



Комиссия социального развития

Сорок шестая сессия

6–15 февраля 2008 года

Пункт 3(b) предварительной повестки дня*

**Последующие мероприятия по итогам Всемирной
встречи на высшем уровне в интересах социального
развития и двадцать четвертой специальной сессии
Генеральной Ассамблеи: обзор соответствующих
планов и программ действий Организации
Объединенных Наций, касающихся положения
социальных групп**

**Первый обзор и оценка Мадридского международного
плана действий по проблемам старения:
предварительные результаты**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад, подготовленный во исполнение резолюции 45/1 Комиссии социального развития, содержит предварительные результаты первого обзора и оценки Мадридского международного плана действий по проблемам старения. Помимо региональных аспектов основное внимание в нем уделяется политике в области старения, усилиям по обеспечению учета интересов пожилых людей и оценке осуществления Мадридского плана действий по принципу «снизу вверх» с привлечением всех заинтересованных сторон. Кроме того, в докладе рассматриваются и анализируются наиболее характерные тенденции и подходы к решению проблем старения и использованию открывающихся возможностей.

* E/CN.5/2008/1.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Первый обзор и оценка Мадридского плана действий: процесс и предварительные результаты	4–16	3
III. Основные тенденции и меры по решению проблем и использованию возможностей, связанных со старением	17–60	7
A. Гарантии доходов	17–25	7
B. Солидарность поколений и уход за пожилыми лицами	26–38	10
C. Укрепление кадрового потенциала здравоохранения	39–44	14
D. От исследований в области старения к программным мерам	45–53	15
E. Создание условий, благоприятных для пожилых людей	54–60	18
IV. Планирование на будущее: выводы и рекомендации	61–70	20

I. Введение

1. В своей резолюции 45/1 Комиссия социального развития просила Генерального секретаря представить ей на ее сорок шестой сессии доклад с анализом предварительных выводов по результатам первого обзора и оценки Мадридского международного плана действий по проблемам старения (2002 год)¹, а также с информацией о текущих и новых проблемах и подходах к их решению. Настоящий доклад подготовлен в ответ на эту просьбу.

2. За время, прошедшее после второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения, правительствами принят широкий круг стратегий и программ, направленных на решение различных проблем, связанных со старением населения. Настоящий доклад подготовлен на основе материалов, полученных от региональных комиссий Организации Объединенных Наций, и другой информации, имеющейся в распоряжении Секретариата. Основное внимание в нем уделяется подходам к решению проблем старения, усилиям по обеспечению учета интересов пожилых людей и использованию при проведении обзора и оценки Мадридского плана действий подхода по принципу «снизу вверх» с привлечением всех заинтересованных сторон. В докладе также рассматриваются последние тенденции и процессы в таких ключевых областях, как обеспечение гарантированного дохода и постоянного ухода и обслуживания, укрепление кадрового потенциала в области здравоохранения, обеспечение связи между научными исследованиями и политикой в области старения и создание комфортной для пожилых людей среды. Перечень вопросов, затронутых в докладе, никоим образом не отражает национальных, региональных или глобальных приоритетов, а примеры политики и программ, осуществляемых в различных странах и регионах, носят чисто иллюстративный характер. Заключительный раздел доклада, озаглавленный «Планирование на будущее», содержит выводы и рекомендации, касающиеся дальнейшего осуществления Мадридского плана.

3. Ввиду того, что настоящий доклад публикуется до завершения региональных процессов обзора и оценки Мадридского плана, представленная в нем информация носит предварительный характер. Сформулированные в нем выводы следует рассматривать в контексте записки Генерального секретаря об осуществлении Мадридского плана действий по проблемам старения 2002 года на региональном уровне (E/CN.5/2008/2), препровождающей доклад региональных комиссий с информацией о деятельности на региональном уровне, связанной с осуществлением Мадридского плана, и основных проблемах, с которыми сталкиваются регионы в этой связи.

