

УДК 613.95:351.773(575.2)

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Р.Р. Айтиалиева

Рассматриваются становление и развитие правовых основ обеспечения охраны здоровья детей и подростков, в частности школьников (6–17 лет), в Кыргызской Республике. Рассмотрены законодательные и нормативные акты, принимаемые на различных уровнях, стратегии и программы развития, эффективность их реализации, а также перспективы и модернизация отечественной системы здравоохранения с учетом перехода на электронное здравоохранение.

Ключевые слова: дети; подростки; школьники; охрана здоровья; законодательство.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА БАЛДАРДЫН ЖАНА ӨСПҮРҮМДӨРДҮН ДЕН-СОЛУГУН САКТООНУН ТАРЫХЫЙ АСПЕКТИЛЕРИ ЖАНА УКУКТУК НЕГИЗДЕРИ

Бул макалада Кыргыз Республикасында балдардын жана өспүрүмдөрдүн, өзгөчө мектеп окуучуларынын (6–17 жаш) ден соолугун камсыз кылуучу укуктук базанын калыптанышы жана өнүгүшү каралат. Ар кандай деңгээлде кабыл алынган мыйзамдык жана башка ченемдик-укуктук актылар, стратегиялар жана өнүктүрүү программалары, аларды жүзөгө ашыруунун натыйжалуулугу, ошондой эле электрондук саламаттык сактоо системасына өтүүнү эске алуу менен улуттук саламаттык сактоо системасынын келечеги жана модернизациясы каралды.

Түйүндүү сөздөр: балдар; өспүрүмдөр; окуучулар; саламаттык сактоо; мыйзам чыгаруу.

HISTORICAL ASPECTS AND LEGAL FRAMEWORK FOR CHILD AND ADOLESCENT HEALTH CARE IN THE KYRGYZ REPUBLIC

R.R. Aitalieva

This article reviews the establishment and development of legal framework for health care delivery to children and adolescents, in particular, schoolchildren (aged 6–17) in the Kyrgyz Republic. Legislative and normative acts adopted at various levels, development strategies and programs and the effectiveness of their implementation are considered. Prospects and modernization of the domestic health care system, taking into account the transition to e-health.

Keywords: children; adolescents; schoolchildren; health care; legislation.

Актуальность. Медицина у кыргызов до присоединения к России (до 1863 г.) была народной и религиозной. С вхождением кыргызов в состав России (с 1863 по 1896 г.) стали появляться медицинские учреждения: в воинских частях царской армии были созданы лазареты, в селах и городах – больницы. Населению стала оказываться медицинская помощь в медицинских учреждениях. До установления Советской власти на территории современного Кыргызстана функционировало 4 городских больницы в городах Пишпек, Ош, Токмок, Пржевальск) [1, 2].

В первые годы Советской власти (1917–1923 гг.) было создано «единое государственное здравоохранение, объединившее все ранее существовавшие системы и формы российской медицины и основывающиеся на таких принципах, как доступность и бесплатность, профилактика, единство науки и практики, участие населения в мероприятиях по охране здоровья» [1, 2].

В течение 1918–1920 гг. был разработан и принят ряд юридических документов, регламентирующих различные стороны осуществления профилактической и лечебно-диагностической медицинской

помощи. Это декреты 1918 года «О страховании на случай болезни», «О национализации аптек», декрет 1919 года «О мерах по борьбе с эпидемиями» и другие внутриведомственные акты [1, 2].

К первым учреждениям по охране матери и ребенка относятся женская детская консультация, организованная в 1919 г. в Караколе (Пржевальск) врачом И.А. Лаженициным [1, 2].

Интенсивное создание учреждений материнства и младенчества отмечается с конца 1925 г. Крупным учреждением охраны материнства был родильный дом в городе Фрунзе на 20 коек. Одновременно открываются родильные отделения при Пржевальской и Джалал-Абадской больницах по 5 коек, детские ясли в г. Кызыл-Кия на 8 мест и сезонные ясли в городе Фрунзе на 10 мест [1, 2].

