

**Ольга Крентовська,**

кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри соціальної  
і гуманітарної політики НАДУ

### **Старіння населення як детермінуючий фактор удосконалення державної соціальної політики в Україні**

У статті розглянуто основні проблеми соціального розвитку, пов'язані зі старінням населення України. Визначено зміну завдань та потенційних можливостей національної соціальної політики у зв'язку з процесом старіння населення. Обґрунтовано основні напрями вдосконалення соціальної політики в Україні.

*Ключові слова:* старіння населення, соціальна політика, пенсійна система, довготерміновий догляд, система охорони здоров'я, люди похилого віку.

In article the main problems of social development regarding the ageing situation in Ukraine are considered. The shifting of the goals and the potential opportunities of national social policy in the context of ageing is defined. The main ways of improving social policy in Ukraine are argued.

*Key words:* ageing, social policy, pension system, long term care, health care system, elderly people.

*Постановка проблеми.* Зі становленням трансформаційної економіки і формуванням ринкових відносин в Україні соціальні питання настільки ускладнилися, що для їх усвідомлення та оцінки необхідно визначити новий контекст впорядкування процесів суспільного розвитку, життєдіяльності суспільства.

Аналіз демографічної ситуації в країні дає змогу констатувати, що довгострокові зміни в еволюції соціальної політики України протягом наступних десятиріч, а відтак і формування моделі такої політики, визначають демографічні фактори. Найбільш суттєвим з них, що об'єктивно зумовлюють зміну завдань та потенційних можливостей соціальної політики, є старіння населення України, що характеризується збільшенням частки людей старшого віку при скороченні частки дітей та населення працездатного віку.

Феномен старіння населення зумовлений низкою причин. З одного боку, підвищення рівня і якості життя, серйозні успіхи у сферах гігієни, медицини праці, охорони здоров'я сприяли суттєвому збільшенню середньої очікуваної тривалості життя. Відповідно до міжнародної статистики тільки за другу половину ХХ ст. середня тривалість життя на Землі зросла на 20 років [8, с. 49]. З другого боку, протягом другої половини ХХ ст. спостерігається процес стійкого зниження народжуваності, який призвів до того, що в багатьох країнах співвідношення народжених і померлих сьогодні нижче рівня простого заміщення поколінь. Тобто на зміну кожному поколінню приходять наступне покоління меншої чисельності, частка дітей і підлітків у суспільстві неухильно знижується, що викликає структурні зрушення на користь осіб старших вікових груп.

Внаслідок цього державна соціальна політика розвинутих країн в останнє десятиріччя була спрямована на адаптування систем соціального захисту, ринку праці, охорони здоров'я та догляду до нових демографічних змін.

Україна є однією з найбільш швидко старіючих країн світу. За прогнозами, частка осіб старших 60 років у загальному населенні до 2051 р. зросте з 20% до 33%. Такі тенденції зумовлюють необхідність спрямування все більших ресурсів на підтримку старшого покоління та свідчать про необхідність удосконалення соціально-економічної політики з урахуванням демографічних тенденцій.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.* Демографічні процеси в суспільстві, проблеми відтворення населення і структури вікових груп досліджувались у роботах українських демографів. Вивченням соціальної політики і соціального захисту населення з використанням різних підходів до її структури і змісту нині займаються такі українські вчені, як: В.Бідак, Н.Борецька, І.Гнибіденко, Т.Кір'ян, В.Куценко, Е.Лібанова, О.Макарова, В.Мандибура, В.Новіков, О.Новикова, О.Палій, В.Скуратівський та ін. Безпосередньо старінню населення, його численним і різноманітним наслідкам та перспективам присвячено значну кількість робіт зарубіжних учених та досліджень міжнародних організацій, зокрема ООН та Світового банку.

