

УДК: 351.84 : 369.5

О. М. МАКАРЕНКО

## **ІСТОРИЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ Й ОСНОВНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ**

*Доведено, що еволюція державного управління соціальним захистом осіб похилого віку включає два переходи: від вибіркового соціального захисту до практично повного їх охоплення та від всезагальності до індивідуалізації соціального захисту осіб похилого віку, що призводить до зміни пріоритетів, принципів, форм, функцій державного управління в напрямку розбудови пенсійного забезпечення.*

*It is concluded that, the evolution of the public administration by the social security of the retirees is consists of the two transitions: from the selected social security to the practically full their covering, from the general to the individual social security of the retirees. It will lead to the changes of the priorities, principles, forms, functions of the public governance in the sphere of the pension guarantee developmen*

Зміни пріоритетів соціальної політики у зв'язку з глобальним старінням населення відчують на собі майже всі країни світу, у тому числі й Україна. На сьогодні не визначено нормативну модель відносин осіб похилого віку з державою. Немає ясності в питанні, на яких теоріях старіння повинно базуватися державне управління системою соціального захисту осіб похилого віку, щоб відповідати викликам сучасності.

Створення ефективної моделі соціального захисту літніх людей потребує дослідження основних концептуальних підходів, цілей, принципів, функцій, видів, форм, перспектив подальшого розвитку, а також основних етапів виникнення та розвитку соціального захисту осіб похилого віку.

Оцінити стан будь-якої сучасної системи соціально-економічних відносин і визначити основні напрямки необхідних перетворень неможливо без розгляду еволюції цих відносин, тому заслуговують на увагу історичні передумови та генезис формування систем соціального захисту державою осіб похилого віку.

Питанню створення й розвитку соціального захисту, державного управління соціальним захистом, соціального захисту як складової соціальної політики приділялась увага в дослідженнях зарубіжних та вітчизняних учених. Ці проблеми знайшли своє відображення у працях таких науковців, як Г. Атаманчук, Х. Браун, О. Василик, Н. Волгін, Т. Гарасимів, А.-М. Гіймар, Б. Дікон, Р. Іванова, А. Кинг, Е. Лібанова, О. Мачульська, Б. Надточій, М. Папієв, У. Періна, В. Скуратівський, С. Тарасова, А. Шнейдер та ін.

Але для розуміння подальших напрямків розвитку та реформування соціального захисту і таких його складових, як пенсійне забезпечення потребує подальшого дослідження питання еволюції соціального захисту окремих категорій населення, у тому числі й однієї з найнезахищених, яка втратила з причини досягнення старості здатність до праці й самозабезпечення, – осіб похилого віку.

До зазначеної категорії належать різні люди – від молодого і працездатного до похилого віку, вихідці з різних соціальних прошарків, з різним рівнем освіти, кваліфікації й різних інтересів. Відповідно, різняться їхні потреби й інтереси. Вони мають і різний рівень вимогливості до існуючої системи та заходів соціального захисту. Відрізняються також і їхні уявлення про якість життя, необхідний рівень забезпеченості, який повинен надаватись органами соціального захисту.

Світовий досвід створення державного соціального захисту свідчить про розмаїтість організаційних, правових і територіальних форм його організації, що сформувалися в окремих країнах під впливом різних культурних, економічних і історичних процесів. Протягом людської історії ставлення до непрацездатних було протилежним, а звідси, принципи реалізації соціальної політики щодо згаданих категорій були різними.

Існуючі дослідження з цього питання сходяться на думці, що, соціальний захист у первісному суспільстві існував у формі соціального утримання, що виражалось у наданні непрацездатним членам колективу їжі та житла [1]. Основним суб'єктом соціального утримання виступала первісна община. Общинне утримання розповсюджувалося на вагітних жінок, матерів, а також тих, котрі були зайняті доглядом за дітьми. Тобто тимчасова непрацездатність викликана народженням дітей, відсутністю певного рівня працездатності у дітей, були першими соціальними умовами для існування особливого механізму розподілу їжі не в обмін на затрачену працю [5]. Таке утримання визначалось біологічним законом виживання та продовження роду.