После обретения суверенитета в Кыргызстане в 1992 г. были приняты первые законы по охране здоровья населения: «Об охране здоровья граждан КР», «Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии», «Закон о медицинском страховании», «Закон о донорстве крови и его компонентов». В современных условиях роль государства в сфере здравоохранения состоит в поддержании и создании «определенных гарантий для каждой конкретной личности в области предоставления медицинской помощи, в создании разветвленной сети доступных лечебно-профилактических учреждений, в которых медицинская помощь оказывается бесплатно, а также в принятии ряда законодательных актов, регулирующих вопросы здравоохранения» [1, 2].

Кыргызская Республика присоединилась к странам-участницам конвенции ООН о правах ребенка (1994 г.). Конвенция ООН о правах ребенка (1989 г.) – основной международный документ, обязывающий государства-участники обеспечивать ребенку защиту и заботу, включая охрану здоровья, регулярно отчитываться о выполнении положений Конвенции [3].

Отношения в сфере здравоохранения регулируются нормами следующих уровней правовой системы: Конституцией Кыргызской Республики (ст. 47, 48), законом «Об охране здоровья граждан КР» (2005 г.), другими специальными законами и нормами подзаконных актов.

Закон «Об охране здоровья граждан КР» (1992 г.) является основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы охраны здоровья граждан в Кыргызской Республике [4].

Основными задачами этого закона являются: реализация неотъемлемого права граждан на защиту и охрану своего здоровья, жизни и здоровья других лиц, гарантируемых Конституцией Кыргызской Республики; определение полномочий органов государственной власти и органов местного

самоуправления по вопросам охраны здоровья граждан; определение прав и обязанностей граждан, отдельных групп населения в области охраны здоровья и установление гарантий их соблюдения; правовое регулирование деятельности организаций здравоохранения независимо от форм собственности в области охраны здоровья граждан [4].

Правительством Кыргызской Республики приняты различные государственные программы, направленные на укрепление и сохранение здоровья, профилактику заболеваний населения: Национальная программа реформы системы здравоохранения Кыргызской Республики «Манас» (1996–2006 гг.); Национальная программа «Укрепление здоровья народа Кыргызской Республики» (2004–2010 гг.); Национальная программа реформы здравоохранения Кыргызской Республики «Манас таалими» (2006–2010 гг.); Национальная программа «Иммунопрофилактика» (2006–2010 гг.); Программа по элиминации малярии в Кыргызской Республике (2010–2015 гг.); Национальная программа реформирования здравоохранения Кыргызской Республики «Ден соолук» (2012–2016 гг.) и др. [3].

В целях решения Плана действий Всемирной встречи в 1997 г. утвержден «Закон об образовании». В 1998 г. принят Закон «О защите и охране прав несовершеннолетних». В 2000 г. – Законы «Об основах государственной молодежной политики», «Об инвалидах», «О меценатстве» [3].

Национальная стратегия по устойчивому человеческому развитию была разработана в 1997 г. В соответствии со стратегией в ближайшие 10 лет планируется создание системы местного самоуправления на основе активного партнерства неправительственных и государственных организаций. В рамках данной стратегии были разработаны Национальные программы «Здоровая нация», «Билим», «Аялзат» (гендерное развитие), «Жеткинчек», «Кадры XXI века» (в сфере образования), «Аракет», «Эмгек» (занятость и преодоление бедности) направленные на период с 1996 до 2000 г., которые способствовали содействию осуществления Конвенции о правах ребенка на территории Кыргызстана [3].

В 2000 г. Правительство Кыргызской Республики приступило к реализации Национальной Программы «Новое поколение», направленной на развитие и защиту прав детей в период экономических реформ. В плане разработки Программы «Новое поколение» проведены семинары во всех областях республики. В 2001 г. проведен второй цикл семинаров, в результате которого были сформированы начальные варианты областных планов, которые были использованы для формирования основных положений Программы «Новое

Поколение». Таким образом, разработка Национального плана действий по реализации прав ребенка «Новое Поколение» строилась по принципу «снизу вверх» и включала в себя вопросы законодательства и практические меры по их реализации. Соответствующие предложения были вынесены на обсуждение в Жогорку Кенеш [3].

