

Андрес Крузе, Штефан Польшманн, Эрик Шмитт,  
Михаэль Больк, Йорг Хиннер\*

## Политика в отношении лиц преклонного возраста: комплексный подход

Германская и международная перспективы

Современная политика в отношении пожилых людей должна открывать для старшего поколения перспективы самостоятельной и активной жизни внутри общества и на его благо. Она должна создавать общие условия для оказания помощи больным и тем, кто нуждается в уходе. Политика в отношении пожилых людей оценивается также и в зависимости от того, насколько она соответствует интересам и перспективам молодых людей и будущих поколений. Политика в отношении лиц преклонного возраста – нечто большее, чем только государственная задача. Ее проведение требует индивидуальной и общественной активности, а также международного сотрудничества, ибо общество стареет во всем мире. Организация Объединенных Наций уже давно обратила внимание на демографические изменения и вопросы положения лиц преклонного возраста, а также дала ряд важных импульсов для действий в этом направлении. Но государства – члены ООН до сих пор не приступили к проведению коллективной стратегии, в основу которой положена политика в отношении пожилых людей.

В Европе постоянно растет доля лиц старших возрастов в общей численности населения. Тем самым непрерывно увеличивается и значение политики в отношении лиц преклонного возраста, лишь в последние десятилетия ставшей особой сферой политической деятельности. Правда, в Германии и до сих пор нет обязывающего определения политики в отношении лиц преклонного возраста, как нет и федерального министерства, ответственного за проведение такой политики. Возможно, данное обстоятельство вызвано тем, что выдвижение специфических политических требований, вытекающих из условий жизни лиц старшего возраста, зависит от постоянно меняющегося общеполитического контекста. Поэтому политика в отношении старших поколений неизбежно должна выходить за границы отдельных секторов. Похоже, что едва ли найдется какая-то иная сфера политики, которая не только сама должна учитывать постоянно изменяющиеся общественные контексты, но и объект кото-

---

\* **Андреас Крузе**, проф., д-р, Институт геронтологии Гейдельбергского ун-та.  
**Штефан Польшманн**, проф., д-р, Государственная Высшая школа прикладных наук, Мюнхен.  
**Эрик Шмитт**, проф., д-р, Институт геронтологии Гейдельбергского ун-та.  
**Михаэль Больк**, м.а., Институт геронтологии Гейдельбергского ун-та.  
**Йорг Хиннер**, асс. юр., дипл. геронтолог, Институт геронтологии Гейдельбергского ун-та.

рой – группа людей преклонного возраста – тоже становится все менее однородным. Физическая и духовная работоспособность будет впредь еще менее, чем сегодня, связана с определенным возрастом. Через несколько десятилетий довольно значительная часть людей в возрасте 65 лет будет ближе к группе сегодняшних 45-летних, чем к тем, кому сегодня 65 лет. Вместе с тем в составе группы 65-летних в будущем появится, по всей видимости, немалая часть, на которую окажут влияние непропорционально многочисленные ограничения, в том числе и обусловленные стилем жизни. Эти люди по сравнению с 65-летними нашего времени будут казаться явно старше.

Следовательно, задача проведения политики в отношении лиц преклонного возраста заключается в том, чтобы энергично содействовать индивидуальным и коллективным возможностям развития группы пожилых людей, остающейся по-прежнему высокопроизводительной в физическом и духовном отношении, не пренебрегая при этом общественными и социальными потребностями тех, кто нуждается в особой защите. Иными словами, это будет означать: общественные и социальные потребности людей, нуждающихся в особой защите, должны быть гарантированы в полном объеме, чтобы в результате этого не оказались ограниченными индивидуальные и коллективные возможности развития по-прежнему высокопроизводительной в физическом и духовном отношении группы пожилых людей.

Уже сегодня трудно согласовывать эти различные требования. Некоторые понимают политику в отношении лиц преклонного возраста как социальную политику для людей старших возрастов, задача которой заключается в основном в материальном обеспечении, а также обслуживании пожилых людей с точки зрения состояния здоровья и ухода за ними. Такое понимание, однако, слишком узко и не соответствует духу времени. Напротив, политика в отношении лиц преклонного возраста представляет собой совокупность всех мер, направленных на формирование жизненных ситуаций, в которых пребывают престарелые. Тем самым вопросы жилья и транспорта в той же мере оказываются в поле зрения, в какой и вопросы образования, занятости, участия в общественной жизни и активности пожилых людей. Политика в отношении лиц преклонного возраста представляет собой межсекторную задачу, так как она затрагивает многочисленные сферы – финансовую и экономическую политику, здравоохранение и образование, а также политику в отношении семьи.

Центральной задачей современной политики в отношении лиц преклонного возраста может являться следующее основное требование: предоставить всем пожилым людям подлинные шансы на то, чтобы вести автономную и активную жизнь в обществе, продолжая оставаться полезными для общества. Политика в интересах пожилых людей должна руководствоваться стремлением к созданию как общих условий активного и регулируемого процесса старения непосредственно в обществе, так и к защите тех и помощи тем, кто нуждается в уходе, или больным. Политика в отношении лиц преклонного возраста должна, разумеется, учитывать и то, что она определяет перспективы более молодых людей и будущих поколений.

Политические вопросы возраста следует, в принципе, рассматривать как часть обширного дискурса поколений. Услуги, предоставляемые обществом старшему поколению, и предъявляемые ему требования надлежит исследовать в их возможных последствиях с точки зрения будущих поколений, если политика руководствуется принципом солидарности поколений и справедливости в отношениях между ними<sup>1</sup>. Справедливость в отношениях между поколениями означает в данном случае, что общественные услуги, предоставляемые одному поколению, не должны причинять ущерб другим поколениям с точки зрения возможностей их развития и перспектив на будущее.

Перспектива, выходящая за границы поколений, важна не только для сохранения в силе договора между самими поколениями, представляющего центральный элемент культуры, лежащей в основе современных государств, но и для концепции самости пожилых людей. С положительным влиянием на концепцию самости можно согласиться в той мере, в какой перспектива пожилых людей, выходящая за границы поколений, помогает обрести новые социально-культурные роли, представляющие собой основу для жизни на началах разделения ответственности по достижении пожилого возраста. Столь же важен и тот факт, что при взгляде с этой перспективы возраст все более вписывается в политический или общественный контекст. Говоря словами Ханны Арендт, частное измерение жизни расширяется с возрастом благодаря измерению политическому<sup>2</sup>.

Все возрасты должны считаться равноценными. Это касается не только прав, но и обязанностей. Поэтому пожилые люди могут не только требовать прав от государства и общества. Напротив, пребывая в пенсионном возрасте, они все еще продолжают иметь обязанности по отношению к государству и обществу. Ввиду старения населения престарелым придется оказывать важное содействие формированию будущего. Общество не может отказаться от их вклада. Демографическое развитие необратимо. От выводов, которые сделают из данной ситуации государство и общество, а также от использования шанса для применения продуктивного потенциала пожилых людей зависит способность Германии ответить на вызовы, порожденные глобализацией, структурными изменениями и международной конкуренцией, как и ее требуемая способность к реформе и инновации и тем самым – к сохранению благосостояния страны.