II. Первый обзор и оценка Мадридского плана действий: процесс и предварительные результаты

4. Согласно одному из положений Мадридского плана действий обзор и оценка должны рассматриваться в качестве одной из важнейших частей имплементационного процесса. Определение порядка и процедур обзора и оценки

¹ Доклад второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения, Мадрид, 8–12 апреля 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.IV.4), глава I, резолюция I, приложение II.

возложено на Комиссию социального развития как орган, отвечающий за последующую деятельность в связи с Планом.

5. В своей резолюции 2003/14 Экономический и Социальный Совет предложил правительствам, системе Организации Объединенных Наций и гражданскому обществу применять в процессе обзора и оценки Мадридского плана действий подход по принципу «снизу вверх». Комиссия социального развития в своей резолюции 42/1 постановила проводить обзор и оценку Плана каждые пять лет. В этой же резолюции Комиссия одобрила график для первого цикла обзора и оценки и утвердила его общую тему — «Решение проблем и реализация возможностей, связанных со старением». Начало первому циклу обзора и оценки Плана было положено на сорок пятой сессии Комиссии в 2007 году, а завершить его планируется на сорок шестой сессии Комиссии в 2008 году. Региональным комиссиям было предложено в этой связи определить надлежащие формы и методы проведения такого обзора и оценки на региональном уровне и в 2006–2007 годах организовать соответствующие региональные мероприятия. Им было также предложено представить Комиссии социального развития на ее сорок шестой сессии отчеты о проведенных ими совещаниях и конференциях.

6. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) провела 9–11 октября 2007 года в Макао, Китай, совещание высокого уровня, посвященное региональному обзору Мадридского международного плана действий по проблемам старения. Особое внимание на этом совещании было уделено наиболее проблемным областям, определенным в ходе состоявшихся ранее совещаний экспертных групп.

7. Доклад о работе этого совещания (ESID/HLM-MIPAA.INF.2) содержит страновые оценки, свидетельствующие о том, что после второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения происходят постепенные изменения в политике и программных подходах, отражающие все более широкое понимание необходимости выделения бюджетных средств на цели удовлетворения растущих потребностей пожилых людей. В связи с усилением акцента на проблемах социальной защиты и долгосрочных проблемах здравоохранения многие страны региона ЭСКАТО разработали долгосрочные планы и стратегии в области старения. Созданы национальные механизмы для контроля за разработкой и осуществлением проектов и программ в этой области. В докладе ЭСКАТО отмечается также, что страны региона с более высоким уровнем социально-экономического развития опережают другие страны и в части принятия заблаговременных мер по решению проблем старения. Усилиям правительств по повышению эффективности программ, направленных на удовлетворение растущих потребностей стареющего населения, препятствуют дефицит средств и нехватка знаний и опыта. В настоящее время основными вопросами на повестке дня большинства стран региона являются обеспечение гарантированного дохода в пожилом возрасте, повышение осведомленности общественности о преимуществах активного старения и укрепление солидарности поколений.

8. Растущее осознание проблем, связанных со старением, побуждает многие правительства налаживать партнерские отношения с основными заинтересованными сторонами на национальном уровне и добиваться повышения эффективности совместных усилий на всех уровнях по решению этих проблем. Многие страны региона активно вовлекают организации гражданского общества в подготовку своих национальных обзоров и оценок Мадридского плана дейст-

вий. Сотрудничество с такими организациями и меры по обеспечению транспарентности способствуют широкому использованию в процессе оценки Мадридского плана действий подхода, основанного на принципе «снизу вверх» и предполагающего участие широкого круга заинтересованных сторон, и повышают его эффективность. Почти половина стран, опрошенных ЭСКАТО, сообщили о проведении ими всеобъемлющего анализа с использованием таких «демократических» инструментов, как обследование в целях определения степени удовлетворенности получателей услуг и исследования в рамках целевых групп.