В связи с высоким удельным весом диарейных и респираторных заболеваний в структуре причин младенческой смертности, с 1994 г. совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) в республике реализуются проекты направленные на снижение смертности детей до 5 лет [3].

Очень широко внедряются новые экономичные технологии по выхаживанию младенцев с низкой массой тела по методу «Кенгуру», с целью профилактики гипотермии в соответствии с рекомендациями ВОЗ/ЮНИСЕФ, разрабатываются стандарты диагностики и лечения детских болезней, а также клинические протоколы «Интегрированного Ведения Болезней Детского Возраста» (ИВБДВ) [3].

В снижении заболеваемости и смертности детей от управляемых инфекций значительная роль принадлежит программе иммунопрофилактики. За этот период был достигнут и поддерживается высокий уровень (95–98 %) охвата профилактическими прививками в рамках национального календаря. Проведение массовой компании и плановых прививок против дифтерии привело к локализации эпидемии и снижению заболеваемости с 704 случаев (15,7) в 1995 г. до 138 случаев 1000 населения (3,0) в 1999 г. [3].

С 1999 г. в республике впервые начата плановая иммунизация против вирусного гепатита В. Финансирование обеспечения вакцинами осуществляется за счет республиканского бюджета и донорских организаций. С 2001 г. все новорожденные и дети до 1 года были обеспечены вакциной от гепатита В за счет GAVI (Глобальный Альянс по вакцинам и иммунизации) [3].

Кыргызская Республика в марте 2000 г. подписала соглашение по «Инициативе вакцинной независимости», в соответствии с которым обязалась постепенно увеличивать долю правительства в финансировании закупок первичной серии вакцин (коревой и полиомиелитной, БЦЖ, АКДС) [3].

Наряду с традиционными противотуберкулезными мероприятиями внедряются новые высокоэффективные методы диагностики и лечения больных туберкулезом (стратегии DOTS), рекомендуемые ВОЗ, которые позволяют обеспечить раннее выявление больных методом бактериоскопии и лечение 70–80 % больных из числа впервые выявленных за 4–8 месяцев [3].

Правительством Республики Кыргызстан утверждена программа борьбы с венерическими заболеваниями и ВИЧ/СПИД, которая включает такие вопросы, как оказание медицинской помощи и просветительскую работу среди детей и взрослых. Создано Республиканское объединение «СПИД», координирующее усилия государственных органов и общественности по профилактике СПИДа и болезней, передающихся половым путем. В рамках программы ПРООН «Профилактика СПИДа и болезней, передающихся половым путем в Кыргызской Республике», подписанной Правительством Кыргызской Республики, ПРООН, Министерством здравоохранения Кыргызской Республики, разработан ряд школьных программ о формировании здорового образа жизни, планирования семьи, профилактики венерических заболеваний, ВИЧ/СПИД [3].

В 1999 г. для улучшения обеспечения населения страны питьевой водой принят Закон Кыргызской Республики «О питьевой воде» и разработана национальная программа «Питьевая вода». В настоящее время Правительство Кыргызской Республики и Международное агентство развития решают вопрос о распределении кредитов Всемирного банка и Азиатского банка развития по улучшению инфраструктуры водоснабжения и доступа к безопасной питьевой воде с компонентом гигиенического образования населения [3].

В связи с ростом числа детей с йододефицитным состоянием (52 % детей школьного возраста имеют признаки эндемического зоба), которое обусловлено завозом и употреблением в пищу нейодированной соли, Правительство Кыргызской Республики в сентябре 1994 г. приняло Постановление «О ликвидации йододефицитных расстройств среди населения Кыргызской Республики». В 2000 г. в целях проведения неотложных мероприятий был принят закон «О профилактике йододефицитных заболеваний», запрещающий производство, импорт и продажу нейодированной соли [3].

В целях рождаемости здорового поколения в стране действует Закон «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации» (2015 г.), согласно которому осуществляется охрана материнства через широкую сеть лечебно-профилактических и иных учреждений, путем запрещения труда в тяжелых и вредных условиях и т. д. [5].