## **Политика в отношении лиц преклонного возраста как задача всего общества**

Политика в отношении лиц преклонного возраста представляет собой нечто большее, нежели государственная политика в отношении этой возрастной группы. Главными субъектами данного направления политики являются феде-

<sup>1</sup> Bundesregierung: Fortschrittsbericht 2004: Perspektiven für Deutschland. Berlin 2004.

<sup>2</sup> Hannah Arendt: Vita activa oder vom tätigen Leben. München 1960.

рация, земли и общины. Наряду с их мерами на положение престарелых влияют пенсионное страхование, страхование на случай болезни и необходимости постоянного ухода, а также деятельность Федерального агентства по труду, партий, профсоюзов, объединений, занимающихся благотворительностью, предприятий, ассоциаций жилищного строительства, организаций пенсионеров, фондов и средств массовой информации. В этом смысле названные структуры несут ответственность за проведение политики в отношении престарелых.

Политика в отношении лиц преклонного возраста – это задача всего общества, в решении которой должны сотрудничать все государственные и общественные силы. Надо создавать кооперационные связи и искать партнеров по проведению такой политики. Необходимо сотрудничество общин и ассоциаций жилищного строительства, если речь идет о квартирах для престарелых, и государства с предприятиями, чтобы повысить долю занятости пожилых людей.

В центре политики в отношении лиц преклонного возраста стоит государственная политика в отношении престарелых. Она должна быть очень многообразной, чтобы соответствовать самым разным жизненным ситуациям, в которых оказываются люди. Соответствующие меры могут касаться материального положения, участия в общественной жизни или потребности в помощи, болезни или потребности в уходе. Они начинаются с законодательства (пенсионное страхование или страхование на случай необходимости постоянного ухода), охватывают формирование и поддержание инфраструктуры (дома престарелых, амбулаторное обслуживание), включают личную или финансовую помощь (консультирование, поддержка), предусматривают проведение исследований положения престарелых, выполнение обязанностей исполнительной власти по отношению к законодательной (предоставление отчетов о положении пожилых людей, ответы на парламентские запросы), и, наконец, в число таких мер входит разработка планов, касающихся лиц преклонного возраста (земельных и коммунальных), и работа с общественностью. Федерация ответственна за создание и поддержание общих условий осуществления политики. К таким условиям относится законодательная компетенция в сфере пенсионного страхования, страхования по болезни и страхования на случай необходимости постоянного ухода, а также обеспечение социальных пособий и подготовка специалистов по профессиям, связанным с заботой о престарелых и их правом на получение обслуживания. Законодательная компетенция федерации очень широка, а земель, наоборот, очень узка. Земли и общины ответственны за проведение конкретной политики в отношении лиц преклонного возраста на местах, за исполнение федеральных законов и обеспечение существования (например, сохранение существующих элементов инфраструктуры). В этих сферах федерация может, однако, осуществлять модельные проекты, имеющие отношение к законодательству, например, подготавливать законы или обеспечивать процесс их реализации.

Общины имеют как де-юре, так и де-факто самое серьезное значение при проведении политики в отношении лиц преклонного возраста, ибо в соответствии со ст. 28 Основного закона на них возложено обеспечение условий повседневного существования пожилых. Люди живут и работают в опреде-

ленном месте и рассчитывают найти решение своих проблем именно там. Создавая определенную среду проживания и организуя движение транспорта, общины, тем самым, способны проводить коммунальную политику, оказывающую существенное влияние на самостоятельность пожилых людей. Это касается доступности магазинов, врачей, высших народных школ, кино или театров. С помощью содействия организациям пенсионеров, группам взаимопомощи и союзам общины могут добиться продуктивной интеграции престарелых в общество или по меньшей мере упростить этот процесс. За счет участия пожилых людей в подготовке и выработке решений общины могут принимать более продуманные и качественные меры, учитывающие интересы старшего поколения.

Принцип субсидиарности применим и к политике в отношении лиц преклонного возраста. В рамках обеспечения условий существования пожилых задача земель, общин и прочих субъектов системы социального обеспечения заключается в содействии своевременному и достаточному предоставлению необходимых услуг и функционированию инфраструктуры. Они должны тесно сотрудничать с некоммерческими и неправительственными организациями. Большую роль играют союзы независимых благотворительных организаций, церкви, группы самопомощи, а также предприниматели.

## **О развитии государственной политики в отношении лиц преклонного возраста в Германии**

Государственная политика в отношении лиц преклонного возраста имеет в Германии важное значение. Не в последнюю очередь ввиду большого числа пожилых людей и их высокой электоральной активности политические партии достаточно рано занялись положением престарелых; они назначали уполномоченных по делам пенсионеров и основывали собственные комиссии, рассматривавшие их проблемы. Существенно возросшее значение государственной политики в отношении лиц преклонного возраста обнаруживается в ряде мер федерального правительства и бундестага, касающихся политики по отношению к пожилым людям. В 1978, 1986 и 1999 гг. в бундестаге были внесены важные запросы по поводу проведения политики в отношении лиц преклонного возраста. В 1992 г. бундестаг назначил специальную комиссию «Демографические изменения», занимавшуюся «проблемами индивидов и политики, с которыми сталкивается наше стареющее общество». Федеральное правительство распорядилось подготовить отчет о семье, в котором рассматривалось положение престарелых людей. К настоящему времени оно пять раз поручало подготовить доклады о положении старших поколений, а в рамках системы ООН правительство Германии выступило с инициативой выработки второго Международного плана действий по проблемам старения, принятого в 2002 г. в Мадриде. Кроме того, правительство организовало в 2002 г. в Берлине конференцию министров Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН.

Нечто похожее происходило на уровне земель и общин. С течением времени менялись подходы и акценты в политике в отношении лиц преклонного возраста. Сначала характер такой политики определялся восприятием недостатков, с которыми сталкивались пожилые люди. Акцент делался на идею попечительства, а в соответствии с ней престарелых рассматривали не столько в качестве партнеров, сколько как объект политических инициатив. Постепенно акцент политики в отношении лиц преклонного возраста изменился. Теперь он заключается в том, чтобы использовать умения и способности пожилых людей и содействовать их самостоятельности, самоопределению и личной ответственности. Изначально наряду с пенсионной политикой, всегда имевшей значение, в центре внимания политики федерации, земель и общин в отношении лиц преклонного возраста находилась лишь помощь престарелым. Только позже были взяты на вооружение концепции, державшие в поле зрения «бодрых» пожилых людей. Потребовалось определенное время, чтобы начать учитывать реалии демографического развития. Поначалу оно обсуждалось только с точки зрения нагрузки на системы социального обеспечения.

Чтобы лучше понять ход дальнейших политических дискуссий, имеет смысл провести различие между индивидуальным и коллективным старением. Термином «индивидуальное старение» описывается старение отдельного человека, влияние на которое в большей степени оказывает принадлежность к определенной когорте. Ныне старение в гораздо большей степени, чем прежде, означает полученную физическую, психическую и духовную работоспособность. Состояние здоровья пожилых людей в среднем сегодня явно лучше, чем в прошлом. Равным образом престарелые теперь имеют в среднем большую «активную продолжительность жизни»<sup>3</sup>. Тем самым пожилые люди располагают существенными физическими и душевно-духовными ресурсами, необходимыми для того, чтобы взять на себя солидарную ответственность за судьбы общества и после ухода из профессиональной деятельности. Понятие «коллективное старение» описывает растущую долю пожилых людей в народонаселении, обусловленную, с одной стороны, повышением продолжительности жизни, с другой – низким коэффициентом фертильности.

