

Неофициальный документ 1

*Неофициальный перевод из английского*

13 ноября 2008 года

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**РАБОЧАЯ ГРУППА ПО ПРОБЛЕМАМ СТАРЕНИЯ**

Первое совещание

Женева, 1-2 декабря 2008 года

Пункт 5с предварительной повестки дня

**ПОЭТАПНЫЙ ПЛАН РАЗВИТИЯ СТРАНЫ ДЛЯ ОРГАНИЧНОГО  
ОТРАЖЕНИЯ ПРОБЛЕМ СТАРЕНИЯ ВО ВСЕХ ОБЛАСТЯХ ПОЛИТИКИ**

*Резюме*

Данный документ, подготовленный секретариатом, предоставляет информацию, о подготовке поэтапного плана развития страны для органичного отражения проблем старения во всех областях политики (mainstreaming ageing). Органичное отражение проблем старения во всех областях политики предполагает включение данной проблемы во все сферы политики, на всех уровнях, с привлечением всех заинтересованных сторон. Поэтапный план развития страны является планом с конкретными шагами, которые предстоит предпринять правительству страны на пути органичного отражения проблем старения во всех областях политики, включая рекомендации по направлениям деятельности и созданию графика реализации намеченных действий. В этом документе излагаются шаги, которые должны быть предприняты в подготовки подобного плана развития и дается обзор существующей ситуации охваченной в данном упражнении. Данный документ относится к параграфам 28-33 проекта программы работы (ECE/WG.1/2008/3).

# **Поэтапный план развития страны для органичного отражения проблем старения во всех областях политики.**

## **1 Подход**

Отчеты страны по реализации Региональной стратегии ЕЭК ООН для осуществления Мадридского международного плана действий по проблемам старения (ММПДПС/PCO) показали, что многие страны достигли значительного прогресса в этой сфере. Тем не менее, остаются серьезные проблемы, особенно в странах с переходной экономикой. Для того чтобы усовершенствовать политику этих стран, а также конкретные программы, связанные с решением проблем старения, плановые задачи, согласованные на международном уровне, такие как обязательства, в рамках ММПДПС/PCO и существующие примеры успешных действий различных стран должны быть преобразованы в план действий, учитывающий специфику обстоятельств конкретной страны. Планирование таких действий должно основываться на анализе этих обстоятельств.

Обязательство по “ органичному отражению проблем старения во всех областях политики (mainstreaming ageing), с целью достижения в обществе и экономики гармонии с демографическими изменениями, с целью достижения общества для всех возрастов” является отличительной чертой ММПДПС. Масштабность этой задачи создает некоторые проблемы при выработке конкретных действий по ее реализации. Планы развития страны для органичного отражения проблем старения во всех областях политики, должен содействовать в преодолении этих проблем, они являются средством международной поддержки национальной операционализации при органичном отражении проблем старения во всех областях политики. Подобный подход, может быть, применим и к другим обязательствам в рамках ММПДПС/PCO.

План развития является документом, который представляет проект конкретных действий, которые предстоит реализовать правительству страны, на пути к органичному отражению проблем старения во всех областях политики, включая рекомендации по направлениям деятельности и созданию графика реализации намеченных действий.

При отборе страны для участия в проекте будут применяться ряд базовых критериев, чтобы убедиться в том, что правительство участвующей страны, готово выполнять обязательства в рамках ММПДПС/PCO. Международные и национальные эксперты окажут содействие на различных стадиях разработки дорожной карты. Уровень выполнения плана оценивается через год.

## 2 Органичное отражение проблем старения во всех областях политики (mainstreaming ageing)

Органичное отражение проблем старения во всех областях политики – это стратегия и процесс, ведущий к более значительной социальной интеграции пожилых людей, а также на включение проблем старения во все аспекты общественной, политической, экономической и культурной жизни. Органичное отражение проблем старения во всех областях политики является ключевым инструментом проведения политики. Он внедряет политики относительно вопросов старения во все секторы, отходя от тенденции рассмотрения пожилых людей как отдельной группы.