Однак в Україні питання впливу процесів старіння на суспільний розвиток, прогнозування його наслідків недостатньо вивчені. Відсутні теоретико-методологічні обґрунтування механізмів впливу соціальної політики на раціональне використання соціально-економічного потенціалу людей старшого віку, створення сприятливих умов для участі цієї категорії населення в різних сферах життєдіяльності суспільства.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю формування нових теоретичних уявлень, методології розвитку соціальної політики в Україні, адекватної новим соціально-демографічним змінам та сучасним економічним умовам.

*Метою даної статті є вирішення таких завдань:*

- обґрунтувати суспільну проблему з розвитку методології формування соціальної політики з урахуванням процесу старіння населення;
- виявити й обґрунтувати основні напрями національної стратегії удосконалення соціальної політики в умовах старіння населення України з урахуванням заходів міжнародної політики у цій сфері.

*Вклад основного матеріалу дослідження.* В Україні (як і в інших країнах колишнього СРСР) природний, еволюційний характер демографічного переходу від початку був порушений війнами, революціями та іншими соціально-економічними катаклізмами, які швидко зруйнували звичний уклад життя і демографічної поведінки. Менш ніж за півстоліття рівень старіння населення України наблизився до показників розвинутих європейських країн, де ці процеси розпочалися на 100-200 років раніше. Якщо за даними перепису 1959 р. населення України перебувало на порозі процесу старіння (частка осіб віком 60 років і старше становила 10,5% загальної чисельності населення), то вже за результатами перепису 2001 р. рівень його старіння (21,4%, тобто вдвічі більше) характеризується як дуже високий. Демографічне навантаження особами пенсійного віку на населення працездатного віку за цей період збільшилося в 1,8 раза [2, с. 9, 68, 77].

В Україні склалась парадоксальна ситуація: за тривалістю життя Україна перебуває на одному з останніх місць і водночас є однією з "найстаріших" країн світу. Середня тривалість життя становить 68 років, у тому числі для чоловіків - 62 роки, для жінок 74 роки. Особливо небезпечно те, що скорочення тривалості

життя відбулося переважно за рахунок чоловіків працездатного віку. 40% чоловіків не доживуть до 60 років [6].

Кризові явища перехідного періоду зумовили різке скорочення й без того невисокої народжуваності, що призвело до нового витка в процесі старіння населення України.

В першу чергу старіння населення істотно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання. При цьому воно діє опосередковано, через системи охорони здоров'я та соціального забезпечення, а також трудові ресурси [4, с. 1].

Якщо в Україні сучасна тенденція депопуляції збережеться, до 2050 р. чисельність населення зменшиться на 40%. При цьому порівняно з 2005 р. у 2050 р. прогнозується зменшення на 43% чисельності населення віком 15-64 років в економічно активному населенні та зростання чисельності старших вікових груп (65 років і більше) - на 13% [11, с. 5].

В умовах зростаючого демографічного навантаження працездатне населення вже не в змозі робити такі відрахування до Пенсійного фонду, які б давали змогу за рахунок коштів його бюджету підвищувати пенсії по старості. На сьогодні в Україні видатки на виплату пенсій становлять 15,4% ВВП, що більше ніж в Італії, де цей показник є найвищим серед країн ОЕСР і становить 14,2% [7, с. 126].

Старіння населення може стати основною перешкодою до продовження економічного зростання та подальшого поліпшення рівня життя населення. Перші симптоми погіршення економічної ситуації в результаті змін демографічної структури населення мають місце вже сьогодні, демографічне навантаження на працездатне населення обмежує можливість підвищувати соціальні стандарти. Його показник в Україні майже вдвічі більший, ніж у країнах Європейського Союзу. Основним чинником малого демографічного навантаження в цих країнах є підвищений пенсійний вік. В Україні у 2004-2007 рр. частка пенсіонерів становила 28,5% населення країни.

В Україні 25% чоловіків і 20% жінок 60-70 років цілком легально пропонують свою робочу силу на ринку праці. Це є свідченням того, що де-факто вікові межі економічно активного віку розширюються, хоча де-юре рамки працездатного віку не змінюються [3, с. 123-124].