Центральной предпосылкой нынешней политической дискуссии о возрасте и демографических изменениях является убежденность в том, что ввиду массового старения должна возрасти ответственность отдельного человека за свой возраст. Существующий в наши дни уровень социального обеспечения по возрасту в будущем не сохранится; как следствие, идеал субсидиарности, лежащий в основе социального государства, приобретает еще большее значение, чем в прошлом<sup>4</sup>. Политика помощи по старости и пенсионная политика изначально были основными звеньями стратегии в отношении лиц преклонного возраста и остаются таковыми по сей день.

---

<sup>3</sup> Andreas Kruse: *Gesund altern*. Baden-Baden 2002.

<sup>4</sup> Oswald von Nell-Breuning: *Soziallehre der Kirche*. Freiburg 1977.

## Политика помощи престарелым и пенсионная политика

Первоначально политика помощи престарелым имела дело с обеспечением стационарного обслуживания. В домах престарелых и инвалидов было оборудовано необходимое число мест. С 1960-х гг. происходило постоянное количественное, качественное и структурное улучшение в проведении политики помощи престарелым. Удалось компенсировать первоначальное отставание по сравнению с Нидерландами или Скандинавскими странами. В области стационарного обеспечения была более чем удвоена или по меньшей мере серьезно увеличена доля, приходящаяся на места в домах престарелых. То же относится и к обеспечению системы персоналом вообще и увеличению доли в нем квалифицированных специалистов. Благодаря всему этому, а также в результате осуществления концепции «Жить в условиях заботы» были заметно улучшены условия проживания. Если первоначально на переднем плане стояло стационарное обслуживание, то с 1970-х гг. в центр внимания выдвинулось значение амбулаторной сферы, а тем самым удалось добиться облегчения положения семей, в которых имелись люди, нуждавшиеся в помощи и уходе. Создавались новые и расширялись имевшиеся учреждения для амбулаторного ухода за больными, престарелыми и их семьями, постулировалось преимущество амбулаторного обслуживания по отношению к пребыванию в стационаре. Это требование, однако, не реализовалось с достаточной последовательностью. Предпринимались также усилия по комплектованию и оптимизации инфраструктуры обслуживания. Этот подход выразался в создании учреждений ежедневного и кратковременного пребывания, а также в развитии мобильных вспомогательных служб. С помощью модельных и земельных программ были предприняты попытки преодолеть недостатки в координации, формировании кооперационных связей и сотрудничестве различных служб, что соответствовало интересам пожилых людей.

Важные импульсы в указанном направлении исходили от федеральных институтов. В 1974 г. были изданы федеральный закон о домах престарелых и постановления к нему. С помощью этих документов определялись стандарты и формулировались первые качественные требования к домам престарелых, а также определялся характер участия жителей этих домов в решении вопросов, их касающихся. Одновременно с докладом федерального правительства по вопросам нуждаемости в уходе была разработана первая концепция оказания услуг в доме для престарелых в случае потребности в уходе, которая была реализована в виде закона о страховании на случай необходимости постоянного ухода. Этот закон имел большое значение, поскольку необходимость постоянного ухода в отличие от существовавшего до тех пор положения, регулировавшего правовые аспекты страхования по болезни, не рассматривалась больше как необратимое состояние, а считалась поддающимся воздействию, что делало возможным реализовать концепции реабилитации.

В правовом регулировании статуса домов престарелых особое внимание было уделено положению об участии его обитателей в решении повседневных

вопросов. Кроме того, было введено квотирование специалистов. Закон о страховании на случай необходимости постоянного ухода, принятый в 1993 г., принес весьма серьезное ограждение от такого риска, как потребность в уходе. Этот закон усилил уже начатую дискуссию о качестве обслуживания пожилых людей и ввел в дело помощи престарелым элементы конкуренции. Следствие принятия закона заключалось, однако, и в том, что многие общины отстранились от оказания помощи престарелым с учетом передачи ответственности за нее учреждениям, оказывающим страховку на случай потери трудоспособности.

На немецком рынке труда с окончанием периода полной занятости, закончившегося в середине 1970-х гг., началось проведение политики управляемого раннего выхода на пенсию. Таким образом, возникла парадоксальная ситуация, заключающаяся в том, что пожилые люди становились в среднем, с одной стороны, все здоровее и работоспособнее, с другой – все раньше прекращали участие в трудовой деятельности.

Эта политика раннего выхода на пенсию не осталась без последствий для будущей финансовой устойчивости пенсионного страхования. С момента принятия в 1992 г. Закона о пенсионной реформе федеральное правительство пытается разработать инструменты, пригодные для того, чтобы сделать пенсионное страхование перспективным.

## **Национальные доклады о «возрасте и демографических изменениях»**

Два национальных доклада о будущем систем социального обеспечения, опубликованные в 2003 и 2004 гг., избрали в качестве исходного пункта рост персональной ответственности индивида; эти доклады имеют центральное значение для политических дискуссий о социальном обеспечении. В 2004 г. комиссия «Финансирование систем социального обеспечения» представила свой доклад, содержащий предложения по обязательному пенсионному страхованию, страхованию по болезни и социальному страхованию на случай необходимости постоянного ухода<sup>5</sup>. Она рекомендовала повысить пенсионный возраст, установленный законом, в период с 2011 по 2035 гг. с 65 до 67 лет. Комиссия исходила из непреложности обязательного страхования и принудительного заключения договора на страхование по болезни, отвергнув принцип выборочности в соответствии с состоянием здоровья или по группам риска. Финансирование обязательного страхования по болезни может быть обеспечено только с помощью коренных реформ. Речь идет о системе страхования граждан, охватывающей все население, или о концепции установленных государством общих взносов в большие кассы, ориентирующейся на принцип эквивалентности взносов оказываемым впоследствии услугам. В центре реформы социального страхования

---

<sup>5</sup> Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Bericht der Kommission „Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“. Berlin 2004.

на случай необходимости постоянного ухода находится задача выравнивания финансовых тягот между поколениями, решение которой должно быть обеспечено посредством более активного привлечения получателей пенсий. С 2010 г. представители этой группы населения в дополнение к общему размеру взносов уплачивают зависящий от доходов генеративный компенсационный взнос в сумме двух процентов дохода, подлежащего обязательному страхованию.

Комиссия «Социальное обеспечение» представила доклад, в центре которого были три рекомендации: увеличение пенсионного возраста с 65 до 67 лет; учет в трудовом стаже при начислении пенсии шести лет вместо прежних трех, в течение которых один из родителей мог заниматься воспитанием детей дома с отрывом от работы; а в случае страховании по болезни и на случай необходимости обеспечения постоянного ухода предлагалось осуществить переориентацию с получения финансовых средств путем распределения денежных сборов среди определенного круга лиц на премиальную модель с покрытием капиталом<sup>6</sup>.

