

Н. А. Фойгт,  
к. е. н., ст. н. с., докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я,  
НАДУ при Президентіві України

# МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗБЕРЕЖЕННЯ ЗДОРОВ'Я І ПРАЦЕЗДАТНОСТІ НАСЕЛЕННЯ ПОХИЛОГО ВІКУ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА ЗДІЙСНЕННЯ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

*У статті наводиться визначення механізму державного управління у сфері збереження здоров'я і працездатності населення похилого віку, визначаються принципи, мета та цілі його реалізації, аналізуються його функції, методи, форми та засоби забезпечення.*

*The article presents the mechanism of public administration of health and efficiency of the older population. Principles, goals and objectives of its implementation are defined and its functions, methods, forms and means are analyzed.*

*Ключові слова: старіння населення, пенсійна реформа, державне управління, охорона суспільного здоров'я, охорона праці, механізм державного управління*

*Key words: population aging, pension reform, public administration, public health, labor safety, mechanism of governance.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Як зазначено в Рекомендаціях парламентських слухань на тему: "Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її вдосконалення" [1], важливим показником, який впливає на дієвість пенсійної системи, є стан здоров'я нації. Здорове населення, з одного боку, — це активні учасники трудового процесу, з другого, — це зменшення видатків на виплату пенсій по інвалідності та у зв'язку із втратою годувальника. Здоров'я населення похилого віку у цьому контексті має особливе значення, оскільки першим кроком до здійснення пенсійної реформи є залучення якомога більшої кількості працівників старшого працездатного і постпрацездатного віку до економічної активності. Зокрема, для колишніх соціалістичних країн Східної Європи — нинішніх членів Євро-союзу, Лісабонською стратегією передбачено у найкоротші терміни довести участь цих вікових контингентів у ринку праці до 50%.

Конкурентоспроможність економіки дедалі більше залежатиме від інвестицій держави, суспільства і окремої людини в освіту і здоров'я протягом всього життя і використання досвіду, здібностей людей похилого віку, адже, щоб бути спроможними і готовими працювати довше, люди мають бути здоровішими, освіченішими і готовими до реалізації тривалої і гнучкої професійної кар'єри, яка передбачає активне ставлення і суспільства, і людини як до професійного розвитку, так і до здоров'я. З іншого боку, економічна активність людей похилого віку сприяє підвищенню якості їх життя, а також їх сімей і всього суспільства. Вона підви-

щує рівень життя літніх людей, є джерелом задоволення, ідентичності, високого соціального статусу, визнання, почуття власної гідності і соціальних відносин. Літні люди можуть залишатися на ринку праці довше, якщо їм дають можливість зробити це і якщо для них створюються робочі місця відповідної якості.

Виходячи з визначення охорони здоров'я, запропонованого в Основах законодавства України про охорону здоров'я, ця галузь людської діяльності є системою заходів, спрямованих, крім усього іншого, на забезпечення збереження і розвиток оптимальної працездатності та соціальної активності людини [2]. В умовах демографічного старіння та необхідності впровадження пенсійної реформи одним з стратегічних завдань державного управління охороною здоров'я є забезпечення збереження, розвиток здоров'я і працездатності населення похилого віку.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблеми еволюції, сучасного стану та перспектив демографічного старіння в Україні набули достатньо глибоко аналізу у роботах вітчизняних дослідників [3; 4; 5]. Гострота цих проблем відображена у таких важливих державних документах, як Концепція [6] і Стратегія демографічного розвитку України на 2005—2015 рр. [7]. Базові принципи управління реформуванням охорони здоров'я в умовах демографічного старіння знайшли своє відображення у роботах В.В. Сімоненка [8], О. Крентовської [9], С. Мокрецова [10] та ін.

## ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Державне управління охороною здоров'я включає різноманітність механізмів і стратегій законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, що здійснюється правочинними державними установами з метою, зокрема, збереження та зміцнення здоров'я працівників, забезпечення відповідності праці їх фізіологічним можливостям і потребам та їх захисту від шкідливого впливу виробничого середовища. В умовах демографічного старіння державне управління охороною здоров'я постає перед необхідністю забезпечення здоров'я категорії літніх працівників, які висувають особливі вимоги до умов і режиму праці, до стану виробничого середовища, а також до охорони здоров'я, що потребує розробки відповідного механізму. На жаль цій проблематиці теорії і практики державного управління поки що приділено мало уваги.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Цілями даної статті є формулювання дефініції механізму державного управління у сфері збереження здоров'я і працездатності населення похилого віку; визначення принципів, мети та цілей його реалізації; аналіз його функцій, методів та форм, а також його нормативно-правового, організаційного, інформаційного, науково-технічного та кадрового забезпечення.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З точки зору значення, механізмом державного управління у сфері збереження працездатності населення похилого віку слід вважати сукупність програмно-нормативних, економічних, науково-технічних, соціальних та психологічних методів й інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції з забезпечення збереження здоров'я та підтримки і розвитку функціональних здібностей робітників старшого працездатного і непрацездатного віку з метою розширення залучення цих контингентів населення до економічної активності.