З винайденням вогню і зростанням продуктивності праці в первісному колективі старі та менш працездатні люди знаходять своє місце в розподілі общинних обов'язків і виконують, хоча й менш значущі, але суспільно корисні функції з підтримання вогню, догляду за дітьми, а пізніше як передавачі господарських навичок і племінного досвіду. Отже, поряд з утриманням жінок і дітей первісні люди стали утримувати літніх людей.

Таким чином, це був перший тип соціального утримання, побудований на засадах турботи про непрацездатних. Цей тип здійснювався за принципом утримання в необхідному обсязі, достатньому для збереження життєвої діяльності, що, відповідно до тогочасного рівня продуктивності праці, зводилось до надання продуктів харчування та житла. Важливість цього періоду для становлення соціального захисту полягає у виробленні принципів надання допомоги непрацездатним не в обмін на затрачену працю.

За відсутності держави та її інститутів можливість виживання будь-якого індивіда зумовлювалась виключно приналежністю до існуючих локальних соціальних мереж (плем'я, рід, община, сім'я). Існування будь-якої особи поза межами первісної соціальної групи було неможливим.

Поява держави призводить до зміни принципів, форм і методів догляду за непрацездатними членами суспільства й виникнення правових засобів захисту згаданих індивідів. Соціальне утримання за рахунок держави розповсюджується виключно на осіб, які належали до панівної верхівки чи знаходилися з нею у певних соціально-правових відносинах (чиновники, воїни), що зумовлювалось військовим

характером і функцією тогочасної держави. Утримання воїнів-ветеранів частіше за все проявилось у виділенні земельних ділянок і отриманні деяких привілеїв (звільнення від усіх державних податків і повинностей). Воно було не безумовним, а носило суб'єктивний характер (залежність від волі імператора) і не було обов'язком держави.

Поряд з державним утриманням з'являється й приватне забезпечення, побудоване на принципах розподілу ризиків, взаємодопомоги й утримання за рахунок внесків членів певних організацій для підтримки життєдіяльності хворих, літніх і покалічених. Прикладом може бути Спілка будівників храму Соломона в Іудеї, яка існувала ще в XI ст. до н. е., або Колегія взаємодопомоги для середніх та бідних верств вільного населення Риму в першому столітті до н.е. [2].

Згадується також і така форма соціального утримання, як розподіл за рахунок держави або приватних осіб продуктів та грошей для міської бідноти ("хліба та видовищ"), але соціального забезпечення людей похилого віку вона стосується лише побічно, не має системного характеру та не закріплена у правовому сенсі.

Таким чином у здійсненні соціального захисту осіб похилого віку на ранніх етапах існування держави можна визначити такі принципи державного управління забезпеченням осіб похилого віку: вибірковість; обумовленість характером і функціями тогочасної держави; суб'єктивний характер. Заходи держави в соціальній сфері були спрямовані на закріплення і збереження привілейованого становища, інтересів окремих категорій населення та забезпечення виконання військової функції тогочасної держави. Про систему державного соціального захисту осіб похилого віку не йде мова взагалі. Для основної частини літнього населення безеквівалентного забезпечення як обов'язку держави не існувало, утримання осіб похилого віку було спрямоване на самозабезпечення та забезпечення за рахунок локальної соціальної мережі (родина, община).

За часів Середньовіччя вибірковий характер державного соціального забезпечення осіб похилого віку не змінився. Соціальне забезпечення продовжує існувати у вигляді соціального утримання окремих категорій населення, які належали до панівної верхівки чи знаходились з нею у певних соціально-правових відносинах (служили люди, воїни). Дещо розширилась категорія служилих людей: виникає служила знать – дворянство.

"Руська правда" – одне з перших найбільш повних узаконень феодальної держави, не містить жодної норми щодо матеріального забезпечення літніх людей, сиріт, непрацездатних.

У "Судебнику" 1589 р. міститься лише одна стаття, що належить до згаданої теми. У ній визначалося право бездітної вдови на отримання назад приданого, і, крім того, їй виплачувалося пожиттєве утримання в розмірі двох гривень на рік [6].

За Соборним Уложенням 1649 р., були достатньо захищені інтереси заможних верств і служилих станів при виході у відставку з державної служби, а також інтереси членів їх сімей у випадку смерті годувальника. Служили люди отримували з державної казни хлібну й грошову платню після залишення служби по старості або по хворобі [3]. Але відсутні жодні норми забезпечення селян і наймитів – найчисельніших верств населення феодального суспільства.

