). – С. 184–188.
13. Управління трудовим потенціалом : [навч. посіб.] / В. С. Васильченко, А. М. Гриненко, О. А. Грішнова, Л. П. Керб. – К. : КНЕУ, 2005. – 403 с.
14. *Фойгт Н. А.* Тривалість життя в похилому віці: еволюція, сучасність, перспективи : монографія / Н. А. Фойгт. – К. : Ін-т економіки НАНУ, 2002. – 435 с.
15. *Healy J.* Hospitals in Transition in Central and Eastern Europe and Central Asia / J. Healy, M. McKee // Eurohealth. – 2001. – Vol. 7. – № 3. – P. 1.
16. Health systems in transition: learning from experience / Edit. by J. Figueras, M. McKee, J. Cain and S. Lessof. – London, 2004. – 152 p.

Надійшла до редколегії 25.05.2011 р.