У відповідності зі сформульованою головною метою цілями реалізації механізму державного управління у сфері збереження працездатності населення похилого віку є:

- попередження нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань серед літніх працівників;
- заохочення і підтримка психічного і фізичного здоров'я літніх працівників;
- підвищення продуктивності праці, у тому числі працівників старшого працездатного та непрацездатного віку;
- збільшення робочих місць та забезпечення їх адаптації до функціональних особливостей літніх працівників;
- скорочення витрат на соціальне забезпечення в результаті підвищення економічної активності літніх працівників;
- скорочення витрат на медичне страхування, що стягуються з роботодавців, та спрямування збережених коштів на поліпшення умов праці літніх робітників;
- розвиток соціального внеску, поліпшення якості життя та активізація суспільної діяльності населення похилого віку.

Механізм держуправління у сфері збереження працездатності населення похилого віку, з одного боку, включає в себе низку взаємопов'язаних елементів, тобто є системою; з іншого — є елементом більш складної системи власне механізму державного управління охороною здоров'я та ієрархічно і комплексно вищої системи механізмів державного управління у сфері праці і зайнятості, охорони праці, загальнообов'язкового державного соціального страхування тощо.

Основними складовими механізму є суб'єкт управління, яким у даному випадку виступає держава, а об'єктами державного управління у обраній сфері є системи охорони

здоров'я, охорони праці та загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також суб'єкти трудових відносин. Окремим об'єктом управління виступає саме населення похилого віку, відносно якого здійснюється функція мотивації на державному рівні як одна з загальних функцій управління.

Методи як складові механізму державного управління передбачають практичну реалізацію управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта для досягнення поставлених управлінських цілей. У свою чергу, функції визначають види методів, що залучаються. У табл. 1 представлені функції державного управління у взаємозв'язку з методами і формами їх реалізації як елементи системи механізму державного управління у сфері збереження здоров'я і працездатності населення похилого віку.

Принципом реалізації механізму державного управління охороною суспільного здоров'я в умовах демографічного старіння, який кореспондується з принципом попереджувально-профілактичного характеру, комплексного соціального, екологічного та медичного підходу до охорони здоров'я, зазначеним у ст.4 Основ законодавства України про охорону здоров'я, є підхід до охорони здоров'я та старіння з точки зору життєвого циклу. Цей принцип базується на врахуванні часової і соціальної ретроспективи міжпокоління життєвого досвіду когорта при формуванні моделі статусу суспільного здоров'я і захворюваності, і дозволяє залучити у цю модель ширший соціальний, економічний і культурний контекст.

Підхід до управління охороною здоров'я за принципом життєвого циклу означає приділення уваги специфічним ризикам, пов'язаним з окремими етапами життя, і розрізнення потреб різних вікових груп. Хоча принцип життєвого циклу робить акцент на профілактиці, він також передбачає здійснення цілеспрямованих заходів з усунення і компенсації існуючих проблем і ризиків. Здоров'я та якість життя можуть змінюватись і поліпшуватись у будь-якому віці. Принцип життєвого циклу повинен застосовуватись в управлінні не лише сферою охорони здоров'я, але також у освіті, працевлаштуванні, забезпеченні житлом і матеріальним добробутом та у соціальній інтеграції.