Равным образом и национальные доклады на тему «Возраст и демографические изменения» исходят из растущего значения индивидуальной ответственности за возраст. Они подчеркивают, что большая часть старшего поколения располагает физическими, душевно-духовными, социальными и материальными ресурсами, необходимыми для жизни в преклонном возрасте – жизни самостоятельной, основанной как на ответственности перед самим собой, так и на разделении ответственности с обществом. Поэтому общество и политические структуры должны обращать внимание не только на ресурсы, требуемые для ведения самостоятельной жизни людей в летах, но и на ресурсы, позволяющие взять на себя новую ответственность за обеспечение собственной жизни по окончании трудовой деятельности. За такой подход выступают, прежде всего, третий и пятый доклады федерального правительства о положении старшего поколения<sup>7</sup>, доклад специальной комиссии «Демографические изменения»<sup>8</sup>, доклад специальной комиссии «Будущее гражданской активности»<sup>9</sup>, а также соответствующий доклад федерального правительства о промежуточных итогах по состоянию на 2004 г.<sup>10</sup> В особенности пятый доклад и оба доклада специальной комиссии обращают внимание на то, что пожилые люди обладают потенциалом, который они могут реализовать в обществе. Уже в настоящее время представители старшего поколения передают молодым людям свои интеллектуальные и материальные ресурсы. Задача общества и политических структур заключается в том, чтобы гораздо активнее, чем сегодня, обращаться к престарелым людям, как к гражда-

<sup>6</sup> Christlich Demokratische Union: Bericht der Kommission „Soziale Sicherung“. Berlin 2003.

<sup>7</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Dritter Altenbericht der Bundesregierung: Alter und Gesellschaft. Berlin 2000. – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Fünfter Altenbericht der Bundesregierung: Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Berlin 2005.

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“. Berlin 2002.

<sup>9</sup> Deutscher Bundestag: Bericht der Enquête-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“. Berlin 2002.

<sup>10</sup> Bundesregierung: Fortschrittsbericht 2004: Perspektiven für Deutschland. Berlin 2004.

нам, действующим на началах солидарной ответственности, от вклада которых наше общество не может отказаться. Эта перспектива была изложена уже в 1988 г. в документе правительства земли Баден-Вюртемберг «Доклад о будущем»<sup>11</sup>.

Сегодня в гораздо меньшей мере, чем в прошлом, бедность следует оценивать как риск для людей преклонного возраста; сейчас этот риск очевидно выше для более молодой и средней возрастных групп. В то же время нельзя, однако, упускать из виду, что именно в группе одиноких женщин преклонного возраста риск бедности является повышенным<sup>12</sup>.

Ввиду явно возросшей продолжительности жизни потребность в уходе является значимым признаком преклонного возраста. Наступление потребности в уходе связано как для пожилых людей, так и для их родственников со значительными психическими и социальными нагрузками. Как важную цель следует рассматривать избежание или смягчение потребности в уходе. Очевидно бóльшая значимость реабилитации, возрастающее сотрудничество между семьей, соответствующими профессиональными службами и добровольными помощниками, а также учет потребностей людей, страдающих приобретенным слабоумием, в социальном страховании на случай необходимости постоянного ухода – таковы сегодня важнейшие цели в процессе улучшения обслуживания людей, нуждающихся в уходе. Четвертый доклад по проблемам семьи постулировал уже в 1985 г., тезис о том, что члены семьи, занятые уходом, должны получить соответствующие льготы<sup>13</sup>. Позже были внесены многочисленные предложения по улучшению возможностей ухода и обслуживания для людей, нуждающихся в уходе, и родственников, ухаживающих за ними<sup>14</sup>. Важным шагом к улучшению социального и финансового положения людей, нуждающихся в уходе, стало введение в 1995 г. социального страхования на случай необходимости постоянного ухода. Этот закон изначально был призван уменьшить финансовую нагрузку на социальную помощь, ответственную до тех пор за уход («помощь в особых обстоятельствах»). С момента вступления в силу обеих ступеней (уход в амбулаторных условиях и в стационаре) тома XI Кодекса социального права («Социальное страхование на случай потребности в уходе») в 1994 и 1995 гг. этот закон был в основном изменен принятием четырех законов об изменениях и поправках и четырех последующих законов.

Финансирование страхования на случай необходимости постоянного ухода ориентируется на образец установленного законом страхования на случай болезни и осуществляется методом получения финансовых средств путем рас-

---

<sup>11</sup> Landesregierung Baden-Württemberg: Zukunftsbericht des Landes: Altern als Chance und Herausforderung. Stuttgart 1988.

<sup>12</sup> Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Armut- und Reichtumsbericht. Berlin 2004.

<sup>13</sup> Bundesministerium für Jugend, Familie, Gesundheit: Vierter Familienbericht der Bundesregierung. Bonn 1985.

<sup>14</sup> Enquête-Kommission „Demografischer Wandel“ [Fn. 8], Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Vierter Altenbericht der Bundesregierung: Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger. Berlin 2003.

пределения денежных сборов среди определенного круга лиц. В результате возник новый договор между молодым поколением, которому приходится нести основную финансовую тяжесть взносов, и старшим поколением, большей частью претендующим на уход. Со стороны расходов как ступени от 1 до 3, так и различие между домашним и стационарным уходом учитывают соответствующие степени потребности в уходе. Взносы по компонентам были номинально фиксированы в 1995 г. и остались до сих пор неизменными. Эта фиксация предоставления выплат ведет, однако, к тому, что ввиду ожидаемого повышения цен в сфере ухода в долгосрочной перспективе уменьшится (реальный) уровень страховых выплат. Реформой 2008 г. было увеличено возмещение за ступени ухода и активизировано возмещение выплат<sup>15</sup>. Страховые выплаты на случай необходимости постоянного ухода должны в будущем каждые три года пересматриваться в зависимости от динамики цен. Далее шаг за шагом повышаются выплаты особенно для нуждающихся в уходе лиц, страдающих приобретенным слабоумием, и находящихся на стационарном лечении. К тому же впервые предусмотрено право на индивидуальное и исчерпывающее консультирование при уходе (менеджмент в конкретных ситуациях). Оборудуются опорные пункты для услуг по уходу в разумной близости к месту проживания или легко достижимых в транспортном отношении в качестве места встречи нуждающихся в уходе и их родственников. Те, кто хотят воспользоваться страховыми выплатами на случай необходимости постоянного ухода, в результате реформы могут теперь быстрее реализовать свои намерения: правом на выплаты могут воспользоваться лица, делавшие взносы по меньшей мере в течение двух лет или имеющие договор семейного страхования на тот же срок. Время, необходимое для возобновления добровольного страхования, было сокращено с пяти до двух лет. Закон нацелен впредь на повышение качества обеспечения. Было положено начало важным реформам правовых аспектов выплат уже в ходе реформирования системы здравоохранения, а именно, в тех моментах, где она пересекается со страхованием на случай необходимости<sup>16</sup>. Страховые выплаты по болезни, важные для ухода, были сориентированы на особые потребности людей, нуждавшихся в уходе, например, на уход за больными в домашних условиях, осуществляемый теперь и вне собственного домохозяйства в других пригодных для этого местах, например, в прочих жилых помещениях, где осуществляется уход. Была введена услуга специализированного амбулаторного паллиативного обслуживания, содержащая также услуги по уходу. Учреждения по уходу со времени проведения реформы могут предлагать услуги в рамках интегрированного обслуживания. Услугу по амбулаторной медицинской реабилитации как обязательную можно получить и в стационарных учреждениях по уходу. В целом приходится констатировать, что данный закон охватывает

<sup>15</sup> Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, 28.5.2008 in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008, Teil I Nr. 20.