Совместный подход по принципу снизу-вверх к органичному отражению проблем старения во всех областях политики позволит вовлечь пожилых людей в разработку и реализацию политического курса, гарантируя, что нужды этой категории людей будут выявлены и внедрены более эффективно. В результате, потребности людей пожилого возраста должны найти отражение во всех сферах политического курса, определенных в обязательствах ММПДПС/PCO, включая, к примеру, рынок занятости, здравоохранение, социальную защиту или образования.

## 3 Подготовка и реализация

План поэтапного развития страны состоит из четырех частей: (а) предварительное исследование; (b) экспериментальное исследование; (c) разработка поэтапного плана; и (d) оценка прогресса.

**Предварительное исследование.** Предварительное исследование позволит анализировать ситуацию старения населения в стране на основании доступных публикаций, документов и данных. Помимо прочих документов, будет использоваться также доклад страны о результатах первых пяти лет реализации ММПДПС/PCO. Среди анализируемых данных будут учитываться также данные, полученные в ходе реализации проекта «Органичное отражение проблем старения во всех областях политики: показатели для мониторинга ситуации» (MA:IMI), осуществленного Европейским центром по политике и исследованиям в области социального обеспечения, а также данные, собранные в рамках Программы ЕЭК ООН «Поколения и гендерные аспекты». Предварительное исследование обеспечит ряд предположений по сложившейся ситуации в стране, а также, первый набор рекомендаций, как основу для составления поэтапного плана развития страны для органичного отражения проблем старения во всех областях политики.

**Полевое исследование.** Экспериментальное исследование проверяет данные, полученные в результате предварительного исследования, а также выявление

дополнительные факторы. Экспериментальное исследование содержит интервью с госслужащими, как на политическом, так и на оперативном уровнях, а также интервью с представителями других секторов (например: частного сектора, профсоюзов, гражданского общества, НПО или международных организаций, имеющих опыт работы на месте или представленные в стране, а также представителями СМИ, и научного сообщества). Эти интервью будут придерживаться заранее согласованной схемы. Одна или более, модулируемых фокус-группы могут быть организованы с привлечением представителей из различных групп для того, чтобы обсудить рекомендации и содержание поэтапного плана, а также распределить обязанности и создать график работ.

**Поэтапный план.** На основании проведенных исследований составляется резюме ситуации в стране, связанной с проблемами старения, а также проект поэтапного плана с указанием дальнейших шагов. Поэтапный план содержит рекомендации по направлениям политики и график работы. Заключительная часть разработки поэтапного плана будет включать обзор на равноправной основе работы местных экспертов, а также обсуждение в рамках заседания Рабочей группы ЕЭК ООН по проблемам старения. После окончательного утверждения документа, поэтапный план будет запущен, что сопровождается выпуском пресс-релиза. Эти шаги будут способствовать увеличению очевидности и общественной информированности о проблемах старения, а так же о ММПДПС/РСО, что должно содействовать в осуществлении самого Мадридского договора.

**Оценка результатов.** Оценка результатов реализации поэтапного плана будет произведена через год после запуска плана в действие. Оценка будет производиться на основании информации, полученной из страны, а также на основании данных, собранных в результате дополнительного исследования.

**Участники.** Секретариат ЕЭК ООН будет осуществлять работу над поэтапным планом страны, с привлечением международных и местных экспертов. Местные эксперты будут активно привлекаться к сотрудничеству в процессе экспериментального исследования. В процессе предварительного исследования и разработки поэтапного плана основную роль будет выполнять международные эксперты. Ожидается, что офисы Фонда Народонаселения ООН на местах, окажут значительную партнерскую поддержку, так как его знания и опыт в области Стратегий Развития Народонаселения имеет прямое отношение к поставленной задаче.