Тенденція погіршення співвідношення працюючих та пенсіонерів потребувала реформування такого елемента

соціального захисту, як виплата пенсій. Однак в Україні не було здійснено повномасштабне реформування у цій сфері, яке б передбачало зміну механізму формування коштів пенсійної системи.

Крім цього, у міру старіння населення доступ людей старшого віку до медичних та соціальних послуг стає все більш важливою проблемою. Процес збільшення частки літніх людей у загальному населенні вимагає всебічного врахування їх специфічних потреб як особливої категорії громадян. Належний рівень соціального обслуговування літніх людей у зв'язку з цим зумовлює необхідність розширення мережі соціальних закладів для довгострокового догляду, а також догляду в сім'ї, що призведе до зростання соціальних видатків на ці цілі і до неоплачуваного навантаження на жінок. При цьому рівень майбутніх видатків на медичну допомогу літнім людям та здійснення догляду за ними значною мірою залежить від того, чи це будуть роки здорового життя, чи роки хвороби та утриманства.

Процеси старіння призведуть до змін у сфері освіти, які можуть мати різноспрямовані наслідки для бюджету. Скорочення чисельності населення шкільного віку забезпечить певну економію коштів. Разом з тим для підтримки продуктивності та підвищення працездатності працівників старших вікових груп (що необхідно для компенсації зниження загальної чисельності працівників) необхідним буде підвищення якості освіти та впровадження нових форм освіти, яка б надавалась протягом усього життя працівника. Сьогодні в Україні механізм безперервної освіти практично відсутній.

Високий і постійно зростаючий ступінь старіння робочої сили (в середньому по Україні кожна шоста економічно активна особа старша 50 років, а кожна чотирнадцята старша працездатного віку) створює певні перешкоди для нормалізації процесів відтворення робочої сили, зокрема для запровадження новітніх технологій і відповідної перекваліфікації працівників. Особливо гострою залишається проблема старіння робочої сили в сільській місцевості, передусім у Чернігівській, Кіровоградській, Полтавській, Сумській областях. Це може стати непереборним бар'єром на шляху соціально-економічного розвитку цих регіонів. Ці явища в Україні посиляться, оскільки країна, долаючи наслідки фінансово-економічної кризи,

неминуче потребуватиме реструктуризації економіки та розвитку галузей з інноваційним потенціалом.

У дослідженні Світового банку "Від червоного до сивого: третій "перехідний період" старіючого населення в країнах Східної Європи і колишнього Радянського Союзу" наголошується, що процеси старіння в регіоні протікають в умовах безпрецедентно низького рівня інституційного розвитку. Держави зможуть уникнути складних економічних наслідків, якщо їм вдасться прискорити перехід до ринкової економіки і розв'язати низку довгострокових заходів, спрямованих на вирішення проблем, пов'язаних зі старінням населення. У дослідженні сформульовані два основних положення, які розглядаються з урахуванням старіння населення в різних країнах регіону:

1. Старіння не передбачає зниження темпів економічного зростання за умови реалізації політики, яка стимулює зростання продуктивності та підвищення економічної активності населення.

2. Проведення зваженої політики може пом'якшити вплив старіння населення на витрачання бюджетних коштів. Існують механізми, які дають змогу пом'якшити очікуване різке збільшення державних видатків (особливо щодо пенсійного забезпечення та охорони здоров'я). Головне, вчасно їх розпочати й повністю реалізувати [8, с. 1-2].

При цьому, на відміну від економічно розвинутих країн, в Україні немає достатніх ресурсів для розв'язання складних завдань, пов'язаних зі старінням населення, передусім щодо забезпечення фінансової життєздатності пенсійних систем, покриття видатків на системи соціального захисту та охорони здоров'я.