<sup>16</sup> Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung, 26.3.2007 in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007, Teil I Nr. 11.

не все проблемы реформ, известные с давних пор. В будущем никакие изменения не будут возможны без реформы финансирования, рассчитанной на более длительную перспективу. Впредь будет необходимо приступить к проведению политики модернизации правовых основ, регулирующих оказание услуг, в особенности в том, что касается регулярного создания бюджета ухода.

Наконец, остается задача принятия новой формулировки самой потребности в уходе. Со времени введения страхования на случай необходимости постоянного ухода понятие потребности в уходе трактовалось в томе XI Кодекса социального права слишком узко, оно было очень тесно связано с вопросами практической реализации и было крайне односторонним в соматическом отношении. Такие существенные аспекты, как общение пожилых людей и их участие в социальной жизни, оставались вне поля зрения, слишком мало учитывалась потребность в общем обслуживании, присмотре и общем руководстве, в особенности, если речь идет о людях с ограниченными повседневными навыками и умениями. В коалиционном договоре от 26 октября 2009 г. федеральное правительство пришло к соглашению о том, что будет стремиться к новому, дифференцированному определению потребности в уходе и при этом использовать в процессе проверки уже имеющиеся подходы.

До этого федеральное министерство здравоохранения осенью 2006 г. уже приступило к прозрачным и широкомасштабным консультациям, имеющим целью выверить понятие потребности в уходе. С помощью этих консультаций преследовалась цель сделать в будущем возможным более широкий и качественный охват потребности в помощи для людей, нуждающихся в уходе. Речь шла о том, чтобы учитывать как физический ущерб, так и познавательно-психические потери и особенности поведения, влекущие за собой особую потребность в поддержке.

## **Международные перспективы политики в отношении лиц преклонного возраста**

В ходе общественной дискуссии о феномене демографических изменений, ориентированной, как и прежде, в основном на поиск решения существа проблемы, в обществе сформировалось осознание растущей диспропорциональности между молодыми и старыми людьми. Это понимание ограничивается, в первую очередь, процессами, происходящими внутри собственных национальных или узких европейских границ. Напротив, глобальные тенденции едва учитываются<sup>17</sup>. Между тем мы располагаем и более общими данными и сценариями глобального развития населения. В соответствии с ними уже в ближайшие пять десятилетий или даже раньше так называемые страны с переходной экономикой столкнутся со старением населения, свойственным ныне промышленно развитым странам. Достойны внимания, прежде всего, тенденции, наметившиеся в классических странах развивающегося мира. Хотя беднейшим

---

<sup>17</sup> Stefan Pohlmann: *Das Alter im Spiegel der Gesellschaft*. Idstein 2004.

странам и впредь будут присущи высочайшие показатели рождаемости, параллельно этому в них происходят и стремительные процессы старения. В некоторых странах эти демографические изменения нарастают вчетверо быстрее, чем в Западной Европе. Как предполагается, уже в 2030 г. в развивающихся странах будут жить три четверти всех пожилых людей<sup>18</sup>. Причина тому – глобальное повышение ожидаемой продолжительности жизни. Оценки ООН исходят из того, что ожидаемая продолжительность жизни во всем мире увеличилась примерно на два десятилетия на протяжении последних 50 лет, а к 2050 г. возрастет еще на десять лет<sup>19</sup>. Из этих прогнозов можно сделать три вывода.

Старение касается всех нас. Несмотря на различные временные горизонты и разную интенсивность, общество стареет во всем мире. До середины нынешнего столетия старение человечества достигнет масштабов, прежде не имевших себе равных. Предполагается, что к 2050 г. на земном шаре будет жить больше пожилых, чем молодых людей<sup>20</sup>. Такого рода структурных изменений в распределении возрастов до настоящего времени в истории человечества не было. С нынешней точки зрения и с учетом современных расчетных параметров такое развитие необратимо. С жестким давлением, требующим действия, сталкиваются в особенности государства, пребывающие в сравнительно неблагоприятной исходной социально-экономической ситуации. Поэтому для всех стран имеет особое значение обмен успешными моделями (*best practice*). Необходимо создание документации, которая содержит актуальные в настоящий момент знания и которая сильнее, чем прежде, ориентируется на международные стандарты. Эти стандарты относятся, например, к референтным группам, временным рамкам и переводению национальной специфики в наднациональную систематику. К тому же изображение без всяких «но» и «если» менее эффективных до сих пор стратегий необходимо для успешного обмена информацией между странами и наднациональными организациями. Для этой цели следует стремиться к созданию критериев оценки, признаваемых в международном масштабе. Консенсус по поводу таких соглашений пока не просматривается. Тем не менее среди разных сторон растет понимание того, что темы возраста и старения относятся к числу важнейших исходных величин для проведения политики, рассчитанной на перспективу.

Вопросы возраста следует поставить в центр международного сотрудничества. Неоспорима в значительной мере необходимость более активного международного сотрудничества. Относительный и абсолютный прирост численности престарелых людей делает необходимыми новые акценты. Глобализацию мировой экономики и связанные с этим следствия для рынка труда ввиду изменившихся условий необходимо в большей степени рассматривать с учетом их

<sup>18</sup> Stefan Pohlmann (Ed.): Facing an Ageing World – Recommendations and Perspectives. Regensburg 2002.

<sup>19</sup> United Nations: World Population Ageing 1950–2050. Population Division, DESA (ST/ESA/SER.A/207). New York 2002.

<sup>20</sup> Pohlmann, Facing an Ageing World [Fn. 18].

последствий для пожилых людей<sup>21</sup>. Угроза, вызванная климатическими изменениями, происходящими во всем мире, стала более значительной для уязвимых групп населения, например, хронически больных людей преклонного возраста<sup>22</sup>. Даже при рассмотрении вопроса об ответственности за транснациональные гуманитарные вмешательства необходима солидарность, ориентирующаяся в международном сообществе и на потребности его пожилых сограждан. Совместимое с социальными принципами распределение благ и тягот для людей всех возрастов все более представляется не вполне решенной задачей. Наряду с защитой престарелых с помощью транснациональных инициатив и международной концентрации экспертного знания в будущем могут эффективнее решаться и национальные задачи участия пожилых людей в общественной жизни, оказания поддержки и содействия им.

