

УДК 351.182:338.124.4

## **Регіональна цільова програма «Зір ветерана» як складова вітчизняної системи соціального захисту населення**

О.О. РОЖКО, І.І. ХОЖИЛО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: ophthalmologist@ua.fm

### **Авторське резюме**

У статті висвітлюються питання розробки та реалізації регіональної цільової програми «Зір ветерана» як складової вітчизняної системи соціального захисту населення. Досліджуються її організаційно-правові механізми, принципи та форми реалізації. Аналізуються державно-управлінські підходи в реалізації таких програм у контексті основних засад публічного управління з метою максимізації соціального ефекту.

В Україні система соціального захисту населення має на меті забезпечення широких можливостей для участі найбільш незахищених верств населення, а саме: інвалідів, у соціально-економічному та політичному житті суспільства, реалізації їх інтелектуального та фізичного потенціалу, створення умов для їх нормальної життєдіяльності. Тому органи державної влади та органи місцевого самоврядування розробляють відповідні програми соціального захисту. Однією з таких програм, яка за часів незалежності є новаторською за своєю суттю, стала програма «Зір ветерана». В Україні вперше була реалізована на регіональному рівні ініціатива органів влади щодо проведення адресного обстеження, діагностики та забезпечення засобами корекції інвалідів зору та ветеранів Великої Вітчизняної війни за рахунок бюджетних коштів. З метою максимізації соціального ефекту при реалізації програми «Зір ветерана» були застосовані принципи публічного управління.

**Ключові слова:** державна політика у сфері охорони здоров'я, програмно-цільовий метод управління, соціальний захист населення, регіональна цільова програма «Зір ветерана».

## **Regional target program «Veteran' eyesight» as a component of native system of social protection for population**

О.О. ROZHKO, I.I. KHOZHYLO

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: ophthalmologist@ua.fm

### **Abstract**

Issues on working out and realization of regional target program «Veteran' Eyesight» as a component of native system of social protection for population are highlighted at the article. Organizational-legal mechanisms, principles and forms of implementation are researched. Public administrative approaches for maintenance of such programs are analyzed at the context of core principles of public administration with the aim of social effect maximization.

System of social protection for population in Ukraine is focused on provision of wide facilities for participation of the most vulnerable people, in particular, invalids, in social-economical and political life of society, realization of their intellectual and physical potential, creation of conditions for their normal vital activity. By this reason, public and local government authorities work out correspondent social protection programs. Program «Veteran' Eyesight» is considered to be a novel one by its nature among such

© О.О. Рожко, І.І. Хожило, 2014

programs, during period of independence. Public authorities' initiative was realized at the regional level for the first time in Ukraine; it dealt with conduction of address examination, diagnostics, and provision of invalids and veterans of the Great Patriotic War with remedies for eyesight correction by financial support from state budget. Principles of public administration were applied during «Veteran' Eyesight» program realization for maximization of social effect.

**Key words:** public policy in the field of public health care, program-target method of administration, social protection for population, regional target program «Veteran' Eyesight».

**Постановка проблеми.** Глобалізаційні зміни та розвиток ринкових форм господарювання, в основі яких домінує принцип конкурентної переваги, значно актуалізують цінність збереження та зміцнення здоров'я людини як одного із найвищих соціальних пріоритетів для будь-якої держави. Особливого значення цей постулат набуває стосовно найбільш незахищених верств населення, одну із яких представляють ветерани та інваліди. Все це обумовлює для органів влади всіх рівнів необхідність пошуку та впровадження сучасних організаційно-правових форм здійснення соціального захисту в нових економічних умовах [1; 3].

