

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЛІТНІХ ЛЮДЕЙ В УКРАЇНІ**

*Зміна соціально-демографічної структури населення через зростання питомої ваги осіб похилого віку призводить до загострення соціально-економічних проблем, пов'язаних із фінансовою стабільністю пенсійного забезпечення і охорони здоров'я. Приспосовування суспільства й економіки до особливостей "старого" населення вимагає також переосмислення ролі і визнання потенційного вкладу, який особи похилого віку можуть вносити у процеси суспільного розвитку. Незважаючи на ґрунтовне законодавче закріплення соціального захисту людей похилого віку, його ключові аспекти потребують модернізації згідно з міжнародними стандартами. Цьому можуть сприяти визначені напрями реформування системи соціальних послуг, які передбачають: деінституціоналізацію і створення широкої мережі служб та закладів, які надають якісні послуги у громаді.*

*Ключові слова: державна політика, соціальна сфера, захист літніх людей.*

MARTYNOVA L. B.  
Khmelnyskyi National University**STATE POLICY IN THE PROTECTION OF ELDERLY PEOPLE IN UKRAINE**

*Changing the social and demographic structure of the population through the increase of the numbers of the older population leads to the worsening of socio-economic problems related to the financial stability of pensions and health care. Adaptations of society and the economy to the features of the "old" population also requires recognition of the role and potential contribution that the elderly can make in the processes of social development. Despite the legislative strengthening of the social protection of the elderly, its key areas need upgrading to international standards. This may contribute to particular areas of reform of social services, which include: the de-institutionalization and the creation of an extensive network of services and institutions that provide quality services in the community.*

*Keywords: public policy, social policy, protection of the elderly.*

**Вступ**

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Необхідною реакцією на ті зрушення у соціально-демографічних структурах, що мали місце впродовж останніх десятиліть і пов'язані зі старінням населення, є державна політика стосовно літніх осіб. Вперше на глобальному рівні проблеми старіючого населення були озвучені ще наприкінці 1970-х років, коли зміни у відтворенні населення сприяли трансформації статево-вікової структури ряду країн світу, насамперед розвинутих. Першу спробу вирішення проблем старіння населення на глобальному рівні здійснено у 1982 році, коли Генеральною Асамблеєю ООН була проведена перша Всесвітня асамблея з проблем старіння та підготовлено Віденський міжнародний план дій з проблем старіння. Він являв собою систему рекомендацій задля захисту прав людей похилого віку. План складався з 62 рекомендацій, зокрема у таких сферах як охорона здоров'я, харчування, захист літніх споживачів, житлове будівництво, охорона навколишнього середовища, сімейна сфера, соціальне забезпечення, гарантії доходів, зайнятості та освіти літнім особам, а, крім того, стосувався й аналізу відповідних статистичних даних [1]. Зважаючи на сучасні демографічні тенденції в Україні, особливої актуальності набуває визначення пріоритетних напрямів державної політики у сфері захисту літніх людей.

**Аналіз останніх досліджень чи публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Наразі єдиним нормативним актом найвищого міжнародного рівня зі специфічних питань захисту літніх працівників є Рекомендації МОП 1980 р. (№ 162). Рекомендація наголошує, що проблеми літніх працівників мають вирішуватися шляхом розроблення комплексної, добре збалансованої стратегії повної зайнятості та соціальної політики, беручи до уваги потреби всіх вікових груп населення таким чином, щоб вирішення проблем однієї групи не погіршувало становища інших [2]. Наступною віхою стало прийняття Генеральною Асамблеєю Принципів ООН відносно людей похилого віку в 1991 р. Принципи стосувались забезпечення незалежності людей поважного віку, їх участі в житті суспільства, догляду за людьми похилого віку, реалізації їх потенціалу та можливості вести достойний спосіб життя. Розділ щодо незалежності літніх осіб включає в себе вимоги забезпечення необхідного харчування, житла, питної води, одягу та медичного обслуговування. Участь у житті суспільства передбачає, що літні люди повинні активно долучатись до розробки політики, безпосередньо на них орієнтованої, а також мати можливість створювати власні об'єднання та передавати свій досвід наступним поколінням [3].