Нормативно-правове забезпечення запропонованого механізму включає передусім Основи законодавства України про охорону здоров'я, Кодекс законів про працю України [11], Закони України "Про охорону праці" [12], "Про колективні договори та угоди" [13], "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" [14], у яких прямо зафіксовані норми створення сприятливих для здоров'я умов праці (ст.28 Основ...), охорони праці (Закон "Про охорону праці", глава IX Кодексу...), взаємних зобов'язань сторін колективного договору щодо режиму роботи, тривалості робочого часу, умов і охорони праці та забезпечення медичного обслуговування і організації оздоровлення працівників (ст. 13 Кодексу... та ст.7 Закону "Про колективні договори та угоди"), а також соціального захисту, охорони життя та здоров'я громадян у процесі їх трудової діяльності (ст.253-255 Кодексу..., Закон "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування..."). Нормативно-правовим підґрунтям інноваційної, едукативної та соціальної функцій механізму є закони України "Про освіту" [15], "Про інформацію" [16], "Про рекламу" [17].

Дублювання окремих правових позицій різних нормативних документів у сфері охорони здоров'я та праці, гарантій і прав населення у сфері праці та пов'язаного з охороною здоров'я у процесі трудової діяльності соціального захисту забезпечує реалізацію основних принципів механізму державного управління: системності, комплексності, компліментарності, функціональності, регламентованості та

**Таблиця 1. Функції, методи і форми реалізації механізму державного управління у сфері збереження здоров'я і працездатності населення похилого віку**

Функції	Методи	Форми
Політико-адміністративна	Програмно-нормативний	Узгодження існуючого законодавства про працю, охорону праці, охорону здоров'я, колективні договори та соціальне партнерство стосовно забезпечення безперешкодної участі працівників старшого робочого і похилого віку у ринку праці з урахуванням їх професійного досвіду і функціональних особливостей.
	Стандартизація, сертифікація	Експертиза і сертифікація робочих місць з урахуванням функціональних особливостей працівників старшого віку
	Ліцензування	Атестація навчальних закладів, сертифікація якості викладачів та акредитація освітніх програм підвищення та розширення кваліфікації працівників старшого віку
Економічна	Фінансово-кредитне регулювання	Забезпечення перерозподілу економії коштів Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, отриманої від підвищення економічної активності та зниження професійної захворюваності робітників старшого робочого та похилого віку, на поліпшення умов праці цих контингентів
Інноваційна	Науково-технічний	Інноваційне регулювання у сфері розробки і впровадження геронтотехнологій на робочому місці та віко-чутливих моделей менеджменту
Едукаційна		Підготовка кадрів у сфері професійної медицини
Соціальна	Соціальне регулювання	Освіта роботодавців та робітників усіх вікових груп щодо здоров'я, професійних навичок та фінансової ситуації з точки зору життєвого циклу
		Реалізація політики співпраці роботодавців і соціальних партнерів у підтримці та розширенні участі старших працівників і колишніх співробітників у ринку праці
	Психологічний	Промоція розвитку професійних і функціонально-трудова здібностей населення старшого віку Мотивація населення старшого віку до активної участі у ринку праці

галузевої дотичності. Складові механізму державного управління розподіляються за конкретними системами (підсистемами), які мають власну структуру, але дієздатність механізму як цілісної системи забезпечується лише за умов комплексної дієвості всіх складових (підсистем). При цьому неефективність діяльності одних підсистем гальмує дієвість інших, що врешті порушує чітку дію механізму, але у такому системному взаємозв'язку вади одних підсистем можуть бути компенсовані перевагами інших підсистем. Кожна підсистема має чітке функціональне призначення і реалізує його у межах чинного законодавства.

Законодавством визначається також організаційне забезпечення механізму державного управління у сфері збереження здоров'я і працездатності населення похилого віку (рис. 1).

Його формують державні та недержавні організаційні структури, які створені на різних рівнях механізму та реалізують свої рішення у межах своїх повноважень. Оскільки специфікою цього механізму є його міжгалузева структура, поряд з ефективністю субординаційних та реординаційних взаємозв'язків особливої важливості набуває розвиток і систематичне вдосконалення міжгалузевих координаційних зв'язків усіх рівнів.

Інформаційним забезпеченням механізму державного управління слід вважати комплекс різних видів правової, економічної, технологічної, наукової та статистичної інформації стосовно здоров'я та працездатності населення похилого віку, обсягів та структури зайнятості населення у віці 55 років і старше, геронтотехнологічного технопарку та інновацій у сфері вікового менеджменту на виробництві.

Кадрове забезпечення механізму державного управління полягає у підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців, які здійснюють професійну діяльність в органах державної влади різного управлінського рівня і володіють професійними навичками міжгалузевої взаємодії на горизонтальному рівні. Особливістю таких фахівців повинно бути не лише досконале володіння навичками управління у обраній галузі, а й вільне орієнтування у специфіці управлінської діяльності у дотичних галузях.