Права детей, лишенных родительской опеки и детей-сирот регулируются Конституцией Кыргызской Республики, Кодексом «О браке и семье» (2003 г.). Законодательно установлен порядок, в соответствии с которым в случаях, угрожающих жизни и здоровью ребенка, органы опеки вправе принять решение о лишении родителей родительских

прав (ст. 138), усыновлении несовершеннолетних (гл. 14). Принято Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 сентября 1994 года «О порядке передачи несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение)» [3].

В 1991 г. был принят Закон «Об охране природы», разработано и действует Положение по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС). С 1994 г. Правительством республики принята «Идеология экологического образования», в которой рассмотрены вопросы воспитания, обучения детей и молодежи. В дальнейшем этот документ получил свое отражение в учебно-воспитательном процессе школ и вузов, в связи с чем в настоящее время в Кыргызстане существует ряд школ, лицеев которые полностью берут ориентацию на экологическую защиту, и в которых введен предмет «Экология» [3].

С 2006 г. реформирование системы здравоохранения осуществляется в рамках широкосекторального подхода SectorWideApproach (далее SWAp). Новые методы работы в рамках SWAp дали ощутимые результаты, а именно: повысилась руководящая роль Минздрава в разработке, реализации и мониторинге реформ; улучшилась степень синхронизации донорских средств с приоритетами Национальных программ реформирования «Манас», «Манас таалими», «Ден соолук» и координации всех мероприятий, осуществляемых в секторе здравоохранения; повысилась степень использования доказательств в разработке политики и мониторинга процессов. Учитывая высокую эффективность настоящего подхода, Правительство Кыргызской Республики сохраняет приверженность принципам SWAp в разработке и реализации этих программ.

Вопреки ожиданиям, не отмечено значимого улучшения показателей здоровья населения в отношении сердечно-сосудистых заболеваний, вызывает беспокойство ситуация с ростом случаев, устойчивых к лекарственным средствам форм туберкулеза, состояния материнского и детского здоровья [3].

Основываясь на достижениях Программ «Манас», «Манас таалими» и руководствуясь основными принципами Всемирной организации здравоохранения, деятельность Программы «Ден соолук» направлена на обеспечение универсального (всеобщего) охвата населения качественными профилактическими и медико-санитарными услугами, независимо от социального статуса, гендерных различий и статуса застрахованности населения [3].

Утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики Стратегия охраны и укрепления здоровья населения Кыргызской Республики до 2020 года от 4 июня 2014 года № 306 («Здоровье – 2020»). Стратегия направлена на улучшение сектора здравоохранения, основанное на межсекторальном подходе к вопросу охраны и укрепления здоровья населения в целом, опираясь на прогресс реализации предыдущих реформ и продолжение реализации Национальной программы реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Ден соолук» на 2012–2016 годы, утвержденной Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 мая 2012 года № 309 [6].

В данной стратегии в пункте 5.2 «Здоровье матери и ребенка», были реализованы следующие меры: обеспечение всех детей стандартным пакетом рекомендуемых профилактических услуг. В их число входят: оценка развития; иммунизация населения в соответствии с календарем профилактических прививок, с охватом вакцинацией на уровне не менее 95 %; обогащение продуктов питания микроэлементами; консультирование родителей по вопросам профилактики заболеваний.

В пункте 10.4 «Укрепление здоровья населения» отмечается необходимость принятия комплексных мер по улучшению состояния здоровья подрастающего поколения как основы формирования здоровой нации, формирование навыков здорового образа жизни у детей, подростков и лиц молодого возраста [6].

В целях укрепления здоровья населения необходимо: обеспечение безопасных условий жизни, воспитания, питания и образования для детей, развитие школьной медицины, эффективная реализация Программы «Здоровые школы» (2014 г.), контроль за дошкольным и школьным питанием; развитие массовой физической культуры и спорта; формирование нравственности и этических норм, эстетическое воспитание, развитие широкого круга интересов у населения; формирование приверженности к физическому и духовному здоровью, формирование «здорового» менталитета и мировоззрения через развитие массовой физической культуры и спорта; обеспечение населения безопасными продуктами [6].