Догляд за людьми похилого віку передбачає, що їм має бути забезпечено належну інструментальну підтримку з боку сім'ї, закладів охорони здоров'я та інших закладів, де вони перебувають, а також реалізацію основних прав та свобод, незалежно від місця їх перебування. Під реалізацією внутрішнього потенціалу мається на увазі, що літні особи повинні мати можливість доступу до освіти, культури, спілкування, духовного життя та відпочинку. Достойний спосіб життя передбачає неможливість фізичного чи морального насилля над літніми людьми, незалежно від будь яких інших чинників.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** Активізація діяльності ООН з питань старіння відбулась на межі тисячоліть: 1999 р. було оголошено Міжнародним роком людей похилого віку, а в 2002 р. відбулась друга Всесвітня асамблея з проблем старіння — через два десятиліття після першої. У міжнародний рік людей похилого віку було доповнено існуючі рамкові документи концептуалізацією «суспільства для людей будь-якого віку», яке характеризується чотирма вимірами: становищем літніх людей, індивідуальним розвитком, взаємовідносинами поколінь та взаємозв'язками старіння й розвитку суспільства [4]. Починаючи з 2002 р., основним міжнародним документом, що репрезентує політику стосовно літніх осіб, є Мадридський міжнародний план дій з питань старіння (ММПДПС) [5]. Метою цього плану проголошено перехід від «старіючого суспільства» до «суспільства для людей усіх вікових груп». Основними складовими Мадридського плану є рекомендації для формування політики відносно літніх осіб, покликані допомогти окремим державам створити власні програми трансформації політики в умовах старіння населення. Рекомендації не є універсальними, Мадридський план — це, насамперед, глобальна рамкова стратегія, з якою держави зобов'язались узгоджувати свої напрями роботи та дії на національному рівні. Вибір і реалізація цих дій суттєво залежать від можливостей конкретної країни. Пріоритетними складовими ММПДПС на рівні окремих країн є такі: люди похилого віку в старіючому суспільстві; здоров'я та добробут у поважному віці; середовище, що підтримує розвиток літньої людини.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** У продовження Мадридського плану, того ж 2002 р. було прийнято ще два міжнародних документи в сфері політики стосовно літніх людей: Регіональна стратегія реалізації Мадридського плану з проблем старіння та Берлінська декларація міністрів «Суспільство для людей усіх вікових груп в регіоні ЄЕК ООН» [6]. Регіональна стратегія реалізації (РСР ММПДПС) складається із десяти зобов'язань (що стосуються широкого кола питань у сфері практичної реалізації Мадридського плану), які беруть на себе уряди країн. Берлінська декларація наголошує на важливості економічних та соціальних наслідків демографічних змін у сучасному суспільстві й акцентує увагу на комплексному залученні проблематики старіючого населення в усі сфери державної політики. Метою статті є дослідження та оцінка державної політики в сфері захисту літніх людей.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів**

Необхідно зауважити, що для регіону, в якому знаходиться Україна, саме зобов'язання Регіональної стратегії реалізації ММПДПС [5] є основоположним пунктом щодо формування національної політики в умовах старіння і в інтересах старіючого населення. Регіональна стратегія складається з десяти зобов'язань:

1. Забезпечення органічного відображення проблем старіння в усіх сферах політики з тим, щоб привести суспільство й економіку у відповідність із демографічними зрушеннями й побудувати суспільство рівних можливостей для людей усіх вікових груп;
2. Забезпечення повної інтеграції й участі літніх людей у житті суспільства;
3. Сприяння рівноправному й стійкому економічному розвитку у відповідь на процеси демографічного старіння;
4. Корегування системи соціального захисту з урахуванням демографічних змін, їх соціальних та економічних наслідків;
5. Забезпечення ринкам робочої сили можливості реагувати на економічні й соціальні наслідки старіння населення;
6. Сприяння безперервному навчанню протягом життя та пристосування системи освіти до змін економічних, соціальних та демографічних умов;
7. Забезпечення якості життя у будь-якому віці та збереження самостійності, у тому числі здоров'я та добробут;
8. Широке застосування концепції гендерної рівності у старіючому суспільстві;
9. Підтримка сімей, які доглядають за людьми похилого віку, й підтримка солідарності між різними поколіннями та у межах одного покоління.
10. Сприяння виконанню стратегії через регіональне співробітництво.