Радикальні економічні зміни, які відбуваються в нашій державі упродовж останніх років, привели до значного переосмислення суті та методів соціального захисту як усіх категорій населення, так і ветеранів зокрема. Питання забезпечення державних соціальних гарантій і регіональних форм адресної підтримки ветеранів війни є надзвичайно актуальними, що зумовлено загальними демографічними процесами та характеристиками здоров'я окремих вікових груп. Станом на 01 січня 2013 року в Україні проживає 1,7 млн. ветеранів війни. На жаль, щороку їх чисельність катастрофічно зменшується. Якщо у 2009 році в Україні проживало 2,3 млн. осіб даної категорії, то у 2012 році їх чисельність зменшилась до 1,8 млн. осіб. Старіння ветеранів війни, погіршення стану їхнього здоров'я і зниження здатності до самообслуговування створює певні проблеми економічного, медичного та соціального характеру, розв'язання яких потребує значних зусиль з боку уряду, органів державної влади, місцевих орга-

нів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Так, згідно з Конституцією України, громадяни мають право на соціальний захист, але управлінська проблема полягає саме в реалізації задекларованих соціальних гарантій. На рівні місцевого самоврядування ця проблема є найбільш відчутною, адже обумовлена багатьма чинниками, головним з яких є недостатнє фінансування соціальної сфери.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Окремі питання державної політики у сфері охорони здоров'я за напрямом «офтальмологія» відображені у наукових працях проф. Н.Ф. Бобрової (Одеса), проф. А.С. Сенякіної (Тернопіль), проф. І.М. Бойчук (Одеса), проф. С.О. Рикова (м. Київ), проф. В.І. Сердюченко (Одеса), чл-кор. АМН України, проф. Г.Д. Жабоедова (Київ), доц. О.В. Акіменко (Київ), доц. А.С. Гудзя (Львів), к.мед.н. С.А. Сука (Київ), к.мед.н. Ю.В.Барінова (Київ). Проте поза межами наукових розробок залишаються проблемні питання щодо імплементації офтальмологічного обстеження як програмної складової вітчизняної системи соціального захисту для найбільш незахищених верств населення (ветерани, інваліди).

**Метою статті** є дослідження програм соціального захисту ветеранів в Україні, зокрема аналіз досвіду реалізації цільових регіональних програм «Зір ветерана».

**Виклад основного матеріалу.** Державні гарантії повинні забезпечувати людині реалізацію повною мірою її соціальних прав і свобод. Конституція України створила можливості для формування дієздатних органів влади на всіх рівнях управлінської вертикалі, відкрила шлях для проведення галузе-

вих реформ та забезпечила передумови для підвищення якості життя населення і досягнення європейського рівня добробуту.

Однак, сучасна медико-демографічна ситуація вкрай незадовільна. Внаслідок цього Україна посідає одне з найнижчих рейтингових місць в Європейському регіоні за станом здоров'я громадян [1]. За даними експертів Всесвітньої охорони здоров'я, витрати держави на здійснення профілактичних заходів стосовно захворювань неінфекційної природи майже у 3 рази менші від затрат, які йдуть на лікування хворих. Тож сучасний вектор державної політики у сфері охорони здоров'я, який був визначений у міжнародному програмному документі «Здоров'я для всіх», концентрує увагу урядів та національних галузевих структур управління на формуванні пріоритету профілактичних заходів щодо збереження здоров'я населення з активізацією заходів популяризації здорового способу життя серед усіх вікових груп населення.

Міністерство охорони здоров'я України розробило відповідний законопроект, який повністю гармонізований із європейською політикою «Здоров'я-2020» та дістав схвальну оцінку українського уряду [5]. Це означає, що для кожного регіону з урахуванням його соціально-економічного стану, культурно-етнічних та історичних традицій, стану медико-демографічної ситуації, розвитку системи охорони здоров'я і визначення впливу соціальних детермінант на стан здоров'я населення повинні бути науково обґрунтовані та розроблені заходи із збереження та зміцнення здоров'я населення шляхом оптимізації системи надання медичної допомоги та розвитку здоров'я. Провідну роль у цьому процесі відіграють регіональні цільові програми у сфері охорони здоров'я як одна із важливих форм реалізації державних зобов'язань щодо соціального захисту населення.

Серед багатьох категорій населення, стосовно яких розробляються державні та регіональні програми соціального захисту, особливої уваги заслуговують категорії ветеранів та інвалідів по зору.