"Третє покоління" в нашій країні недоотримує освітні, медичні і культурні послуги. Дискримінація цієї категорії громадян виявляється й у державній політиці: ставлення до людей похилого віку ґрунтується не на морально-гуманістичних принципах, їх розглядають із суто утилітаристських позицій, що базуються на пріоритетах, взагалі-то, "біологічного" (вікового) характеру. Для людей похилого віку "ліфти соціальної мобільності" працюють, як правило, лише в напрямі зниження їх соціального статусу [5, с. 11].

Рамки соціальної політики зводяться до оцінки й регулювання витрат на соціальне забезпечення пенсіонерів.

Практично не беруться до уваги потенційні можливості цієї категорії громадян, у тому числі їх позитивний вплив на молодші та середні вікові групи.

Об'єктивний процес старіння населення України характеризується низкою негативних особливостей:

- погіршення показників фізичного, психічного і духовного здоров'я людей старшого віку, що проявляється у підвищенні рівня захворюваності, інвалідності та смертності;

- зростання залежності людей похилого віку від економічно і соціально розвинутих країн, зниження конкурентоспроможності на ринку праці в передпенсійному і пенсійному віці;

- обмеженість у літніх людей можливостей для повноцінної участі у суспільному житті та доступу до суспільних благ, наростання почуття непристосованості та соціальної незатребуваності;

- низький рівень орієнтації літніх людей у сучасному соціокультурному просторі, ускладнення їх соціальних контактів, зниження відповідальності сім'ї за догляд за літніми людьми.

Стан проблеми старіння в Україні потребує розробки та вдосконалення суспільної системи підтримки літнього населення. Кардинальний перегляд позиції держави стосовно людей похилого віку передбачає не тільки посилення захисних функцій щодо них, але й залучення останніх до активної діяльності.

Передусім висока динаміка процесу старіння населення вимагає перегляду державної політики у сфері зайнятості. Переважна частина пенсіонерів зберігає залишкову працездатність. Водночас незадовільне пенсійне забезпечення, можливість отримувати заробітну плату і пенсію в повному обсязі, наявність численних вакансій, від яких відмовляються особи працездатного віку, створюють передумови для мотивації пенсіонерів продовжувати трудову діяльність.

Вочевидь, такі демографічні перспективи вимагають трансформації всієї соціально-економічної системи, пристосування суспільства й економіки до особливостей старіючого суспільства, де кількість споживачів перевищує чисельність економічно активного населення.

В умовах зниження народжуваності та, як свідчить досвід розвинутих країн, обмеженого впливу держави на рівень народження більшість дослідників констатують перехід від

екстенсивного типу відтворення населення до інтенсивного, у зв'язку з чим значно посилилась значимість таких характеристик, як стан здоров'я, рівень, структура та зміст освіти, тривалість життя, її якість, продовження суспільно-трудової її частини [1, с. 53-54]. Тому в умовах швидкого наступу "старості" соціальний захист людей похилого віку має стати одним із головних напрямів соціальних інвестицій.

Це зумовлює необхідність перегляду змісту й функцій соціальної політики стосовно населення літнього віку. Людина старшого віку не повинна розглядатись як утриманець, а бути самостійним, активним членом суспільства. Для цього їй необхідно забезпечити економічну самостійність, що, у свою чергу, є можливим, якщо джерелом доходів літньої людини є трудова діяльність або власність. Відповідно необхідно забезпечити умови для продовження трудового життя людей "третього віку" відповідно до їх бажання та потенціалу. Крім цього, людина повинна мати змогу протягом трудового життя накопичувати капітал, який би після виходу зі сфери трудової діяльності забезпечив їй гідний дохід.

Соціальна політика повинна бути також спрямована на створення умов підтримки і розвитку соціальних зв'язків індивідів у суспільстві, задоволення потреб у престижі, визнанні соціальної значимості літніх людей. Одним із шляхів є формування інститутів суспільної самоорганізації, участі в суспільних справах.