## **4 Структура оценки**

### **4.1 Ситуация старения**

Дается общий обзор страны и обстоятельств. Демографическая ситуация и тенденции обобщены и рассмотрены с учетом возможных последствий в долго-,

средне- и краткосрочной перспективах. Анализ будет завесить, кроме прочего, и от показателей достижений в рамках проекта МА:IMI, а также на основании данных, собранных в рамках программы «Поколения и гендер», по возможности. Данный анализ предоставит понимание о срочности осуществления определенных действий.

## **4.2 Стратегические документы**

Существующие стратегические рамки при органичном отражении проблем старения во всех областях политики могут быть найдены в национальных планах по проблемам старения, и в других комплексных политических документах, а так же в комплексном наборе специализированных документов. Подобные материалы часто включают в себя национальные приоритеты в сфере политики по проблемам старения, предлагают действия и определяют основные цели при органичном отражении проблем старения во всех областях политики, на разных уровнях, а также определяют показатели для оценки прогресса.

## **4.3 Институциональная обстановка**

Во время реализации поэтапного плана дается оценка институциональной обстановки относительно обеспечения рассмотрения вопросов связанных с проблемами старения, на всех уровнях политики. Реализация органичного отражения проблем старения во всех областях политики, требует общего уровня информированности лиц, принимающих решения, по вопросам динамики народонаселения, вероятных последствий и возможных стратегий. Координационная работа по проблемам старения на уровне министерств, региональных и муниципальных органов, межведомственных и межучрежденческих рабочих групп, советов и комиссий поможет упростить и рационализировать обмен информацией по вопросам политики, а также избежать дублирования или неоднозначного распределения ролей. Распределение обязанностей как внутри, так и между государственными учреждениями относительно проблем старения рассматривается как часть процесса разработки поэтапного плана. Будут найдены и оценены пути обеспечивающие включение пожилых людей в процесс принятия решений, касающихся их самих.

Проблемы и нужды пожилых людей должны быть включены в повестку на недискриминационной основе, юридические рамки которой оцениваются с точки зрения возможностей пожилых людей отстаивать свои интересы. В данном случае, показателями могут являться наличие организации по вопросам дискриминации по возрасту или уполномоченного лица по правам человека.

## **4.4 Государственный бюджет**

Государственный бюджет может рассматриваться в качестве еще одного отображения государственных приоритетов. Оценка бюджета может выявить

степень готовности государства заниматься проблемами старения. Например, можно вычислить относительное количество ресурсов, предусмотренных на обеспечение бесплатной медицинской помощи или других услуг пожилым людям, или на подготовку медицинского персонала по вопросам геронтологии или гериатрии. В то же время, наличие механизмов рассмотрения вопросов связанных со старением при подготовке бюджета будут оценены.

#### **4.5 Информированность**

Лица принимающие решения, лидеры общественного мнения и население могут быть недостаточно осведомлены о проблемах касающихся старения и пожилых людей. Кампании разъяснительно-пропагандистского характера могут помочь повысить уровень восприимчивости общества к проблемам и потребностям пожилых людей, а также, помочь в преодолении сложившихся негативных стереотипов и предубеждений. Новейшие данные по вопросам старения должны тут же распространяться для повышения всеобщей информированности по проблемам старения и пожилых людей, таким образом, способствуя повышению общей осведомленности общества. Общепринятые взгляды относительно пожилых людей, а также наличие кампаний по информированию населения могут являться индикаторами, в данном случае.

#### **4.6 Сбор данных**

Политические рамки процесса должны строиться на конструктивных данных, что требует доступа к данным, полученным в ходе переписей населения, регистрации актов гражданского состояния, исследования домохозяйств и проведения фокус-групп. Количественные данные должны дополняться качественными данными, полученными с помощью совместных методов. Будет произведен анализ существующих источников данных, а также выявлены потребности, связанные с получением данных. Доступная научная инфраструктура должна также активно привлекаться к участию.

