

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 349.3-053.9

Катерина ДЕНИСЕНКО
Чернігівський національний технологічний університет

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Розглядається нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку. Підкреслюється, що наразі ще не сформовано ефективну систему нормативно-правового забезпечення соціального захисту старшої вікової групи. Аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку дає підстави стверджувати, що зазначена галузь занадто переобтяжена великою кількістю законодавчих документів з питань пенсійного забезпечення, державних соціальних допомог, соціального обслуговування тощо. Наголошується на доцільності розробити та прийняти єдиний кодифікований нормативно-правовий акт, який би відповідав міжнародним нормам та стандартам, а також комплексно врегулював умови призначення та порядок отримання організаційно-правових форм соціального захисту літніми громадянами.

Ключові слова: державна політика, соціальний захист, особи похилого віку, нормативно-правове забезпечення, соціальне обслуговування.

Kateryna Denysenko. Regulatory and legal support of state policy in the field of social protection of the elderly: current status and directions of improvement

The regulatory framework of state policy in the sphere of social protection of the elderly people is considered. The author emphasizes that effective system of regulatory support of the elderly people social protection isn't yet formed. Analysis of the regulatory framework of state policy in social protection of the elderly people gives reason to believe that this area is too overloaded with a large number of law documents on pension issues, state social benefits, social services and so on. There is an obvious expediency in developing and making single codified legal act that corresponds to the international norms and standards, and would comprehensively regulate conditions of appointment and procedures for obtaining organizational and legal forms of social protection by the elderly citizens.

Key words: state policy, social protection, elderly people, regulatory framework, social services.

У сучасних умовах соціально-економічної та демографічної кризи одним із першочергових завдань в ієрархії пріоритетів державної політики має бути формування нормативних підвалин, ефективного правового поля, спрямованого на регулювання системи соціального захисту осіб похилого віку. Аналіз сучасної системи законодавчого регулювання та практика її реалізації свідчать, що наразі

© Денисенко К. В., 2017

ще не сформовано ефективну систему нормативно-правового забезпечення соціального захисту старшої вікової групи.

Аспектам удосконалення існуючої системи соціального захисту осіб похилого віку присвячені роботи таких науковців: Л. Є. Братченко, Н. В. Кабаченко, О. О. Комарова, В. М. Литвиненко, О. М. Макаренко, О. С. Славина, Р. І. Сопко, Б. І. Сташків, М. В. Чічкань та ін. Однак попри їх значні теоретико-методологічні та практичні здобутки, додаткових досліджень потребують питання нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку.

Мета статті – проаналізувати нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку та визначити основні аспекти в досліджуваній сфері, які потребують удосконалення.

Особи похилого віку наділені загальними правами, гарантіями і свободами, які з'являються в момент народження. Водночас ця категорія громадян має спеціальні права, які виникають із досягненням передпенсійного та пенсійного віку.

Чимало уваги питанням життєзабезпечення осіб похилого віку приділяють міжнародні організації. Першоджерелом національного законодавства України є нормативно-правові акти, розроблені міжнародним співтовариством, у зв'язку з чим одним із ключових напрямів сучасної державної політики у сфері соціального захисту є відповідність внутрішнього національного законодавства загальноновизнаним світовим нормам та стандартам, розробленим ООН. Необхідно зазначити, що ця організація, як міжнародно-соціальний інститут, що розробляє законодавчу базу в соціальній сфері, у «Принципах ООН відносно літніх людей», прийнятих резолюцією 46/91 Генеральної Асамблеї від 16 грудня 1991 р., закликає уряди як фундаментальну основу політики у сфері соціального захисту включити до своїх національних програм усезагальні стандарти, подані як такі принципи: незалежність, участь, догляд, реалізація внутрішнього потенціалу, достоїнство. Зокрема, принцип незалежності передбачає, що люди похилого віку повинні мати доступ до продовольства, води, житла, одягу і медичного обслуговування шляхом забезпечення їм доходу, підтримки з боку сім'ї, громади та самопомоги. Принцип догляду передбачає забезпечення доглядом та захистом з боку сім'ї і громади відповідно до системи цінностей суспільства, а також передбачається доступність до медичного обслуговування, соціальних, правових та опікунських установ. Крім того, перебуваючи в таких закладах, люди похилого віку повинні мати можливість користуватися правами людини та основними свободами [1]. Україна, будучи повноправним членом ООН, зобов'язана під час розроблення національного законодавства щодо життєзабезпечення осіб похилого віку враховувати вищезазначені міжнародні стандарти.