Стареющее общество нуждается в миграционной политике, способной добиться поддержки. Численность мигрантов и беженцев в международном масштабе растет медленнее, чем можно было ожидать ввиду прогрессирующей интеграции рынков и нарастания неравенства во всем мире<sup>23</sup>. Особые проблемы возникают, однако, уже сейчас, если речь идет о достижении требуемого баланса между необходимым в экономическом отношении открытием границ для иммигрантов и ограничением миграционных потоков, чего часто требуют коренные жители соответствующих стран. Члены ЕС реагируют на эти требования с помощью разных мер<sup>24</sup>. С одной стороны, они, расширяя возможности национальных органов, добиваются более автономного контроля миграции. С другой – обнаруживаются явные импульсы общеевропейской активности в сфере внутренней политики и политики в сфере права. К тому же на международном уровне прослеживаются кооперационные подходы в результате делегирования на этот уровень прерогатив решения определенных задач. В рамках этого подхода на протяжении прошедших лет Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) и Международная организация по миграции (МОМ) поставили перед собой новые задачи по помощи беженцам и мигрантам. Столкновение мнений вокруг политических успехов и недостатков интеграции и впредь остается для Германии актуальной темой. При этом стало ясно, что привлекательность Германии как иммиграционной страны определенно снизилась<sup>25</sup>. Миграционная политика, рассчитанная на достижение успеха, должна обсуждаться с учетом интересов граждан. Только так гарантируется открытость общества на широкой основе, которую создают понимание значения культуры и отказ от предрассудков.

<sup>21</sup> Enquête-Kommission „Demografischer Wandel“ [Fn. 6].

<sup>22</sup> Herman E. Ott, Sebastian Oberthür: Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Opladen 2000.

<sup>23</sup> The Global Commission on International Migration: Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Commission, October 2005.

<sup>24</sup> Steffen Angenendt: Jünger, schneller, qualifizierter. Langfristige Konzepte in der Migrationspolitik sind gefordert, in: Internationale Politik, 2/2005, S. 102–105.

<sup>25</sup> Edda Currlé, Tanja Wunderlich: Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen. Stuttgart 2001.

## Инициативы Организации Объединенных Наций (ООН)

Центральные задачи Организации Объединенных Наций заключаются в обеспечении мира, соблюдении международного права, защите прав человека и содействии международному сотрудничеству. ООН не осталась безразличной к проблеме старения населения мира. Она сравнительно рано отреагировала на вызовы, порожденные демографическими изменениями, и подала миру важные сигналы.

### *Всемирный план действий 1982 г. по проблемам старения*

Уже в 1982 г. страны – члены ООН приняли международный план действий по вопросам старения, который мог бы служить выражением дальновидного намерения по проведению последовательной политики Организации Объединенных Наций в отношении лиц преклонного возраста. Сформулированные в нем положения и рекомендации нисколько не утратили своей актуальности. Документ, известный как Венский план действий по вопросам старения, содержит в совокупности обширное собрание параграфов, характеризующих те или иные моменты, рекомендации и руководящие положения и образует характеризующийся широким воздействием подход к перспективной политике межотраслевого характера. В качестве центральных сфер политики были выделены: а) здоровье и питание, б) защита потребителя пожилого возраста, в) обитание и окружающая среда, г) семья, д) социальное обслуживание, е) обеспечение получения доходов и занятость, ж) обучение. Эту рабочую программу для начала 1980-х гг. следует рассматривать как очевидно инновационную. Правда, к этому времени геронтология, изучавшая процессы старения, уже достигла серьезных результатов, но достигнутое в стенах университетов тогда редко имело какие-либо общественно-политические результаты. Тем самым всемирный план действий по проблемам старения существенно способствовал пониманию и восприятию вопросов старения в качестве сферы, требующей непосредственно политических решений. Тем не менее в дальнейшем не удалось в достаточной мере систематически осмыслить цели и рекомендации, содержащиеся в документе. Не удалось осуществить в четырехлетнем ритме и оценку, о которой первоначально шла речь. Тема возраста и старения снова появлялась в повестке дня Организации Объединенных Наций только в форме отдельных инициатив, но среди государств – членов ООН вызывала лишь небольшой отклик.

### *Принципы ООН в отношении пожилых людей 1991 г.*

В 1991 г. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций пришла к согласию в отношении уже пяти руководящих начал. Основные задачи были еще раз четко обрисованы с помощью таких понятий, как достоинство,

независимость, участие в общественной жизни, оказание помощи и само-реализация. Все правительства приглашались к включению этих принципов, насколько возможно, в свои национальные программы. В соответствии с этим на состоявшейся впоследствии конференции в центре внимания оказались усилия по созданию условий жизни, в которых станет возможным развитие талантов престарелых и удовлетворение потребностей пожилых женщин и мужчин.

### *Декада реализации принципов (1992–2001 гг.)*

В связи с десятилетней годовщиной принятия всемирного плана действий по вопросам старения ООН провозгласила в октябре 1992 г. декаду глобальной реализации этих принципов. В соответствии с прагматически ориентированной помощью процессу реализации на период с 1992 до 2001 гг. были сформулированы глобальные цели и даны практические указания для их осуществления в национальном масштабе. Тем самым при непосредственном использовании всемирного плана действий 1982 г. должен был быть создан фундамент для того, чтобы отреагировать на всемирную тенденцию демографических изменений стратегически согласованными действиями. Чтобы достичь этих результатов, следовало в течение десяти лет интенсифицировать сотрудничество между правительствами и неправительственными организациями и улучшить передачу информации, помощи, навыков и техник внутри отдельных государств и между ними. При этом было обещано содействие со стороны международных организаций по оказанию помощи развитию. Особое значение было уделено программам обеспечения людей пожилого возраста и их прямому участию в общественной жизни. Кроме того в сфере исследования проблем старения предполагалось совместными усилиями ряда стран разработать подходы к решению этих проблем и добиться большей стандартизации терминологии и используемых методик. В качестве одной из мер по содействию социальному развитию стран рассматривалось формирование глобальной сети добровольческой деятельности людей преклонного возраста. Провозглашение декады глобальной реализации намеченных целей должно было придать большее значение применению рекомендаций всемирного плана действий по вопросам старения. К сожалению, эти весьма конструктивные усилия по проведению совместной политики в отношении лиц преклонного возраста нашли лишь незначительную поддержку. Государства – члены Организации Объединенных Наций фактически проигнорировали реализацию пакета мер ООН в этой области, чего не наблюдалось ни в одной другой сфере политики. И если в той или иной национальной политике и присутствовали отдельные меры, соответствовавшие рекомендациям ООН, то по меньшей мере в первые годы декады коллективной стратегии в политике по отношению к людям преклонного возраста осуществить не удалось. Тем самым был упущен реальный шанс на международное сотрудничество.

### *Международный год пожилых людей (1999 г.)*

Только с провозглашением Международного года пожилых людей в 1999 г. международная политика в отношении лиц преклонного возраста обрела новый стимул для своего претворения в жизнь. На основе межпоколенческого подхода в этом году предполагалось обратить внимание широкой общественности как на старение общества, так и на индивидуальное старение. Международный год пожилых людей был активно использован и в Германии, и его цели успешно реализовались с помощью многообразных проектов и инициатив. Под влиянием успеха Международного года страны – члены ООН договорились на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи об адаптации плана к современным тенденциям развития и полной его переработке. Тем самым в сфере международной политики в отношении лиц преклонного возраста после длительной стагнации был сделан решающий поворот. Особую роль в изменении отношения к проблеме сыграли инициативы Испании, Австрии и Германии, по существу, начавших процесс, призванный в долгосрочной перспективе воспрепятствовать новым попыткам пренебречь проблемой старения общества.