#### **4.7 Оценка достижений**

На основании имеющихся данных, достижения при реализации органичного отражения проблем старения во всех областях политики должны регулярно оцениваться. Необходимо наличие механизмов для критического анализа выявленных тенденций, а также для осуществления действий на основании результатов наблюдений. Результаты мониторинга должны быть отражены в политическом процессе.

#### **4.8 Политические приоритеты**

Существующие политические приоритеты должны рассматриваться и оцениваться с точки зрения отражения в них потребностей пожилых людей. Они будут

оцениваться относительно обязательств ММПДПС/PCO, выявляя области приоритетов, а так же области, требующие наибольшего внимания. Рекомендации будут даваться в свете того, каким образом рассмотрение проблем старения может быть улучшено в некоторых сферах государственной политики. Страна-участница должна выбрать одну или более сфер, на которой будут сосредоточены основные усилия. Ниже приводятся примеры таких сфер.

#### **4.8.1 Экономика и рынок занятости**

Ситуация в сфере экономики и на рынке занятости имеют значительное влияние на благосостояние людей всех возрастов, с точки зрения накопления опыта, материальных благ и, в частности, пенсионных отчислений и пособий. Необходимо понимание того, как это влияет на человека в течение всей его жизни. Экономическая и социальная реформы в странах с переходной экономикой должны учитывать интересы всех возрастных групп.

В частности, интеграция на рынке занятости является актуальным вопросом для многих пожилых людей. В какой степени пожилые люди зависят от дополнительного источника дохода для обеспечения своей жизни? В какой степени они имеют возможность быть активно задействованными на рынке труда и, таким образом, вносить свой вклад в развитие общества? Возможно ли, приспособить рабочие места для потребностей пожилых людей? Существуют ли гибкие условия выхода на пенсию для пожилых людей, желающих совмещать работу с домашним уходом в своих семьях?

В данном контексте индикаторами могут служить: возможность проведения политики, направленной на повышение участия пожилых людей на рынке занятости, коэффициент занятости пожилых людей по отношению к населению в целом, процент пожилых женщин, находящихся в состоянии оплачиваемой занятости или процент коммерческих предприятий, принадлежащих пожилым людям.

#### **4.8.2 Здравоохранение и социальная защита**

С возрастом обычно повышается потребность в медицинской помощи. Пропаганда здорового образа жизни, который уменьшают вероятность болезни в течение жизни, является важным элементом развития здравоохранения для стареющих жителей. Люди всех возрастов должны иметь доступ к необходимой информации, чтобы сделать выбор в пользу здорового образа жизни. Важными индикаторами являются, доступность соответствующих возрасту условий для оказания первичной медицинской помощи, а также возможность оказания специализированной медицинской помощи пожилым людям и людям с ограниченными способностями. Может оказаться полезным также наличие нормативов, устанавливающих стандарты и нормы для здравоохранения и реабилитации пожилых людей. Общая концепция политики в области здравоохранения должна быть направлена на

отсутствие дискриминации по возрасту при получении доступа к медицинским услугам. Должна быть обеспечена доступность медицинских услуг для пожилых людей, включая малообеспеченные слои населения, а также население сельской местности.

Должна быть обеспечена соответствующая квалификация медицинского персонала, работающего в сфере гериатрии. Для этого нужно ввести соответствующие корректировки в курс университетской программы, а также обеспечить обучение в процессе работы. К тому же наличие программ, пропагандирующих здоровье и превентивную медицину, доступность лечения болезней и обеспечения высокого уровня жизни в целом. Программы здравоохранения должны быть разработаны с привлечением самих пожилых людей.

В отношении социальной защиты, принципиальное значение имеет наличие базового уровня социальной защиты.

В данном контексте индикаторами могут служить: процент пожилых людей, способных самостоятельно обеспечить свои минимальные нужды, процент пожилых людей, пользующихся социальной защитой; доступность, и адекватный уровень пенсионных пособий.