Наразі на національному рівні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би комплексно регулював систему життєзабезпечення літніх громадян. Водночас за роки незалежності на національному рівні представницьким органом державної влади прийнято цілу низку законів, які є базою для правотворчості системи соціального захисту осіб похилого віку.

Аналізуючи національні нормативні акти, що регулюють соціальний захист осіб похилого віку, особливу увагу варто звернути на Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», у якому визначено правові засади державної політики щодо громадян похилого віку. Відповідно до цього законодавчого положення держава гарантує кожному ветерану праці та громадянину похилого віку належний рівень життя, задоволення різноманітних життєвих потреб, надання різних видів допомоги шляхом:

– реалізації права на працю відповідно до професійної підготовки, трудових навичок і з урахуванням стану здоров'я;

Public administration mechanisms

- забезпечення пенсіями і допомогою;
- надання житла;
- створення умов для підтримання здоров'я і активного довголіття відповідно до сучасних досягнень науки;
- організації соціально-побутового обслуговування, розвитку мережі матеріально-технічної бази для стаціонарних закладів і надомних форм обслуговування громадян похилого віку, а також підготовки відповідних спеціалістів [4].

Суттєвим недоліком вищезазначеного закону є відсутність понятійно-категоріального апарату системи соціального захисту осіб похилого віку, зокрема нормативного трактування таких понять, як «соціальний захист», «соціальний захист осіб похилого віку», «гарантії соціального захисту осіб похилого віку», також детального нормативного уточнення потребують складники соціального захисту, які передбачені цим нормативно-правовим актом.

Необхідно також зауважити, що вищезгаданий нормативний акт визначає обов'язок дітей піклуватися про батьків похилого віку, надавати їм допомогу і підтримку, у разі необхідності здійснювати догляд за ними. Більше того, з дітей, які ухиляються від виконання цих обов'язків, на підставі судового рішення утримуються аліменти в розмірі, передбаченому на аліментні виплати батьків дітям (ст. 47) [4]. Це положення конкретизоване в главі 17 Сімейного Кодексу України, де сказано, що повнолітні дочка, син зобов'язані утримувати батьків, які є непрацездатними і потребують допомоги [7]. Крім сплати аліментів, розмір яких визначає суд, дочка чи син зобов'язані брати участь у додаткових витратах на батьків, викликаних тяжкою хворобою, інвалідністю або немічністю. Останніх може бути звільнено від обов'язку утримувати батьків, у двох випадках: якщо мати, батько були позбавлені батьківських прав і ці права не були поновлені; якщо буде встановлено, що мати, батько ухилялися від виконання своїх батьківських обов'язків.

На наш погляд, у нормативному закріпленні обов'язку повнолітніх дітей утримувати батьків похилого віку є певна суперечність та неузгодженість окремих нормативних положень. Це підтверджує положення ст. 1 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», де задекларовано, що держава гарантує кожному громадянину похилого віку належний рівень життя, задоволення різноманітних життєвих потреб тощо [4]. Таким чином, в одному законодавчому положенні держава закріплює за собою обов'язок щодо життєзабезпечення літніх громадян, в іншому – обов'язок утримувати похилих батьків закріплено за повнолітніми дітьми. Більше того, в останній тезі вбачається перекладання законодавчих зобов'язань держави щодо життєзабезпечення літніх громадян на дітей.

Аналізуючи законодавство у сфері соціального захисту осіб похилого віку, неможливо оминати питання пенсійного забезпечення. Суттєвим недоліком сучасної системи пенсійного забезпечення є надмірна кількість нормативно-правових актів, які регулюють зазначену сферу. Пенсійне забезпечення на загальних умовах регулюється Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», у якому передбачено три види пенсійного забезпечення: пенсії за віком, пенсії за інвалідністю та пенсії у зв'язку з втратою годувальника [3]. Найпоширенішим видом пенсійного забезпечення за старістю є пенсії за віком, які призначаються у випадку досягнення 60 років та наявності не менше ніж 15 років страхового стажу.

Відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення» окремим категоріям громадян, суспільно-корисна діяльність яких була пов'язана з підвищеним фізичним чи емоційним навантаженням, призначаються: пенсії за віком на пільгових умовах та пенсії за вислугу років [5]. Зазначені пенсії обчислюються, призначаються та виплачуються згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Крім того, спеціальними нормативно-правовими актами

пенсійне забезпечення регулюється для таких категорій: особи звільнені з військової служби та прирівняні до них особи; науково-педагогічні працівники; державні службовці; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; особи, які мають особливі заслуги перед Україною.