### *Мадридский план 2002 г.*

Новый всемирный план действий по вопросам старения (Мадридский план) был принят в апреле 2002 г. в Мадриде на второй Всемирной ассамблее по проблемам старения после примерно двух лет подготовительной работы. Главная часть документа непосредственно посвящена важнейшим междисциплинарным темам проблемы старения общества. В трех основных главах нового всемирного плана рассмотрены такие сферы, как: а) перспективы развития, б) улучшение состояния здоровья и самочувствия с достижением пожилого возраста, в) создание приемлемых общих условий для людей преклонного возраста. В результате «постановки задач», формулирования «целей» и характеристики возможных «действий» в Плане выявлены и изучены с общих методологических позиций социально-политические сферы действий. К числу центральных тем нового всемирного плана действий по вопросам старения относится улучшение положения пожилых людей в контексте борьбы с бедностью, участие их в решении общественно-политических проблем, индивидуальная самореализация, соблюдение прав человека и равноправие мужчин и женщин. В то же время, исходя из глобальной перспективы, выдвинуто требование осуществления мер постоянной адаптации в таких областях, как солидарность между поколениями, занятость, социальное обеспечение, а также в области здравоохранения и обеспечения хорошего самочувствия. Документ в целом руководствуется целостным подходом и непосредственно воспринимает девиз “Building a Society for all Ages” («Создать общество для людей всех

возрастов» *англ.*, – прим. перев.), пропагандируемый ООН с 1995 г. В тексте отражены важные предшествующие конференции и исторические изменения, происшедшие с 1982 г.<sup>26</sup>

### *Реализация в региональном масштабе (2002 г.)*

Европейская экономическая комиссия ООН одна из первых среди пяти региональных комиссий Организации Объединенных Наций прилагала усилия к реализации всемирного плана действий по вопросам старения. Федеральное правительство Германии согласилось оказать концептуальную и финансовую поддержку необходимым подготовительным работам. Заключительная конференция, состоявшаяся в Берлине в сентябре 2002 г., была наиболее значительным межправительственным мероприятием, когда-либо проходившим в Германии по обсуждению демографических изменений. Кроме того, единственным в своем роде оказалось и вовлечение в ее проведение неправительственных организаций. Ни на каком другом совещании министров не было на различных фазах сравнимого участия. В отличие от того, что позволяет предположить название «Европейская экономическая комиссия», за этим органом Организации Объединенных Наций скрываются не только европейские государства. В число ее 56 членов входят страны Северной Америки, а также государства Центральной Азии. В этом смысле ЕЭК не представляет собой единого союза государств. Одним из последствий политических и социальных изменений в восточно-европейских странах, происшедших с момента окончания холодной войны, стало драматическое ухудшение условий жизни именно старшего поколения. Но и между Европой и Северной Америкой существуют различия во взглядах и традициях, касающиеся роли государства и потенциала вмешательства правительств в жизнь индивида. Несмотря на существующие различия подходов в разных странах, а также между странами – членами комиссии, преобладают все же общие постановки вопроса, которые делают тем более насущным объединение усилий на международном уровне. С помощью этой стратегии реализации государства-участники заложили краеугольный камень для евро-атлантического подхода. Стратегия реализации всемирного плана должна привести к более активному сотрудничеству стран – участниц комиссии, а в особенности к активизации обмена между западными странами – участницами ЕЭК и государствами, расположенными на Востоке региона, включая центральноазиатские государства. В Европе и Северной Америке, откуда родом большая часть населения стран – членов ЕЭК, каждый пятый житель старше 60 лет. До 2050 г. эту возрастную грань перейдет уже каждый третий житель<sup>27</sup>. В «Региональной стратегии реализации Мадридского международного плана действий по вопросам старения ЕЭК ООН» сформулированы десять обяза-

<sup>26</sup> Copenhagen Declaration and Programme of Action, World Summit for Social Development, 6–12 March 1995; International Conference on Population and Development, Cairo, 5–13 September 1994.

<sup>27</sup> United Nations: Trends in Europe and North America 2001. The Statistical Yearbook of the Economic Commission for Europe. Geneva 2001.

тельств, касающихся различных основных сфер. При этом первое обязательство представлено как глава, охватывающая ряд тем, а в последней главе рассматривается реализация названных рекомендаций. К числу основных тем относятся интеграция людей преклонного возраста и их участие в общественной жизни, последствия для сектора образования, меры, принимаемые в области здоровья, требования к равноправию мужчин и женщин, а также воздействие на семью. Рассмотрение этих тем сопровождается четкой постановкой целей, благодаря чему становится ясно, что ЕЭК работает над формированием подхода, который рассматривает проблему демографических изменения как комплексную тему.

ООН, проведя упомянутые межправительственные конференции в 2002 г., подала убедительные сигналы о необходимости проведения серьезной международной политики в отношении лиц преклонного возраста. Следует приветствовать также подходы, сформулированные Экономической и социальной комиссией ООН для Западной Азии<sup>28</sup> и Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана<sup>29</sup>, нацеленные на реализацию Мадридского плана. В Германии подготовку ко второй Всемирной ассамблее в Мадриде и к совещанию министров в Берлине наблюдали с большим интересом и оказывали ей широкомасштабную поддержку. Но, чтобы последовательно превратить результаты названных мероприятий в успешную социальную политику Организации Объединенных Наций, необходимо сделать еще многое.

До сих пор малоуспешным оказалось соединение различных областей политики и тематических сфер. В ходе последующих встреч на высшем уровне, проведенных Организацией Объединенных Наций, соответствующая ссылка на проблему старения населения мира была упущена. Впрочем, это можно объяснить тем, что в огромном потоке принимаемых документов и решений ООН недостаточно использует единую кодифицированную базу ключевых понятий, что, в частности, создает все большую информационную проблему для тех, кто пытается дать обзор деятельности ООН.

Как Мадридский план, так и его реализация в региональном масштабе поначалу подвергались критике из-за неопределенности используемых формулировок, касающихся контроля и обеспечения результатов в рамках системы мониторинга<sup>30</sup>. Соглашения, принятые Организацией Объединенных Наций в этой области, имеют одну общую и серьезную особенность: они не являются обязательными для государств, подписавших эти документы. ООН не располагает в данном случае механизмом принятия международно-правовых санкций. К тому же, как правило, во многих соглашениях отсутствуют четкие сроки осуществления той или иной стратегии и критерии оценки ее успешности. При взгляде на стратегию ЕЭК заслуживает, однако, внимания то обстоятельство, что государства – участники комиссии, выбирая используемые ими понятия, смогли договориться относительно применения термина *Commitments* (обязательство). Тем самым появилась по меньшей мере возможность оказания на них

<sup>28</sup> Arab Plan of Actions on Ageing to the year 2012.

<sup>29</sup> Shanghai Implementation Strategy.

<sup>30</sup> Stefan Pohlmann (Ed.): Der demografische Imperativ. Hannover 2003.

морального давления, возможность напоминать государствам о том, чтобы они не выходили за рамки согласованных положений.