9. Хотя правительства стран региона все чаще рассматривают старение населения в качестве одной из проблем развития, ситуация с включением соответствующих вопросов в национальные повестки дня в области развития остается неоднозначной. Некоторые из трудностей в этой области объясняются нехваткой средств, недостаточным уровнем подготовки кадров, занимающихся осуществлением программ, и отсутствием полноценного межведомственного взаимодействия. В последние пять лет, когда правительства стали уделять больше внимания проблемам старения, необходимость их учета в политике в области развития в соответствии с региональными и глобальными нормами и стандартами стала еще более очевидной. Так, например, правительство Китая прописало методы учета проблем старения в своем десятом Национальном пятилетнем плане развития в области старения на 2001–2005 годы. В целом же в странах с более высоким уровнем экономического развития или благосостояния был достигнут значительный прогресс в деле обеспечения учета проблем старения в политике в области развития, а также в деле создания условий, благоприятствующих активному старению.

10. Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) провела 6–8 ноября 2007 года в Леоне, Испания, конференцию на уровне министров по проблемам старения, на которой была принята декларация министров и по результатам которой был подготовлен обзор ситуации в области старения населения в регионе ЕЭК. Для подготовки методических рекомендаций для межправительственного подготовительного комитета конференции и оказания ему помощи была сформирована специальная группа экспертов. Активное участие в работе подготовительного комитета и подготовке проекта декларации министров принимали представители неправительственных организаций (НПО). 5 ноября 2007 года в Леоне были организованы два форума — форум гражданского общества и «исследовательский» форум по проблемам старения.

11. Был опубликован предварительный «Краткий доклад об осуществлении Мадридского международного плана действий по проблемам старения в регионе ЕЭК» (ЕСЕ/АС.30/2007/4), в котором содержится краткая информация о программной деятельности в области старения и определяются приоритетные направления этой деятельности. Государства региона ЕЭК сообщили о различных программных мерах в рамках каждого из десяти обязательств, сформулированных в региональной имплементационной стратегии, принятой в 2002 году в Берлине на конференции министров стран ЕЭК по проблемам старения. Страны региона творчески подходят к решению проблем, связанных со старением населения, разрабатывая в большинстве случаев соответствующие программы, направленные, в частности, на борьбу с возрастной дискриминацией, создание инфраструктуры с учетом интересов и потребностей пожилых людей, обеспечение участия пожилых людей в экономической, политической,

социальной и культурной жизни общества и в делах общества в целом, перестройку систем социальной защиты и здравоохранения, содействие приобретению пожилыми людьми новых знаний, оказание поддержки организациям и лицам, занимающимся оказанием услуг по уходу за пожилыми людьми, и укрепление систем долгосрочной опеки. Хотя большинство стран в своей политике в отношении лиц старших возрастов придерживаются комплексного подхода, ни одна из них не назвала конкретных мер по обеспечению учета проблем старения в своей политике в других областях (там же, пункт 3). При этом учет проблем старения во всех областях деятельности на местном, национальном и международном уровнях был назван многими странами в качестве важнейшей приоритетной задачи в области старения в регионе на следующие 5–10 лет. Германия, Мальта, Португалия, Сербия и Швейцария сообщили об использовании в процессе обзора и оценки тех или иных способов привлечения к этому процессу широкого круга заинтересованных сторон. Большинство стран сообщило также об активном участии в разработке политики в области старения представителей гражданского общества.

12. Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) провела 4–6 декабря 2007 года в Бразилии вторую региональную межправительственную конференцию по проблемам старения. Она разослала государствам-членам специальный вопросник и опубликовала методическое руководство по оценке политики и программ в рамках региональной стратегии в области старения с привлечением всех заинтересованных сторон². Региональная стратегия в области старения была принята в 2003 году после второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения³. На второй региональной межправительственной конференции был рассмотрен прогресс в деле осуществления этой стратегии и были определены приоритетные области ее использования для целей осуществления в Латинской Америке и Карибском бассейне Мадридского плана действий по проблемам старения в течение следующих пяти лет.