#### **4.8.3 Образование**

Современное интеллектуальное общество, требует проведения политики, направленной на обеспечение доступа к образованию и повышению профессионального уровня в течение всей жизни. Будет оцениваться доступность программ по повышению квалификации для пожилых людей, а также коэффициент участия пожилых людей в этих программах. Также необходимо проанализировать, помогают ли эти программы обеспечить более высокий уровень занятости среди пожилых людей, например, в плане компьютерной грамотности, или же помогают достичь более высокого уровня жизни. В то же время, экспертные навыки и опыт пожилых людей должны использоваться при обмене опытом между поколениями, как на практике, так и в теории, для обучения молодого поколения.

#### **4.8.4 Межпоколенческая и внутривозрастная солидарность**

Влияние существующей политики и программ на связь между поколениями, необходимо будет проанализировать. В частности, наличие, масштаб и охват инициатив, направленных на укрепление межпоколенческой солидарности. Семья является ключевым звеном, обеспечивающим связь и заботу между поколениями. Ее роль должна быть поддержана с помощью общей политической структуры. Показателем может являться процент пожилых людей, оказывающих поддержку и уход за молодыми членами семьи или сообщества.



Чтобы обеспечить возможность совмещать уход за членами семьи и работу, необходимо создание специальных механизмов. В то же время, необходимо признание вклада пожилых людей в помощи своим детям, воспитания внуков и ухода за людьми своего возраста. Если в семье отсутствует возможность обеспечить должный уход, на помощь должны приходить специальные общественные институты. Межпоколенческая и внутривозрастная солидарность также должна иметь место при обмене знаниями.

Чтобы оценить статус межпоколенческих и внутривозрастных отношений, пожилые люди должны рассматриваться в качестве важного источника информации. В данном случае, возможен совместный подход при подготовке поэтапного плана.

#### **4.9 Международное сотрудничество**

ММПДПС/РСО серьезно способствовал более тесному международному обмену мнениями по наиболее удачным стратегиям в отношении комплексного подхода к проблемам старения. Уровень сотрудничества с международными организациями и пограничными государствами имеет серьезный потенциал по улучшению качества реализации политики в отношении проблем старения. Показателями могут являться участие государства в международных конференциях и международных обзорах в рамках ММПДПС/РСО.

### **5 Оценка ситуации и рекомендации**

*Проблемы, нуждающиеся в оценке*

*Возможные рекомендации для более эффективного исполнения*

**Глобальный подход**

Являются ли проблемы старения приоритетом?



Принять обязательства по решению проблем старения

**Стратегические рамки**

Существует ли национальный план действий или комплексный пакет политических документов по проблемам старения? Содержит ли этот план или пакет документов описание приоритетов, целей, предлагаемых методик и индикаторов для оценки достижений?



Должны быть предложены приоритеты и конкретные цели  
Рекомендации, как улучшить существующую политическую структуру.

Насколько потребности пожилых людей отражены в существующей политике, программах и законах?



Корректировка существующей политики, программ и законов что бы лучше отражать в них потребности пожилых людей.

В какой степени политические цели, согласованные на международном уровне, находят отражение в национальной политической структуре?



Поправки в национальной политической структуре с целью более эффективного отражения политических целей и принципов, согласованных на международном уровне.

**Институциональная обстановка**

В какой степени, существующие государственные учреждения способствуют реализации органичного отражения проблем старения во всех областях политики. Пробелы и дублирование функций.



Рекомендации по заполнению институциональных пробелов и рационализации распределения обязательств в возрастных вопросах между государственными учреждениями.

## **Проблемы, нуждающиеся в оценке**

## **Возможные рекомендации для более эффективного исполнения**

Уровень информированности среди лиц, принимающих решения, включая координационные центры по проблемам старения, на предмет динамики народонаселения, ее последствий и вероятных стратегий.



Выявление сфер с острой необходимостью развития потенциала.