Следует, кроме того, положительно оценить самые последние попытки сохранения достигнутого. Секретариату ЕЭК удалось привлечь к работе находящийся в Вене Европейский центр политики и исследования в области благосостояния (European Centre for Social Welfare Policy and Research). Год спустя после второй Всемирной ассамблеи на Мальте состоялась первая встреча экспертов. В середине 2005 г. соответствующее подразделение ООН наметило рамки дальнейшего действия. Процесс межрегиональных консультаций начался в сентябре 2005 г. в Женеве. А в ноябре 2006 г. в Испании состоялась первая конференция ЕЭК по обсуждению итогов работы для так называемых National Focal Points, т. е. представителей национальных координационных центров по определенным направлениям из стран-участниц на рабочем уровне, но политический интерес к такому процессу очевидно снизился. Об этом свидетельствует недостаточное участие руководства министерств и организаций в соответствующих мероприятиях. С самого начала небольшим был и интерес СМИ к той теме. На сайте соответствующего федерального министерства после 2003 г. не появляются материалы по теме «Всемирный план действий по вопросам старения».

В силу всего этого можно утверждать, что далека от решения центральная задача, заключающаяся в том, чтобы привлечь внимание к международным вариантам и последствиям политических действий по теме «Возраст и старение». Описанные выше усилия, впрочем, намечают путь в правильном направлении. Страна, подобная Германии, которая, с одной стороны, находится на лидирующих позициях по статистике старения ООН, а с другой – располагает геронтологической экспертизой чрезвычайно высокого уровня, в данной связи несет особую соиздательную ответственность. Можно, следовательно, с определенной степенью уверенности утверждать, что без финансового участия Федеративной Республики Германия на международном уровне, вероятно, не возникли бы региональные стратегии реализации международного плана действий. Приветствуя попытку включить положения региональной стратегии реализации в немецкий план действий, мы не можем не отметить, с одной стороны недостаточную включенность этого плана в национальную политику в отношении лиц преклонного возраста, а с другой – слабые связи с координирующей международной региональной инстанцией – ЕЭК. Впрочем, в этом трудно упрекнуть соответствующее ведомство и существующий консультативный научный совет по данной проблеме. Напротив, это свидетельствует в пользу необходимости обеспечения постоянного сопровождения международных действий растущим участием на политическом уровне.

## **Европейские инициативы**

Наряду с ООН, разработавшей своими инициативами в политике в отношении лиц преклонного возраста подходы к созданию общемирового социального порядка, на национальную политику в отношении лиц преклонного возраста

вливают и региональные организации, например, Совет Европы и Европейский союз (ЕС). Страны-участницы европейских организаций проявляют бóльшую склонность к общим совместным действиям и подходам, чем при взаимодействии с другими отдельными странами мира, даже если в этих странах существуют сходные общие условия, о чем свидетельствует пример удаленной от Европы Японии<sup>31</sup>. Региональные структуры характеризуются наличием собственных европейских институтов, способных развивать важную в социально-политическом отношении деятельность. Совет Европы и ЕС отличается от ООН более высокой степенью обязательности принятых правил. Действие этих правил не должно ограничиваться влиянием на общественное мнение. Напротив, обязательства по реализации их на практике берут на себя именно государства. Это касается, прежде всего, ЕС, которому страны – члены Союза передают суверенные права.

### *Непосредственное воздействие европейской социальной политики на граждан*

Международно-правовые декларации и программы могут, как правило, лишь опосредованно воздействовать на правовое положение отдельного гражданина через влияние на социальную политику каждого государства. Только в том случае, если государства передают свою компетенцию международным или наднациональным институтам, эти институты могут и непосредственно воздействовать на правовое положение индивида. ЕС имеет в различной степени непосредственное значение для людей преклонного возраста. Благодаря отлаженным механизмам национальные системы социального обеспечения настолько координированы друг с другом, что при выезде за границу можно избежать определенных проблем (например, при поездке в отпуск или проживании за границей). От этого выигрывают и пожилые люди, поскольку они могут перемещаться через границы внутри ЕС<sup>32</sup>. В европейских договорах нормированы многочисленные основные права и политические свободы, которые, выходя за пределы упомянутого права координации, усиливают правовое положение граждан ЕС, а значит, и лиц пожилого возраста в том числе. Именно об этой группе населения и шла речь в Хартии Европейского Сообщества об основных социальных правах работников, принятой в декабре 1989 г. В статьях 24 и 25 этого документа сказано: «В соответствии с положениями, применяемыми в каждой стране:

24. Каждый работник в Европейском Сообществе с наступлением пенсионного возраста должен обладать возможностью располагать средствами, обеспечивающими ему или ей достойный уровень жизни.

<sup>31</sup> Bernd von Maydell (Ed.): *Entwicklungen der Systeme sozialer Sicherheit in Japan und Europa*. Berlin 2000.

<sup>32</sup> Eberhard Eichenhofer: *Sozialrecht der Europäischen Union*. Berlin 22003.

25. Любое лицо, которое достигло пенсионного возраста, но не получило право на пенсию или которое не имеет других средств к существованию, должно получать право на достаточные средства, на медицинское и социальное содействие, специально приспособленное к его потребностям».

Правда, эта Хартия Европейского Сообщества не является европейским «законом», так что она не обосновывает непосредственные права индивида. Европейский Суд может, однако, в своей юрисдикции обращаться к этой Хартии Европейского Сообщества<sup>33</sup>. Хартия Европейского Сообщества повлияла и на дальнейшие действия ЕС.

Непосредственное правовое воздействие отсутствует и в Хартии основных прав Европейского союза, которая в качестве части Конституционного договора должна развивать правовые обязанности после вступления в силу этого договора. В статье 25 Хартии основных прав указаны права пожилых людей. Эта статья гласит:

«Европейский союз признает и уважает право пожилых людей вести достойную и независимую жизнь и участвовать в социальной и культурной жизни...»<sup>34</sup>.

В отличие от ЕС Совет Европы является только региональным международно-правовым объединением без собственной правоустанавливающей компетенции. Правда, Совет Европы создал систему защиты прав человека, за сохранением которой наблюдают комиссия и суд. Эта система охватывает либеральные свободы, охраняемые правом, и права человека, но не социальные права. Тем не менее Европейский Суд по правам человека распространил свою защиту и на социальные позиции, поскольку пренебрежение социальной защитой затрагивает право человека – право собственности или запрет дискриминации<sup>35</sup>. Эта юрисдикция касалась до сих пор отдельных случаев. Помимо интересной правовой конструкции, лежащей в основе этих решений, они обнаруживают тенденцию интернационализации, которая может работать и в пользу пожилых людей.

*Перевод с немецкого:  
В.А. Брун-Цеховой*

---

<sup>33</sup> Bernd von Maydell (Ed.): *Soziale Rechte in der EG. Bausteine einer zukünftigen europäischen Sozialunion*, Berlin 1990.

<sup>34</sup> Jürgen Meyer (Ed.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden 2003.

<sup>35</sup> Angelika Schmidt: *Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht. Die Bedeutung der Straßburger Rechtsprechung für das europäische und deutsche Sozialrecht*. Baden-Baden 2003.