Відбуваються зміни в стані локальної соціальної мережі. У зв'язку з тим, що основною виробничою одиницею стає родина, роль общини (громади) в

соціальному забезпеченні літніх людей зводиться до утримання осіб, позбавлених годувальників (сиріт, удів, одинаків).

У зв'язку з поширенням християнства виникає нова форма забезпечення непрацездатного (у тому числі й літнього) населення – добродійність, що здійснювалася як за рахунок держави, церкви, так і за рахунок приватних осіб. Тобто допомога бідним була справою окремих осіб і не входила до кола державних обов'язків.

У деяких країнах (Англія за Генріха XV) середини XVI ст. ставлення пануючої верхівки до непрацездатного населення набуває навіть репресивного характеру, що полягає у застосуванні щодо верств бідняків низки каральних заходів. Покарання різкими пояснювалося тим, що бідність приходить з вини бідняка [7].

Таким чином, у аграрному суспільстві існували наступні форми матеріального забезпечення непрацездатних: утримання як право-привілей, приватна благодійність, забезпечення в рамках родини, державні репресії найбідніших верств населення, збір милостині, колективна взаємодопомога.

Аграрному суспільству не властива державна функція матеріального забезпечення літніх людей та інших непрацездатних. Правові шляхи регулювання цих відносин були невід'ємними від відносин власності й прерогатив державної влади. Виділення їх в особливу групу розподільних відносин відбувалося поступово зі становленням індустріального суспільства.

Вихід виробничої діяльності за межі родини призводить до втрати значення сім'ї як головного суб'єкта соціального захисту для основної маси населення. Відбувається зміщення обов'язку суспільного піклування від родини до держави, тобто соціальний захист поступово стає невід'ємною функцією держави. Становлення капіталізму призвело до закріплення за державою функції соціального захисту непрацездатного населення, в тому числі й осіб похилого віку. Саме з цього часу держава змушена взяти на себе обов'язок забезпечення мінімально необхідного рівня життя для всього населення держави.

Формування індустріального суспільства спричинило виникнення об'єктивної необхідності в організації системи захисту найманих робітників від соціального ризику втрати працездатності по старості. Ця система складалася з державної системи страхування по старості, недержавних (приватних) систем страхування й різних форм добродійності. Спочатку в найбільш розвинутих, а потім і в інших країнах затверджується система обов'язкового соціального страхування.

Поступово протягом XX ст. формуються основні моделі здійснення соціального захисту осіб похилого віку. Створені системи соціального захисту тяжіють до охоплення всього суспільства, мають на меті забезпечення в суспільстві суцільної соціальної захищеності, залежать від досягнутого рівня економічного розвитку й відповідають обраним моделям соціальної політики.

Соціальний захист охоплює весь комплекс відносин, сутнісних зв'язків та інтересів різних соціальних суб'єктів, суспільних організацій і держави, пов'язаний з мінімізацією впливу чинників, що знижують якість життя (у тому числі й трудового) [4]. До останніх належать ризики пошкодження здоров'я і втрати працездатності (хвороби, нещасні випадки, старість), недостатня професійна кваліфікація або несприятлива ситуація на ринку праці, що призводять до втрати місця роботи.

У сучасному розумінні соціальний захист як соціальний інститут, що є сукупністю правових норм, покликаних вирішувати певні соціальні і економічні проблеми, зазвичай має справу зі встановленими законодавством категоріями громадян, які через втрату працездатності, відсутність роботи або з інших причин не мають достатніх коштів для задоволення своїх життєво важливих потреб і потреб непрацездатних членів сім'ї. Таким громадянам при настанні встановлених законодавством несприятливих подій надається допомога компенсаційного характеру в грошовій та/або натуральній формах, а також у вигляді різного роду послуг. Крім того, системи соціального захисту здійснюють заходи профілактичного характеру, спрямовані на запобігання несприятливих подій. Право на соціальний захист у більшості країн є конституційним правом всіх громадян.