Адже в Україні негативна динаміка поширеності та захворюваності хвороб очей продовжується впродовж останніх десяти років. Поширеність захворювань очей склала 8603,8 на 100 тисяч населення, захворюваність – 3237,6 на 100 тисяч дорослого населення. Зростає число хворих, які перебувають під диспансерним наглядом – 1691,7 на 100 тисяч населення. У структурі офтальмологічної захворюваності на першому місці – хвороби кон'юнктиви – 30,7%, на другому – катаракта – 11,0%, третє місце посідає короткозорість – 5,2%. Найвищі показники поширення очних хвороб у м. Києві – на 48,2% більше, ніж у середньому по Україні, а також Харківській та Дніпропетровській областях – відповідно 30% і 26,5%. Попри зниження показників очного травматизму, травми та опіки ока стабільно посідають перше місце в структурі первинної інвалідності по зору.

Про пріоритетність у наданні соціального захисту ветеранам свідчить потужна нормативно-правова база, яка весь час удосконалюється та містить низку правових новел щодо застосування новітніх організаційно-правових форм соціального захисту щодо цих груп населення. Так, з метою забезпечення інвалідам рівних з іншими громадянами можливостей для участі в соціально-економічному та політичному житті суспільства, реалізації інтелектуального та фізичного потенціалу, створення умов для їх нормальної життєдіяльності Президентом України у 2000 році було підписано розпорядження «Про додаткові заходи щодо поліпшення соціального захисту та медичного обслуговування інвалідів» [6]. Згідно з вимогами цього документа Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям доручалось профінансувати в обсягах, передбачених бюджетами, видатки на забезпечення пільгових категорій громадян окулярами та штучними кришталиками. На виконання цього розпорядження у низці регіонів за рішенням місцевих органів влади в рамках цільових програм соціального захисту інвалідів та ветеранів війни були роз-

роблені відповідні заходи. Так, головою Дніпропетровської ОДА було ініційовано проведення регіональної акції «Зір ветерана» з метою безкоштовного забезпечення окулярами 30 тисяч ветеранів війни. Співорганізаторами акції виступили Головне управління праці та соціального захисту населення облдержадміністрації, управління охорони здоров'я облдержадміністрації; обласне відділення Фонду України соціального захисту інвалідів [2]. За результатами її реалізації, враховуючи позитивний соціальний ефект, у 2001 році було прийнято рішення про продовження цієї акції на регіональному рівні. Загалом за результатами цієї акції у Дніпропетровській області понад 70 тис. ветеранів було позачергово оглянуто лікарями-офтальмологами та забезпечено окулярами за рахунок коштів обласного бюджету.

Аналізуючи історію розширення

організаційно-правових форм надання соціального захисту ветеранам та інвалідам, можна стверджувати, що саме місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування імплементували нові форми його реалізації. А загалом проведене дослідження показує, що інтеграція акції «Зір» у систему соціального захисту населення відбувалась у декілька етапів та пройшла шлях від регіональної ініціативи до Всеукраїнської широкомасштабної акції із залученням уряду та центральних органів виконавчої влади. З метою посилення соціального захисту інвалідів та у зв'язку з проголошенням Радою Європи 2003 року Роком людей з інвалідністю Президентом України було видано Указ «Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту інвалідів та проведення в Україні у 2003 році «Року людей з інвалідністю» [4]. На виконання цього

Таблиця

Перелік програм та заходів, до змісту яких інтегровані заходи акції «Зір» та «Зір ветерана»