Для розв'язання проблем соціальної захищеності літніх людей, їх інтеграції в соціальне середовище, забезпечення можливостей самореалізації вимагається також більш дієва участь інших соціальних суб'єктів, інститутів громадянського суспільства. В багатьох розвинутих країнах суспільство бере активну участь у розв'язанні проблем соціального захисту літніх людей через різноманітні комерційні і некомерційні організації. Багатогранна структура суб'єктів управління суспільним розвитком, складність їх взаємовідносин у процесі управління передбачає чіткий розподіл завдань, функцій та компетенції кожного з них.

Таким чином, удосконалення державної соціальної політики має бути спрямоване на вирішення низки основних завдань:



формування управлінського механізму адаптації суспільства до процесу демографічного старіння, зокрема систем соціального захисту, охорони здоров'я, ринку праці;

- поліпшення матеріального і соціального становища громадян старшого покоління шляхом удосконалення механізмів нормативного регулювання у сферах захисту прав і інтересів, пенсійного забезпечення, охорони здоров'я, посиленої зайнятості, надання адресної допомоги і широкого спектру соціальних послуг, спрямованих на забезпечення гідного рівня життя в похилому віці;

- удосконалення наявних механізмів і формування нових інституційних структур, які забезпечують підтримку життєвих сил і здоров'я, соціалізації і соціальної комунікації літніх людей, використання потенціалу населення старшого віку, розширення участі літніх людей у суспільному житті.

*Висновки.* Демографічні зміни в структурі населення України роблять актуальним удосконалення соціальної політики, яка формується з урахуванням інтересів усіх вікових груп населення, всебічним використанням потенціалу людей похилого віку як активних учасників суспільного розвитку.

Еволюція вікової структури суспільства неминуче проблематизує процеси старіння. Вона вимагає від суспільства не лише мобілізації матеріальних ресурсів на забезпечення літнього населення, але й конструювання інноваційної ідеології та ефективних технологій. Розробка та проведення зваженої політики може пом'якшити вплив старіння на соціально-економічну ситуацію в країні, передусім рівень держаних видатків. Зокрема, якщо будуть реалізовані продумані заходи політики у сфері пенсійного забезпечення, вжиті активні дії з фінансування довготривалого догляду і якщо зекономлені державні кошти у сфері освіти будуть спрямовані на підтримку програм, які забезпечуватимуть підвищення продуктивності. Усі ці заходи потребують ґрунтовних досліджень з урахуванням досвіду країн з перехідною економікою.

### ***Список використаних джерел***

1. *Григорьева И. А.* Образ пожилого человека и политика в отношении пожилых / И. А. Григорьева // Пожилой человек в современном мире : сб. работ. - СПб. : ООО "ИПК "КОСТА", 2008. С. 51-58.

2. Демографічна криза в Україні: її причини та наслідки (колектив авторів) / за ред. С. І. Пирожкова. - К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. НАНУ, Держкомстат України, 2003. - 321 с.
3. *Лібанова Е.* Ціннісні орієнтації та соціальні реалії українського суспільства / Е. Лібанова // Економіка України. - 2008. № 10. - С. 120-135.
4. Развитие в условиях старения мира. Общий обзор / ООН, Департамент по экономическим вопросам, Нью-Йорк, 2007. - 26 с.
5. *Сивак А.* Соціально-економічні та морально-етичні аспекти проблеми старіння населення України / А. Сивак // Соц. політика. - 2008. - № 6 (19). - С. 10-13.
6. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/book2008/Expert-Book2008-2.pdf>
7. From Transition to Convergence in Eastern Europe and the Former Soviet Union. - Washington, D. C., World Bank, 2007, 129 p.
8. From Red to Gray: the "Third Transition" of Aging population in Eastern Europe and the Former Soviet Union. - Washington, D. C., World Bank, 2007, 295 p.
9. Mainstreaming Ageing: Indicators to Monitor Sustainable Policies. European Centre Vienna, European Centre Vienna, 2007, 850 p.
10. OECD. Ageing Populations: The Social Policy Implications. Paris, 1988, P. 17-21.
11. World Bank. Ukraine : Labor Demand Study. - Washington, DC., World Bank, 2008, 37 p.