Відповідно, до основних напрямків соціального захисту держави щодо осіб похилого віку потрібно віднести запобігання та захист згаданих осіб від ризику втрати особою працездатності раніше набуття права на пенсійні або інші (що заміщують заробіток) виплати, від дискримінації за віковою ознакою при прийнятті на роботу або продовженні трудової діяльності, забезпечення можливості продовження активної трудової діяльності після набуття права на пенсію, забезпечення подальшого розвитку літніх людей, задоволення їх прав, потреб і законних інтересів, а в цілому – запобігання виникненню та реалізації по відношенню до осіб даної категорії будь-якого зі згаданих ризиків.

Наявні моделі соціального захисту осіб похилого віку, що функціонують у більшості країн світу, склалися в основному в середині ХХ ст. Серед найважливіших їх характеристик необхідно виділити суцільне охоплення всього суспільства, нежорстка залежність його надання від еквіваленту попередніх виплат до державних або недержавних страхових фондів.

Але сьгоднішні тенденції світового суспільного розвитку показують, що ефективно забезпечення прав, потреб та інтересів осіб похилого віку в рамках існуючих систем соціального захисту неможливе. Уряди країн поставлені перед питанням реформування існуючих систем соціального захисту, особливо такої її складової як пенсійне забезпечення.

По-перше, існуючі тенденції постаріння населення на тлі зниження народжуваності ставлять під загрозу не просто ступінь ефективності діючих у світі систем соціального захисту, а й взагалі можливість функціонування соціальних та економічних систем. Співвідношення між працюючим і непрацездатним з причин досягнення пенсійного віку населенням, згідно з прогнозами ООН, у найближчі 50 років буде таким, що державні бюджети будь-якої країни не зможуть забезпечити для літнього населення гідний рівень життя [10].

По-друге, у сьгоднішньому глобалізованому світі за збереження провідної ролі держави як головного суб'єкта соціальної політики все більшого впливу на здійснення соціальної політики окремих держав набувають наддержавне регулювання, наддержавний перерозподіл і наддержавне забезпечення.

По-третє, сучасні дослідження геронтології та медицини вказують на те, що все більша частка населення при досягненні пенсійного віку не тільки не втрачає своєї працездатності (або втрати працездатності дуже незначні), але й володіє здатністю до засвоєння нової інформації (тобто до навчання) і бажанням продовження своєї трудової кар'єри.

По-четверте, перетворення, що відбуваються в суспільному житті, впливають на стан локальної соціальної мережі, до складу якої включені літні люди. В індустріально розвинених країнах підвищення кількості самотніх людей, зменшення розмірів родин, послаблення родинних зв'язків ускладнює можливості реалізації матеріального забезпечення у похилому віці за рахунок родини, змушує більшою мірою розраховувати на власні заощадження, а розвиненість соціальних інститутів призводить до широкого поширення накопичувальних пенсійних систем.

У слабзорозвинутих країнах поки ще зберігається традиційний підхід, відповідно до якого завдання забезпечення людей похилого віку вирішується в рамках родини, яка фактично виконує функцію неофіційної програми соціального страхування.

По-п'яте, у багатьох країнах світу, особливо в розвинутих, завдяки існуванню ліберального законодавства щодо вікового цензу набуття прав на пенсійне забезпечення, середній вік виходу на пенсію має тенденцію до зниження. На пенсійні фонди лягає додаткове навантаження із забезпечення літніх безробітних, що знижує їх ефективність. Пенсійна система непрямо сприяє зростанню безробіття через небажання працівників передпенсійного або пенсійного віку продовжувати працювати або шукати нове місце після звільнення.

Згідно з вищезгаданим, заслуговують на увагу підходи до соціального захисту осіб похилого віку з огляду на доступ згаданих осіб до трудової діяльності [9], а також розгляд питання пенсійного забезпечення та соціального захисту літнього населення крізь призму трьох складових: ситуації для даної категорії населення на ринку праці, системи соціального захисту й організації життєвого циклу різних вікових категорій, і визначенні типів державних політик, що поєднують у собі режим соціального захисту, компенсацію безробіття і ступінь забезпечення зайнятості цієї вікової групи на ринку праці [8].

Аналіз дозволяє стверджувати, що ті країни, де в умовах старіння населення були прийняті системи заходів з інтегрування літніх у трудову зайнятість, змогли щонайкраще зберегти трудову мобілізованість цієї категорії. В інших країнах недооцінка літніх працівників породжує відтворення відсутності трудової зайнятості наприкінці трудового шляху.