В 2017 г. Президент Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаев в своем выступлении на заседании Национального совета по устойчивому развитию отметил необходимость построения в Кыргызстане – Умной страны «Таза Коом» – чистого, честного общества. «Таза Коом» – это высокотехнологичная программа по построению открытого и прозрачного государства, которое служит гражданам,

вокруг человека и для человека, где в центре стоит его жизнь, права, свободы, здоровье, образование, повышение качества жизни граждан, а также улучшение условий для бизнеса» [7–18].

Охрана здоровья детей и подростков, в частности школьников (6–17 лет), остается стратегически важной задачей государственной политики, для чего предпринимаются различные попытки по обеспечению охраны здоровья с использованием и внедрением различных программ, стратегий.

Литература

1. Айдаралиев А.А. Развитие здравоохранения в советском Киргизстане / А.А. Айдаралиев. Фрунзе, 1970. 192 с.
2. Болотбекова Э.К. К вопросу становления и совершенствования кыргызского законодательства в области охраны здоровья населения / Э.К. Болотбекова // Вестник КГЮА. 2013. № 4. С. 272–278.
3. Отчет Кыргызской Республики по анализу результатов выполнения решений Всемирной встречи в верхах в интересах детей. URL: https://www.unicef.org/specialsession/how_country/edr_kyrgyzstan_ru.doc/ (дата обращения: 12.09.2018)
4. Закон Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» от 9 января 2005 года № 6. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1602/> (дата обращения: 12.09.2018)
5. Закон Кыргызской Республики «О репродуктивных правах граждан и гарантиях их реализации» от 4 июля 2015 года № 148 (В редакции Закона КР от 6 июля 2016 года № 99). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111191/> (дата обращения: 12.09.2018)
6. Стратегия охраны и укрепления здоровья населения Кыргызской Республики до 2020 года («Здоровье – 2020»). Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 июня 2014 года № 306. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/96555?cl=ru-ru/> (дата обращения: 12.09.2018)
7. О Программе цифровой трансформации Кыргызской Республики «Таза Коом». URL: <http://tazakoом.kg/site/concept/4/> (дата обращения: 12.09.2018)
8. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. URL: <http://www.president.kg/ru/konstitutsija/> (дата обращения: 12.09.2018)
9. Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30 апреля 2003 года № 92. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1216?cl=ru-ru/> (дата обращения: 12.09.2018)
10. Закон Кыргызской Республики «Об общественном здравоохранении» от 24 июля 2009 года № 248. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202630?d=ru-ru/> (дата обращения: 12.09.2018)
11. Закон Кыргызской Республики «Об охране здоровья народа в Республике Кыргызстан» от 18 декабря 1992 года № 1091-XII. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/821> (дата обращения: 12.09.2018)
12. Закон Республики Кыргызстан «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Республики Кыргызстан» от 2 июля 1992 года № 945-XII. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/467/20?cl=ru-ru/> (дата обращения: 12.09.2018)
13. Закон Кыргызской Республики «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике» от 3 июля 1992 года № 948-XII. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/275?cl=ru-ru/> (дата обращения: 12.09.2018)
14. Закон Кыргызской Республики «О донорстве крови и ее компонентов в Республике Кыргызстан» от 3 июля 1992 года № 950-XII («Свободные горы». 1992. 25 августа. № 103) (утратил силу в соответствии с Законом от 2 июля 2007 года № 96). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202129> (дата обращения: 12.09.2018)
15. Конвенция ООН о правах ребенка // Постановление Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1402-XII. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/17444> (дата обращения: 12.09.2018)
16. Национальная программа реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики «Ден соолук». URL: <http://densooluk.med.kg/ru/2-uncategorised/3-den-sooluk-2.html> (дата обращения: 12.09.2018)
17. Закон Кыргызской Республики «О питьевой воде» от 25 марта 1999 года № 33. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/200> (дата обращения: 12.09.2018)
18. Закон Кыргызской Республики «О профилактике йододефицитных заболеваний» от 18 февраля 2000 года № 40. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/445> (дата обращения: 12.09.2018)