Рамкові документи мають рекомендаційний характер, на їх основі уряди країн формують національні політики стосовно літніх людей, виходячи з власних умов та можливостей. Якщо, наприклад, розглянути державну політику стосовно літніх осіб у Франції, то основними її пріоритетами є такі: подовження періоду самостійності людей похилого віку (важливо, щоб ці люди якомога довше залишались активними); створення умов для достойного проживання залежних людей похилого віку в домашніх умовах (увага акцентується на підтриманні купівельної спроможності людей похилого віку навіть після втрати автономії); забезпечення доступності для літніх громадських установ, транспорту й інших шляхів сполучення, нових технологій та комунікацій, терміналів, тактильних технологій тощо.

З останніх ініціатив у сфері політики стосовно літніх на наднаціональному рівні, 2012 рік було оголошено міжнародним роком активного старіння та солідарності між поколіннями. Цього ж року для моніторингу реалізації ММПДПС проведено Міністерську конференцію Європейської економічної комісії ООН з питань старіння у Відні, в рамках якої особливу увагу було акцентовано на забезпеченні рівних можливостей для всіх поколінь, заохоченні поліпшення якості життя літніх та активному старінні / довголітті [4].

Класичне визначення активного старіння базується на трьох компонентах життєдіяльності літніх людей — хорошому стані здоров'я, зайнятості та активній різносторонній життєвій позиції. Відповідно до визначення ВООЗ, активне старіння є процесом оптимізації можливостей для підтримання та покращення здоров'я, участі у соціальному житті та для відчуття безпеки, що спрямовані на підвищення якості життя у процесі старіння [4]. Це дає змогу людям похилого віку реалізувати власний потенціал для фізичного, соціального і ментального добробуту впродовж усього життя та брати участь у суспільній діяльності згідно з їхніми потребами та бажаннями.

Поняття «активного старіння» знаходиться у центрі сучасних політичних концепцій і нерозривно пов'язане з якістю життя. Тож і в Україні підвищення якості життя, зокрема осіб у поважному віці та збереження їх трудового потенціалу, має стати більш важливим завданням демографічної політики, ніж подолання депопуляції.

Якщо у наймолодших та середніх групах літніх людей активне старіння нерозривно пов'язане з зайнятістю й значні зусилля концентруються на подовженні періоду економічної активності, то у більш похилому віці на перший план виходить необхідність активної участі у суспільній діяльності — волонтерській, громадській, політичній. З урахуванням цього, концепція активного старіння насамперед має на меті трансформувати спрямування політики щодо літніх людей від простого забезпечення їхніх потреб до розширення прав та можливостей. Для цього, зокрема, необхідна законодавча база, згідно з якою люди похилого віку могли б узяти на себе відповідальність за власну якість життя (оскільки вважається, що участь держави вкрай необхідна у справі забезпечення потреб вразливих осіб, зокрема, з особливо поганим станом здоров'я), решті ж літніх більше потрібне надання відповідних можливостей).

На загальноєвропейському рівні теж піднято питання про те, що сучасна політика щодо людей похилого віку вже не відповідає вимогам часу. Дотепер недостатньо уваги приділялося участі та внеску літніх людей у процес розвитку своєї країни, отже існує потреба у розширенні їх участі в житті суспільства, подоланні вікової сегрегації та забезпеченні інтеграції літніх осіб у суспільство. Важко переоцінити значущість активності їх самих у розбудові ефективної політики активного старіння.

У низці країн громадські неурядові організації відіграють провідну роль у вирішенні проблем старіння, проте для України характерною проблемою тривалий час є саме низький рівень суспільної активності населення. Особливого значення за таких умов набувають інформаційні методи політики залучення громадян у життя суспільства (інформування населення про внесок літніх людей у розвиток країни, про позитивні аспекти старіння, залучення представників організацій літніх осіб до планування і створення відповідного інформаційного простору та ін.).