Відповідно до згаданих тенденцій світового розвитку всезагальність і нежорстка залежність заходів соціального захисту від попередніх виплат особи призвела до зниження економічної ефективності соціального захисту осіб похилого віку, зниження стимулів до продуктивної праці в передпенсійному віці, непропорційного збільшення витрат, необхідності перегляду основних засад, принципів, форм і методів здійснення соціальної політики і, що найголовніше, – реформування національних систем соціального захисту.

Головною метою реформування систем соціального захисту є зменшення державних витрат на соціальні видатки і створення ефективної в економічному та соціальному сенсі системи. Змістом заходів державного управління з реформування соціального захисту є оптимізація заходів соціального захисту, більш жорсткі умови надання державної соціальної допомоги, більш жорстка зумовленість форм, розмірів і видів соціального захисту попередніми виплатами особи, обумовленість розміру надання допомоги визначеною потребою (перевірка потреби), адресність соціальної допомоги, перенос акцентів з держави як суб'єкта соціального захисту до інших, більш наближених до особи суб'єктів за ознакою належності до локальної соціальної мережі

(у першу чергу – родини, родичів, місцевої або релігійної громади, громадських організацій), проведення державних заходів із стимулювання більшої участі особи в різноманітних програмах соціального страхування, формування в індивіда почуття особистої відповідальності за власний добробут у літньому віці, залучення до програм соціального страхування приватного капіталу, громадських, благодійних і релігійних організацій, розподіл навантаження із соціального забезпечення непрацездатного населення між державою та іншими згаданими суб'єктами.

Таким чином, на основі аналізу основних етапів еволюції соціального захисту можна стверджувати, що розвиток державного управління соціальним захистом осіб похилого віку включає два переходи: 1) від вибіркового соціального захисту, характерного для аграрного суспільства, до практично повного, всезагального охоплення суспільства в період другої половини ХХ ст.; 2) негативні наслідки глобальних суспільних процесів призвели до зниження економічної ефективності й розуміння необхідності реформування національних систем соціального захисту осіб похилого віку і започаткування переходу в кінці ХХ ст. від всезагальності до індивідуалізації соціального захисту літніх осіб, що призводить до зміни пріоритетів, принципів, форм, функцій державного управління в напрямку розбудови пенсійного забезпечення.

#### Література:

1. История древнего мира : в 3-х т. – 3-е изд. / под ред. И. М. Дьяконова, В. Д. Нероновой, И. С. Свенцицкой. – М. : Наука, 1989.
- Т. 1. Ранняя Древность. – 480 с.
2. История Древнего Рима / под ред. А. Г. Боксцанина, В. И. Кузищина. – М. : Высшая школа, 1971. – 495 с.
3. Маньков О. Г. Уложение 1649 года: Кодекс феодального права России / О. Г. Маньков. – М., 1980. – 274 с.
4. Роик В. Пенсионная реформа: институциональный подход / В. Роик // Российский экономический журнал. – 2000. – № 11-12. – С. 27-33.
5. Смолькин А. А. Реконструкция социальных отношений в первобытном обществе: геронтологический аспект / А. А. Смолькин // Актуальные проблемы социального менеджмента : межвуз. науч. сб. / под ред. А. С. Борщова. – Саратов, 2002. – С. 87-90.
6. Судебники XV–XVI в. / под ред. Грекова Б. Д. – М., 1952. – 507 с.
7. Тетерборн З. Р. Советское социальное страхование / З. Р. Тетерборн. – М., 1929. – 208 с.
8. Guillemard A. M. L'Age de l'emploi. Les societes a l'epreuve du vieillissement / A. M. Guillemard. – P. : Armand Colin, 2003. – 299 p.
9. Perina U. Die Rentenreform 1992 / U. Perina // Special: Altersvorsorge. – Hamburg, 1995. – S. 21.
10. The Ageing of Populations and its Economic and Social Implications, Population Studies // Population Ageing. – 2007. – № 26. – Режим доступу : [http://www.un.org/esa/population/publications/popnews/Newsltr\\_83.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/popnews/Newsltr_83.pdf)