13. В регионе ЭКЛАК был отмечен целый ряд случаев успешной оценки Мадридского плана действий с привлечением всех заинтересованных сторон. Так, Аргентина провела сквозную оценку по принципу «снизу вверх» национальной программы в области ухода за пожилыми людьми на дому. В Бразилии Национальный совет по правам человека лиц старших возрастов разработал с привлечением широкого круга заинтересованных сторон план работы по применению закона о правах человека таких лиц. Панама сообщила о привлечении широкого круга заинтересованных сторон к разработке и осуществлению национальной политики в области старения. Другие страны (Боливия, Панама и Перу) использовали принцип широкого участия при подготовке своих национальных докладов об осуществлении Мадридского плана действий и региональной стратегии. Кроме того, Боливия, Колумбия и Перу разработали методологию оценки осуществления Мадридского плана с привлечением неправительственных организаций.

14. Экономическая комиссия для Африки (ЭКА) провела 19 и 20 ноября 2007 года в Аддис-Абебе совещание группы экспертов по проблемам старения. Принять участие в совещании и представить свои страновые доклады по ре-

² См. <http://www.eclac.org>.

³ См. http://www.un.org/esa/socdev/ageing/impl_map.html.

зультатам обзора и оценки было предложено Гане, Камеруну, Маврикию, Объединенной Республике Танзания, Уганде, Эфиопии и Южной Африке. Основное внимание на совещании было уделено обсуждению содержания подготовленного ЭКА доклада по проблемам старения в Африке за 2007 год, углубленному анализу отдельных вопросов, касающихся старения населения в Африке, обсуждению страновых докладов по результатам обзора и оценки и определению направлений дальнейших действий.

15. В контексте усилий по обеспечению учета проблем старения в регионе ЭКА Объединенная Республика Танзания предусмотрела меры по решению ряда общих проблем, с которыми сталкиваются пожилые люди, и проблем, связанных со старением населения в целом, в своей национальной стратегии экономического роста и сокращения масштабов нищеты на период 2005–2010 годов. Уганда учредила межведомственную многосекторальную рабочую группу в составе представителей министерства труда, социального развития и по вопросам равенства полов, министерства сельского хозяйства и министерства финансового планирования и экономического развития, а также двух местных неправительственных организаций. В задачу группы входит обеспечение учета проблем старения в политике в области здравоохранения и питания.

16. Что касается Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА), то в 2002 году в рамках подготовки ко второй Всемирной ассамблее по проблемам старения она приняла Арабский план действий по проблемам старения на период до 2012 года³. 20–21 ноября 2007 года в связи с пятой годовщиной Мадридского плана действий она организовала в Аммане, Иордания, региональный семинар, посвященный рассмотрению и оценке прогресса, достигнутого на страновом уровне. Помимо рассмотрения ситуации в конкретных странах участники семинара проанализировали опыт деятельности на региональном уровне, обобщили передовой опыт имплементационной деятельности, определили приоритеты на будущее и приняли соответствующие рекомендации.

III. Основные тенденции и меры по решению проблем и использованию возможностей, связанных со старением

A. Гарантии доходов

17. По мере дальнейшего увеличения числа пожилых людей в мире на передний план выдвигаются проблемы обеспечения гарантий доходов в пожилом возрасте и пенсионного обеспечения, и это касается не только развитых стран, где реформы пенсионных систем проводятся уже не первый год. В связи со все более широким признанием участниками процесса развития того факта, что проблема быстрого старения населения и увеличения числа пожилых людей существует и в развивающихся странах, в развивающихся регионах также все больше внимания уделяется мерам по обеспечению гарантий доходов в пожилом возрасте, хотя при проведении экономических реформ в большинстве развивающихся стран потребности в таких гарантиях чаще всего не учитываются. Стало очевидным, что в пожилом возрасте люди не могут полагаться исключительно на поддержку своих семей. Как результат — чувство неуверенности

пожилых людей в своем будущем. Даже в тех случаях, когда существует система пенсионного обеспечения, пенсии редко когда индексируются с учетом инфляции, число их получателей невелико, а размер пенсии совершенно недостаточен для удовлетворения даже самых насущных потребностей пенсионеров, особенно одиноких лиц и женщин.