Комплексний характер концепції активного старіння виявляється, зокрема, у класифікації напрямів державної політики у залежності від віку літніх. Так, з позицій широкого підходу до політики, інвестиції в процес активного старіння за періодом здійснення розподіляються на «ранні» та «пізні». «Ранні» інвестиції здійснюються у період перебування особи у молодому та середньому віці й покликані забезпечити довготривалий вплив на її життя. Насамперед йдеться про освіту, яка повинна вплинути на соціальне становище особи, позицію на ринку праці та рівень доходу а, отже, й на індивідуальну «траєкторію старіння». «Пізні» інвестиції здійснюються вже в середньому і пенсійному віці та стосуються таких сфер як здоров'я, спосіб життя, соціальна інтеграція, навчання впродовж усього життя [4].

### Висновки

Отже, за останні десятиліття міжнародна спільнота розробила низку важливих концепцій та рекомендаційних документів, покликаних допомогти країнам світу мінімізувати негативні наслідки процесу старіння населення. На основі міжнародних рамкових стратегій формуються національні системи політики стосовно літніх людей. Виконання міжнародних зобов'язань щодо реалізації політики в умовах старіючого населення та використання міжнародного досвіду реалізації даної політики є тими основоположними векторами, за якими відбувається еволюція державної соціальної політики в Україні на сучасному етапі її розвитку. Дана законодавча база охоплює широке коло питань й повинна забезпечити належні умови життєдіяльності літніх людей у нашій країні. Згідно з законодавством, в Україні гарантується належний рівень життя літніх осіб, задоволення їхніх різноманітних життєвих потреб, зокрема: реалізація права на працю відповідно до професійної підготовки, трудових навичок із урахуванням стану здоров'я; забезпечення пенсіями і соціальною допомогою; надання житла; створення умов для підтримання здоров'я і активного довголіття відповідно до сучасних досягнень науки; організація соціально-побутового обслуговування, розвиток мережі і матеріально-технічної бази стаціонарних закладів і надомних форм обслуговування громадян похилого віку, а також підготовка відповідних фахівців.

Привертає увагу декларативність вище окреслених зобов'язань. Окрім того, характеризуючи політику стосовно осіб похилого віку в Україні, варто зауважити, що основні реформаторські зусилля держави сконцентровані на доволі обмеженому переліку сфер політики (зокрема, соціальному захисті громадян похилого віку та пенсійному забезпеченні), в рамках яких і проводяться переважно параметричні реформи. Ще по декількох напрямках здійснюється пошук шляхів реформування (зокрема, в системі медичної допомоги). Однак у цілому стратегічні підходи до політики стосовно літніх осіб в Україні дотепер не сформульовані. Відповідь на виклики старіння розглядається у контексті забезпечення «демографічної

безпеки», а не як пріоритет національних стратегій розвитку. Спадкоємність політики і програм порушується з політичних причин, а також через відсутність належного рівня порозуміння між політичними та науковими інституціями.

#### Література

1. Vienna International Plan of Action on Aging (1983), United Nations, New York, available at: <http://www.un.org/en/events/elderabuse/pdf/vipaa.pdf>
2. Older Workers Recommendation (1980), (No. 162), Recommendation concerning Older Workers, Geneva, 66th ILC session, available at: [http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R162](http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162)
3. United Nations Principles for Older Persons (1991), Adopted by General Assembly resolution 46/91 of 16 December 1991, available at: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OlderPersons.aspx>
4. Населення України. Імперативи демографічного старіння. – К. : ВД «АДЕФ- Україна», 2014. – 288 с.
5. Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing (2002) Second World Assembly on Ageing, Madrid, Spain 8-12 April 2002, available at: [http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid\\_plan.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf)
6. Berlin Ministerial Declaration "A Society for all Ages in the UNECE Region" (2002), UNECE Ministerial Conference on Ageing, Berlin (Germany), 11-13 September 2002, available at: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/\\_images/Berlin\\_ministerial\\_declaration\\_2002.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/_images/Berlin_ministerial_declaration_2002.pdf)

Надійшла 13.01.2017; рецензент: д. е. н.