Законодавчим актом у частині соціального захисту старшої вікової групи є Закон України «Про соціальні послуги» [6], окремі аспекти якого, зокрема в частині соціально-обслуговуючих прав, частково дублюються з нормами закону «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні». Отже, цей нормативний акт передбачає право на соціальні послуги, які надаються державними та комунальними суб'єктами на безоплатній основі громадянам, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу. У ст. 5 регламентовано форми надання соціальних послуг, а саме матеріальну допомогу та безпосередньо соціальне обслуговування. Матеріальна допомога надається у вигляді грошової або натуральної допомоги, а саме: продуктів харчування, засобів санітарії і особистої гігієни тощо. Соціальне обслуговування, відповідно до вищезазначеного документа, здійснюється: за місцем проживання особи (вдома); у стаціонарних інтернатних установах та закладах; у реабілітаційних установах та закладах; в установах та закладах денного перебування; в установах та закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах надання соціальних послуг; в інших закладах соціальної підтримки (догляду). Згідно із цим нормативним актом літні громадяни мають право на такі соціальні послуги:

– соціально-побутові: забезпечення продуктами харчування, м'яким і твердим інвентарем, транспортними послугами, здійснення соціально-побутового патронажу, соціально-побутової адаптації тощо;

– психологічні: надання консультацій з питань психічного здоров'я та поліпшення взаємин з навколишнім соціальним середовищем тощо;

– соціально-педагогічні: виявлення та сприяння розвитку різнобічних інтересів і потреб осіб, організація індивідуального навчального, виховного та колекційного процесів тощо;

– соціально-медичні: консультації щодо запобігання виникненню та розвитку можливих органічних розладів особи, збереження, підтримка та охорона її здоров'я тощо;

– соціально-економічні: задоволення матеріальних інтересів і потреб, що реалізуються у формі надання натуральної чи грошової допомоги, а також допомоги у вигляді одноразових компенсацій;

– юридичні: надання консультацій з питань чинного законодавства тощо;

– послуги з працевлаштування: пошук роботи, сприяння у працевлаштуванні та соціальне супроводження працевлаштованої особи;

– інформаційні: надання інформації, необхідної для вирішення складної життєвої ситуації тощо.

Важливим документом у вирішенні соціально-обслуговуючих питань осіб похилого віку, які не здатні до самообслуговування та потребують стороннього догляду та допомоги, є Типове Положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, геріатричний пансіонат, пансіонат для ветеранів війни і праці, затверджене наказом Міністерства праці та соціальної політики, згідно з яким основним завданням будинку-інтернату є забезпечення належних умов для проживання, соціально-побутового обслуговування, надання медичної допомоги громадянам похилого віку [8]. Мешканці будинку-інтернату забезпечуються відповідно до встановлених норм: житлом, одягом, взуттям, постільною білизною, м'яким і твердим інвентарем та столовим посудом, раціональним чотириразовим харчуванням, цілодобовим медичним обслуговуванням тощо. Відповідно до

зазначеного положення до будинку-інтернату приймаються на державне утримання особи похилого віку, які досягли пенсійного віку, які за станом здоров'я потребують стороннього догляду, побутового обслуговування, медичної допомоги, яким згідно з медичним висновком не протипоказане перебування у будинку-інтернаті та які не мають працездатних родичів, зобов'язаних їх утримувати за законом. Як виняток, до цього закладу можуть прийматися особи похилого віку, які мають працездатних дітей або родичів, зобов'язаних відповідно до чинного законодавства їх утримувати, якщо вони з об'єктивних причин не можуть цього робити. Отже, із цих законодавчих положень випливає, що особа похилого віку, яка є мешканцем будинку-інтернату, вважається такою, що перебуває на державному утриманні.

При цьому необхідно звернути увагу на ст. 48 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», якою передбачено, що під час перебування пенсіонера на повному державному утриманні у відповідній установі (закладі) йому виплачується 25 % призначеної пенсії. У випадках, якщо розмір його пенсії перевищує вартість утримання, виплачується різниця між пенсією і вартістю утримання, але не менше ніж 25 % призначеної пенсії [3]. З цього приводу хочемо висловити деякі зауваження: по-перше, утримання пенсії за проживання в будинку-інтернаті суперечить ст. 7 Закону України «Про соціальні послуги», якою передбачено безоплатне надання соціальних послуг державними та комунальними суб'єктами громадянам, не здатним до самообслуговування у зв'язку з похилим віком [6]. По-друге, такий нормативний підхід виглядає сумнівно, оскільки, як бачимо, за проживання в будинку-інтернаті літня людина сплачує 75 % отримуваної пенсії, однак при цьому законодавець вважає, що остання перебуває на державному утриманні. Зазначені зауваження потребують додаткового законодавчого уточнення.