18. В этой связи правительства используют различные подходы для создания систем социальной защиты, в том числе, когда позволяют финансы, систем пенсионного обеспечения, не требующих взносов со стороны их участников, включая системы социальных пенсий для пожилых. В условиях, когда 80 процентов пожилых людей в развивающихся странах не имеют гарантированного дохода и когда большая часть таких людей связана с неорганизованным сектором экономики, разработка программ, дополняющих традиционные формы поддержки в пожилом возрасте (поддержка со стороны семей и общин), становится все более актуальной задачей⁴.

19. Дискуссии о расширении программ социальной защиты в развивающихся странах продолжаются, и при этом все более широкую поддержку получают аргументы в пользу целесообразности и преимуществ этого шага. Уже не вызывает сомнений тот факт, что наряду с доступом к медицинским услугам одной из наиболее обсуждаемых тем почти во всех развивающихся странах и странах с переходной экономикой становится обеспечение гарантий дохода и недопущение обнищания людей в пожилом возрасте. В целях повышения эффективности сравнительно небольших государственных бюджетов как инструментов решения этих и других первоочередных социальных задач правительства изучают пути повышения благосостояния всех возрастных групп, не концентрируя внимания на какой-либо одной из них. Так, в декларации по результатам саммита Группы восьми, проходившего в июне 2007 года в Германии, говорится, что «... социальная защита — это инвестиции в экономическое будущее страны и экономически эффективный способ борьбы с нищетой»⁵.

20. Многие из участников процесса развития на своем опыте убедились в том, что повышение темпов экономического роста само по себе не ведет к сокращению масштабов нищеты или большей социальной защищенности. Так, например, с момента перехода в конце 80-х — начале 90-х годов прошлого века на полностью накопительные системы пенсионного обеспечения в Латинской Америке число работников, охваченных системами социальной защиты, даже уменьшилось (в связи с изменениями на рынке труда, поскольку в накопительных системах участвуют преимущественно служащие, получающие твердый оклад). Одновременно резко возросло число не охваченных никакими системами социального обеспечения лиц, занятых в неорганизованном секторе экономики, на долю которых приходится приблизительно 47 процентов городской рабочей силы в регионе⁶.

21. Тем не менее в странах, зависящих от внешней помощи, доноры по-прежнему в большинстве случаев настаивают на ограничении социальных

⁴ *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World* (United Nations publication, Sales No. E.07.11.C.1), p. 89.

⁵ Декларация «Рост и ответственность в мировой экономике», принятая на саммите Группы восьми (7 июня 2007 года), пункт 28.

⁶ United Nations Research Institute for Social Development, *Conference News: Financing Social Policy* (Geneva, 2007).

расходов⁷. До сих пор многие считают, что развивающиеся страны не могут позволить себе системы социальной защиты, которые охватывали бы не только гражданских служащих. Есть свидетельства того, что зависимость от внешней помощи и отток рабочей силы неблагоприятно сказываются даже на традиционно существующих системах социального страхования гражданских служащих и других работников, имеющих твердый оклад, которые носят распределительный характер и управляются государством. Так, отток рабочей силы снижает объем текущих взносов на финансирование таких систем, поскольку часть охваченных ими работников уезжает за границу в поисках более высокооплачиваемой работы. Результатом оттока рабочей силы является ускорение темпов роста числа пенсионеров в расчете на одного работающего в рамках распределительных систем пенсионного обеспечения. Правительствам следует изучить возможность сохранения пенсионных прав и обязанностей трудящихся-мигрантов, а также целесообразность создания механизмов страхования жизни и учреждения других форм долгосрочных пенсионных накоплений, которые могли бы финансироваться непосредственно за счет поступлений от перевода средств.

22. По мнению Международной организации труда (МОТ), те, кто утверждают, что системы социальной защиты являются непозволительной роскошью для развивающихся стран, забывают о выгодах, которые сулит социальное страхование, и что для выплаты пенсий в размере 1 долл. США в день в 66 развивающихся странах из 100 потребовалось бы, по состоянию на 2005 год, менее 1 процента от ВВП⁷. Этот вопрос будет затронут на Международной конференции труда в контексте обсуждений, посвященных разработке эффективных планов действий по поощрению политики и стратегий, направленных на создание условий для активной, достойной и обеспеченной старости.