Науково-методичне забезпечення механізму державного управління має спиратись на конкретний теоретико-методологічний і методичний доробок державного управління у сфері збереження здоров'я і працездатності населення похилого віку.

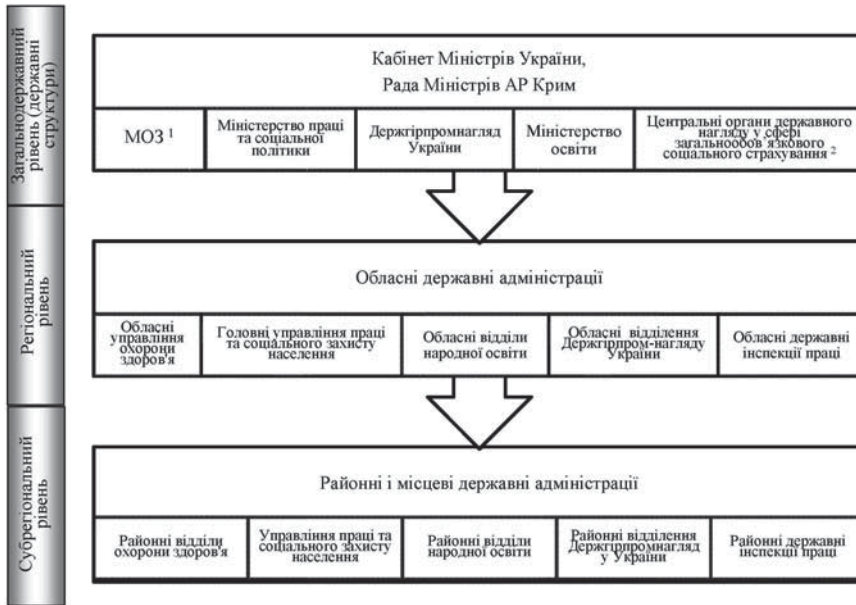
**ВИСНОВКИ**

Аналіз нормативно-правової бази та організаційно-функціональної структури державного управління у сфері забезпечення здоров'я і працездатності населення похилого віку свідчать про наявність необхідних передумов реалізації запропонованого механізму державного управління. Проте на шляху такої реалізації існують і певні бар'єри. Передусім робітники похилого віку не визначені українським законодавством як окрема група робітників, що має спеціальні вимоги до режиму роботи і робочого середовища. За наяв-

ності міцних наукових традицій у сфері медицини праці та трудової реабілітації літніх працівників теоретичні надбання українських вчених досі не набули інноваційного характеру у вигляді нормативно встановлених стандартів. Практично відсутня ефективна система професійної підготовки та перепідготовки робітників старших вікових груп. Перебуває у занепаді галузева охорона здоров'я.

Сказане не означає, що механізм не можна запроваджувати вже зараз, але цей процес має супроводжуватися низкою інших, зокрема:

- нормативним обґрунтуванням статусу літніх працівників як таких, що мають спеціальні вимоги до режиму та умов праці, у усьому комплексі законодавства про працю;
- розширенням надання освіти протягом усього життя для роботодавців і працівників, підтримкою інвестування роботодавців і працівників у підвищення знань і навичок працівників старшого віку та створення умов для поступового виходу на пенсію і для працевлаштування пенсіонерів;
- розширенням пропозиції спеціальній перепідготовці і профорієнтації для літніх людей в програмах зайнятості;
- здійсненням моніторингу та аналізу причин розвитку хронічної захворюваності (понад 6 місяців) та інвалідності (пенсії по інвалідності) серед населення у віці 50 років і старше;
- стандартизацією робочих місць на основі оцінки психічного і фізичного впливу робочих вимог щодо літніх працівників;
- розробкою і впровадженням стандартних методів оцінки відповідності до вимог робочого місця фізичних і розумових здібностей та індивідуальної сприйнятливості літніх робітників;
- розробкою методів і режиму роботи для літніх працівників;



1 — включаючи інші міністерства і відомства, які мають у своєму складі установи охорони здоров'я.

2 — Департамент соціального партнерства і загальнообов'язкового державного соціального страхування; Департамент політики державного соціального страхування; Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю; Контрольно-ревізійне управління.