Назва програми	Рік прийняття	Суб'єкт державного управління	Вид нормативно-правового акта
Про відзначення в області 56-ї річниці Перемоги у Великій Вітчизняній війні	2001	Голова Дніпропетровської ОДА	розпорядження від 04.04.2001 р. № 137-р
Про продовження проведення в області акції «Зір ветерана»	2001	Голова Дніпропетровської ОДА	розпорядження від 24.04.2001 р. № 165-р
Про заходи щодо проведення Всеукраїнської акції «Зір»	2003	Кабінет Міністрів України	Постанова 27 червня 2003 р. № 99
Про затвердження Програми соціального захисту ветеранів	2005	Кабінет Міністрів України	Постанова від 15 січня 2005 р. № 42
Про виконання Програми соціального захисту ветеранів	2005	МОЗ України	НАКАЗ від 25.01.2005 № 40
Про створення робочої групи з вирішення питань по реалізації акції «Зір»	2006	Голова КМДА	розпорядження № 1533 від 9.10.2006
Акція «Зір ветеранам»	2010	Голова Запорізької ОДА	розпорядження
Програма «Зір та слух ветерана»	2013	Міська рада м. Новомосковськ Дніпропетровської області	Рішення міської ради

указу урядом прийнято постанову від 27 червня 2003 р. № 996 «Про заходи щодо проведення Всеукраїнської акції «Зір», якою МОЗ України доручено упродовж року провести офтальмологічне обстеження інвалідів війни та визначити потребу регіонів у засобах корекції зору. Міністерству праці та соціальної політики України разом з Фондом соціального захисту інвалідів доручалось здійснити виготовлення засобів корекції зору (окулярів) згідно з рецептами, виданими лікарями-офтальмологами за результатами обстеження інвалідів війни.

У 2005 році Кабінетом Міністрів України прийнято постанову «Про затвердження Програми соціального захисту ветеранів» з метою посилення соціального захисту ветеранів та на виконання Указу Президента України від 24 вересня 2004 р. № 1135 «Про оголошення в Україні 2005 року Роком ветеранів» (табл.).

Центральним органам виконавчої влади та місцевим органам виконавчої влади було рекомендовано продовжити проведення Всеукраїнської акції «Зір», організувавши офтальмологічне обстеження ветеранів Великої Вітчизняної війни та у разі необхідності забезпечити їх окулярами. Наказом МОЗ України у 2005 році були розроблені заходи на виконання Програми соціального захисту ветеранів, до складу яких включено й заходи по реалізації Всеукраїнської акції «Зір». З метою оперативного вирішення питання щодо забезпечення ветеранів війни засобами корекції зору у низці регіонів органи місцевої виконавчої влади та органи місцевого самоврядування прийняли відповідні рішення (м. Києва, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Харківська області та ін.).

Важливо зазначити, що досвід розробки цільових регіональних програм

та профілактично-діагностичних акцій щодо офтальмологічного обстеження окремих категорій населення (ветерани, інваліди) показав їх беззаперечну ефективність та високий ступінь соціальної затребуваності на здійснення таких заходів. Нова управлінська парадигма вимагає сьогодні від представників органів виконавчої влади всіх рівнів усвідомлення необхідності розробки та ефективної реалізації нових організаційно-правових форм соціального захисту населення, особливо найбільш вразливих його верств.

**Висновки.** Отже, ретроспективний аналіз законодавчої та нормативно-правової бази з питань державного управління соціального захисту населення з вадами органу зору показав, що в Україні організаційно-правові форми реалізації соціального захисту серед найбільш уразливих верств населення характеризуються не тільки традиційністю їх застосування, але й здатністю до вдосконалення та видозмін. Новелою державно-управлінської діяльності їх застосування слід назвати поетапну інтеграцію до програм соціального захисту населення заходів, передбачених регіональними та всеукраїнськими акціями «Зір». При цьому основним соціальним ефектом управлінської діяльності за період їх реалізації з 2001-2007 рр. доцільно визнати впровадження нових форм медичного обслуговування ветеранів та інвалідів, внаслідок чого відбувся закономірний перехід від простого суцільного офтальмологічного обстеження та безкоштовного забезпечення засобами корекції зору до створення обласних спеціалізованих офтальмологічних лікарень з можливістю здійснення сучасних мікрохірургічних втручань у рамках реалізації регіональних цільових програм соціального захисту населення.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика: монограф. /М.В.Кравченко. – К. : інформ.-аналіт. агентство, 2012. – 451 с.
2. Про відзначення в області 56-ї річниці Перемоги у Великій Вітчизняній війні : розпорядження голови Дніпропетровської ОДА. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/spart32/inx32197.htm>
3. Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>



4. Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту інвалідів та проведення в Україні у 2003 році «Року людей з інвалідністю»: Указ Президента України від 02.12.2002 р. № 1112/2002. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1112/2002>
5. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір»: розпорядження КМУ від 31 жовтня 2011 р. № 1164-р. – Режим доступу: <http://www.zakon3.rada.gov.ua>
6. Про додаткові заходи щодо поліпшення соціального захисту та медичного обслуговування інвалідів: розпорядження Президента України від 03.11.2000 № 344/2000-пп. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2000-%D1%80%D0%BF>

## REFERENCES:

1. Kravchenko M.V. Systema sotsialnoho zakhystu naselennia yak ob'ekt derzhavnoi polityky: metodolohiia ta praktyka: monohraf. (The social protection system as an object of public policy: Methodology and Practice: monographs). K.: *inform-analit. ahentstvo*, 2012. 451 p.
2. Pro vidznachennia v oblasti 56-yi richnytsi Peremohy u Velykii Vitchyzniansii viini: rozporiadzhennia holovy Dnipropetrovskoi ODA (Celebration in about the 56th anniversary of Victory in Great Patriotic War: Head of Dnipropetrovsk Regional State Administration orders). Mode of access: <http://uazakon.com/document/spart32/inx32197.htm>
3. Prohrama ekonomichnykh reform Ukrainy na 2010 – 2014 roky «Zamozhne suspilstvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava» (Program of economic reforms in Ukraine in 2010 – 2014 «Prosperous society, competitive economy, effective government»). Mode of access: <http://www.president.gov.ua>
4. Pro dodatkovy zakhody shchodo posylennia sotsialnoho zakhystu invalidiv ta provedennia v Ukraini u 2003 rotsi «Roku liudei z invalidnistiu»: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 02.12.2002 r. № 1112/2002 (On Additional Measures to Strengthen Social Security Disability and holding in Ukraine in 2003 the «Year of People with Disabilities»: Decree of the President of Ukraine of 02.12.2002 № 1112/2002). Mode of access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1112/2002>
5. Pro skhvalennia Kontseptsii Zahalnodержавnoi prohramy «Zdorovia 2020: ukrainskyi vymir»: rozporiadzhennia KМУ vid 31 zhovtnia 2011 r. № 1164-r (On Approval of the Concept of the National Programme «Health 2020: Ukrainian Dimension»: CMU on October 31, 2011 № 1164-p). Mode of access: <http://www.zakon3.rada.gov.ua>
6. Pro dodatkovy zakhody shchodo polipshennia sotsialnoho zakhystu ta medychnoho obsluhovuvannia invalidiv: rozporiadzhennia Prezydenta Ukrainy vid 03.11.2000 № 344/2000-rp (On additional measures to improve social protection and medical care of disabled persons: the order of the President of Ukraine of 03.11.2000 № 344/2000-rp. - [Http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2000-%D1%80%D0%BF](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2000-%D1%80%D0%BF)). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2000-%D1%80%D0%BF>

**Рожко Олег Олександрович** – здобувач

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

E-mail: [ophthalmologist@ua.fm](mailto:ophthalmologist@ua.fm)

**Хожило Ірина Іванівна** – доктор наук з державного управління, професор, доцент

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

E-mail: [dneprzdrav@rambler.ru](mailto:dneprzdrav@rambler.ru)

**Rozhko Oleg Olexandrovych** – applicant

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044

E-mail: [ophthalmologist@ua.fm](mailto:ophthalmologist@ua.fm)

**Khozhylo Iryna Ivanivna** – doctor of public administration, Full Prof., associate professor

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044

E-mail: [dneprzdrav@rambler.ru](mailto:dneprzdrav@rambler.ru)