Осуществление кадровой политики, которая сохраняет преемственность в организациях, а также обеспечивает карьерные возможности в сфере политики по проблемам старения.

Участие национальных, региональных и муниципальных структур в процесс реализации политики проблем старения, а также наличие ресурсов.



Разработать способы для увеличения задействования структур недостаточно вовлеченных в процесс или структур с недостаточным объемом ресурсов и/или возможностей.

Участие в реализации политики проблем старения кроме государства других сторон заинтересованных в процессе, таких как НПО, частный сектор, профсоюзы.



Предложены варианты более систематического участия других сторон заинтересованных в процессе (НПО, частный сектор, профсоюзы)

Наличие общих принципов, по преодолению дискриминации по возрасту, предоставлению пожилым людям возможностей реализации своих прав, наличие организации по вопросам дискриминации по возрасту или уполномоченного лица по правам человека.



Предложены варианты создания общей структуры, по преодолению дискриминации по возрасту и на предоставление пожилым людям возможностей реализации своих прав, а также варианты создания организации по вопросам дискриминации по возрасту или уполномоченного лица по правам человека.

## **Государственный бюджет**

Отражение нужд пожилых людей в структуре государственного бюджета



Предложены варианты экономически целесообразного государственного бюджета, который более конкретно отражает нужд пожилых людей.

**Информированность**

Меры, направленные на устранение предрассудков и освещение положительного вклада пожилых людей в общество



Механизмы повышения уровня информированности и преодоления предубеждений предложены

**Сбор данных**

Доступность данных для принятия решений; наличие исследовательской инфраструктуры; участие страны в международном сборе данных как основа для разработки политики



Определены потребности в сборе данных, внесены предложения по созданию исследовательской инфраструктуры с возможностью исследования проблем, связанных со старением; исследованы способы и возможности участия страны в международном сборе данных

**Оценка достижений**

Наличие контрольных показателей, по которым может быть отслежен и оценен прогресс, достигнутый в ходе реализации политики проблем старения. Наличие механизмов, для улучшения практик основанных на оценки результатов.



Даются рекомендации по созданию эффективного механизма мониторинга и оценки выполнения национальной политической структуры, а также рекомендации по созданию механизмов перевода результатов в политические действия.

**Политические приоритеты**

Включение аспектов, связанных с вопросами старением, в основные выбранные сферы государственной политики.



Определены сферы политики, которые надо включить в проект органичного отражения проблем старения во всех областях политики.

**Роль международного сотрудничества**

Участие страны в международных конференциях, сотрудничество с международными организациями и обмен со странами региона



Определены средства для достижения более интеграции страны в международный процесс обмена политическим опытом. Предложены способы повышения сотрудничества с международными организациями и странами региона.

Участие страны в отчетности по достижениям в ММПДПС/PCO перед ЕЭК ООН



Рекомендации по созданию механизмов эффективного мониторинга и отчетности по достижениям в ММПДПС/PCO и по переводу результатов мониторинга и оценки в реальные политические меры.

Наличие структур для осуществления мониторинга и оценки поэтапного плана страны



Предложены механизмы осуществления мониторинга и оценки поэтапного плана страны

## **6 Библиография**

Schölvinck J (2008). Creating integrated approaches to mainstream ageing. In: United Nations, *A Society for All Ages: Challenges and Opportunities*. New York & Geneva: United Nations, 2008. Pp 33-36.

United Nations (2003), *Ageing Populations: Opportunities and Challenges for Europe and North America*. New York and Geneva: United Nations.

United Nations (2006), *Guidelines for review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing. Bottom-up participatory approach*. Available at <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/MIPAA/GuidelinesAgeingfinal13%20Dec2006.pdf>.

United Nations (2008), *Guide to the National Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing*. Available at <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/papers/guide.pdf>.

United Nations (2008), *Mainstreaming the concerns of older persons into the social development agenda*. Available at <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/mainstreaming/positionpaper.pdf>.

## 7 Образец графика