Діюче законодавство передбачає механізм надання одноразової соціальної допомоги на поховання особи похилого віку. Правове регулювання цієї допомоги здійснюється двома нормативними актами залежно від правового статусу особи похилого віку – законами України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам». Так, у першому випадку допомога призначається на поховання пенсіонера, який на момент смерті отримував пенсійну виплату із солідарної системи. Виплата здійснюється особам, які його поховали, у розмірі двомісячної пенсії, яку отримував пенсіонер на момент смерті [3].

У другому випадку допомога призначається на поховання осіб, які на момент смерті отримували державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію. Допомога виплачується особам, які здійснили поховання, у розмірі двомісячної суми державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, встановлену на день смерті одержувача цієї допомоги. При цьому виплата здійснюється на поховання осіб, які досягли 63 роки, тобто в разі смерті особи у віці 60 – 63 роки, яка не мала права на пенсію із солідарної системи, ця допомога виплачуватися не буде [2]. На наш погляд, варто знизити віковий ценз призначення і виплати цієї допомоги на поховання осіб, які не отримували пенсію за життя до 60 років.

Таким чином, проведене узагальнення нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку дає підстави стверджувати, що зазначена галузь занадто переобтяжена великою кількістю законодавчих документів з питань пенсійного забезпечення, державних соціальних допомог, соціального обслуговування тощо. Кожна складова частина системи соціального захисту літніх громадян регулюється окремим нормативно-правовим актом, що ускладнює правозастосовну практику в окресленій сфері. У зв'язку з цим вбачається доцільним розробити та прийняти єдиний кодифікований нормативно-правовий акт, який би відповідав міжнародним нормам та стандартам,

а також комплексно врегулював умови призначення та порядок отримання організаційно-правових форм соціального захисту літніми громадянами.

Водночас додаткового правового уточнення потребують законодавчі аспекти щодо обов'язку дітей утримувати непрацездатних батьків, механізму перебування особи похилого віку на повному державному утриманні, а також внесення відповідних змін щодо зниження вікового цензу в частині виплати допомоги на поховання осіб, які на момент смерті не мали права на пенсію, з 63 до 60 років.

Перспективи подальших розвідок полягають в обґрунтуванні шляхів удосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері соціального захисту осіб похилого віку.

Список використаних джерел / List of references

1. **Принципы** Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/oldprinc.shtml [Printsiipyi Organizatsii Ob'edinennyih Natsiy v otnoshenii pozhilyih lyudey. – Rezhim dostupa : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/oldprinc.shtml].

2. **Про державну** соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам : Закон України від 18 трав. 2004 р. № 1727-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 33 – 34. – Ст. 404 [Pro derzhavnu sotsialnu dopomohu osobam, yakі ne maiut prava na pensiiu, ta invalidam : Zakon Ukrainy vid 18 trav. 2004 r. № 1727-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2004. – № 33 – 34. – St. 404].

3. **Про загальнообов'язкове** державне пенсійне страхування : Закон України від 9 лип. 2003 р. № 1058-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 49 – 51. – Ст. 376 [Pro zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannia : Zakon Ukrainy vid 9 lyp. 2003 r. № 1058-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 49 – 51. – St. 376].

4. **Про основні** засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3721-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 4. – Ст. 18 [Pro osnovni zasady sotsialnoho zakhystu veteraniv pratsi ta inshykh hromadian pokhyloho viku v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 16 hrud. 1993 r. № 3721-XII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1994. – № 4. – St. 18].

5. **Про пенсійне** забезпечення : Закон України 5 листоп. 1991 р. № 1788-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10 [Pro pensiine zabezpechennia : Zakon Ukrainy 5 lystop. 1991 r. № 1788-XII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1992. – № 3. – St. 10].

6. **Про соціальні** послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358 [Pro sotsialni posluhy : Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 966-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 45. – St. 358].

7. **Сімейний** Кодекс України від 10 січ. 2002 р. № 2947-III // Відом. Верховної Ради України. – 2002. – № 21. – Ст. 135 [Simeinyi Kodeks Ukrainy vid 10 sich. 2002 r. № 2947-III // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2002. – № 21. – St. 135].

8. **Типове** Положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, геріатричний пансіонат, пансіонат для ветеранів війни і праці : затверджене Наказом Міністерства праці та соціальної політики від 29 груд. 2001 р. № 549 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 5 [Typove Polozhennia pro budynok-internat dlia hromadian pokhyloho viku ta invalidiv, heriatrychnyi pansionat, pansionat dlia veteraniv viiny i pratsi : zatverdzhene Nakazom Ministerstva pratsi ta sotsialnoi polityky vid 29 hrud. 2001 r. № 549 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2002. – № 5].

Надійшла до редколегії 12.06.17