**Рис. 1. Структура організаційного забезпечення механізму державного управління у сфері збереження здоров'я і працездатності населення похилого віку**

- тематичними дослідженнями з питань нещасних випадків на виробництві у зв'язку зі старінням;
- розробкою та стандартизацією універсального дизайну робочого місця з урахуванням можливості корекції інтенсивності й тривалості праці, а також регулювання її умов (фізичного навантаження, освітлення, рівня шуму, вібрації і т.п.) відповідно до вікових функціональних особливостей працівника;
- розробкою і впровадженням інноваційних підходів, що сприяють зайнятості і задоволеності від роботи літніх працівників.

**ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ**

Основним завданням наступних наукових студій у обраному напрямі є подальша конкретизація функцій, методів і форм механізму державного управління у сфері збереження здоров'я і працездатності населення похилого віку, впорядкування внутрі- і міжгалузевих координаційних зв'язків цього механізму як системи, вивчення особливостей матеріально-технічного забезпечення його реалізації тощо.

**Література:**

1. Верховна Рада України. Постанова від 05.04.2011 № 3188-VI Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її вдосконалення" / Верховна Рада України // *Голос України* від 21.04.2011. — № 73.

2. Верховна Рада України. Закон від 19.11.1992 № 2801-XII.

Основи законодавства України про охорону здоров'я / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України* від 26.01.1993 — 1993. — № 4. — Ст. 19

3. Демографічна криза в Україні. Проблеми дослідження, витоки, складові, напрями протидії / [За ред. В. Стешенко]. — К., Ін-т економіки НАНУ, 2001. — 560 с.

4. Управління трудовим потенціалом: навч. посіб. / Васильченко В.С., Гриненко А.М., Грیشнова О. А., Керб Л.П. — К.: КНЕУ, 2005. — 403 с.

5. Фойгт Н.А. Тривалість життя в похилому віці: еволюція, сучасність, перспективи: монографія / Н.А. Фойгт. — Київ: Ін-т економіки НАНУ, 2002. — 435 с.

6. Кабінет Міністрів України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.10.2004 № 724-р Про схвалення Концепції демографічного розвитку на 2005-2015 роки / Кабінет Міністрів України // *Офіційний вісник України* від 29.10.2004 — 2004. — № 41. — Ст. 32.

7. Кабінет Міністрів України. Постанова від 24.06.2006 № 879 Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року / Кабінет Міністрів України // *Офіційний вісник України* від 12.07.2006. — 2006. — № 26. — Ст. 161.

8. Сімоненко В.В. Соціально ефективне регіональне управління в контексті проблем "старіння населення" / В.В. Сімоненко // *Вісн. ДонДУУ*. — 2006. — № 4 (38). — С. 184—188. — [Наук. журн. "Менеджер"]

9. Крентовська О. Основні напрями державного управління щодо розвитку соціальної сфери в умовах старіння населення / О. Крентовська // *Збірник наукових праць "Ефективність державного управління"*. — 2009. — Вип. 21. — С. 98—104.

10. Мокрецов С.Є. Вплив демографічної політики держави на репродуктивний стан здоров'я населення України // *Теорія та практика державного управління*. — 2009. — Вип. 3(30). — С. 1—6.

11. Верховна Рада УРСР. Кодекс України, Закон, Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII Кодекс законів про працю України / Верховна Рада УРСР // *Відомості Верховної Ради УРСР* від 17.12.1971 — 1971. — [Додаток до № 50].

12. Верховна Рада України. Закон від 14.10.1992 № 2694-XII Про охорону праці / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України* від 08.12.1992. — 1992. — № 49. — Ст. 668.

13. Верховна Рада України. Закон від 01.07.1993 № 3356-XII Про колективні договори і угоди / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України* від 07.09.1993. — 1993. — № 36. — Ст. 361.

14. Верховна Рада України. Закон від 23.09.1999 № 1105-XIV Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України* від 26.11.1999. — 1999. — № 46. — Ст. 403.

15. Верховна Рада УРСР. Закон від 23.05.1991 № 1060-XII Про освіту / Верховна Рада УРСР // *Відомості Верховної Ради УРСР* від 20.08.1991. — 1991. — № 34. — Ст. 451.

16. Верховна Рада України. Закон від 02.10.1992 № 2657-XII Про інформацію / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України* від 01.12.1992. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

17. Верховна Рада України. Закон від 03.07.1996 № 270/96-ВР Про рекламу / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України* від 24.09.1996. — 1996. — № 39. — Ст. 181.

*Стаття надійшла до редакції 09.06.2011 р.*