23. В рамках усилий по приданию импульса исследованиям и дискуссиям по этому важному вопросу МОТ развернула глобальную кампанию за социальное обеспечение и социальное страхование для всех. Эта кампания призвана изменить парадигму развития, провозгласив социальную защиту, в широком смысле этого слова, в качестве одного из прав человека и одновременно в качестве одного из императивов эффективной рыночной экономики, предполагающей социальную стабильность, экономическое развитие и социальное согласие. Проводя эту кампанию, МОТ призывает, в частности, к установлению минимальных глобальных стандартов социальной защиты, что предполагает создание системы базовых пенсий по старости для всех⁸. В поддержку использования социального страхования в качестве инструмента развития выступает и все большее число двусторонних учреждений, среди которых Департамент международного развития Соединенного Королевства и Германское агентство технического сотрудничества.

24. Появляется все больше данных, указывающих на то, что социальные пенсии (выплачиваемые всем, но диверсифицированные по уровню дохода) способствуют укреплению социального единства и связи между поколениями, а также повышению благосостояния не только пожилых людей, но и семей в це-

⁷ "Issues in Social Protection. Social security for all: investing in global social and economic development. A consultation." ILO Discussion Paper 16 (Geneva, 2006).

⁸ *International Social Security Review*, vol. 60, No. 2–3 (April–September 2007).

лом. Такие пенсии сейчас стали широко распространенным явлением в Аргентине, Бангладеш, Боливии, Ботсване, на Маврикии, в Намибии и Южной Африке. Аналогичные программы рассматриваются в настоящее время и правительствами других развивающихся стран.

25. Так, Камбоджа изучает возможность создания специального фонда социальной защиты для лиц, работающих в неорганизованном секторе, в том числе для фермеров и представителей независимых профессий⁹. Китай, которому приходится решать множество проблем, связанных с обеспечением экономической безопасности лиц старших возрастов, уже в силу огромного числа таких лиц, размеров страны и низкого уровня жизни в сельских районах, а также в силу размеров неорганизованного сектора экономики, со своей стороны, разрабатывает ряд других подходов. Так, например, он шаг за шагом создает единую базовую систему пенсионного обеспечения, охватывающую всех лиц, работающих по найму в городских районах. По состоянию на конец 2006 года участниками этой системы были 188 млн. человек. Одновременно правительство создает дополнительную пенсионную систему, финансируемую за счет взносов работников и работодателей. В сельских районах, где проживает 60 процентов лиц пенсионного возраста, решать проблему удовлетворения их финансовых потребностей гораздо сложнее. Хотя главную роль в обеспечении пожилых людей средствами к существованию правительство по-прежнему отводит семьям и земле, оно рассматривает также и возможность более широкого распространения в сельских районах систем социального обеспечения. Уже осуществляется ряд локальных инициатив в этой области. Так, по состоянию на конец 2006 года, 1900 округов в 31 провинции, автономном районе и муниципальном образовании создали свои собственные системы социального страхования пожилых людей, которые в настоящее время охватывают более 53,74 млн. фермеров¹⁰. Вьетнам в 2006 году создал систему добровольного пенсионного страхования для лиц, занятых в неорганизованном секторе экономики. Однако в некоторых случаях нехватка данных и отсутствие необходимого административного потенциала, а также ограниченность бюджетных ресурсов не позволяют странам рассматривать даже саму возможность создания таких систем. Ясно лишь то, что система, работающая в одной стране, может оказаться непригодной для другой и что, как и во всех других областях, необходим индивидуальный подход, учитывающий национальные реалии.

В. Солидарность поколений и уход за пожилыми лицами

26. В связи с общей тенденцией к старению населения, а также в связи с изменениями в структуре семей отмечается рост потребности в уходе, в том числе долгосрочном, за пожилыми лицами. И здесь встает вопрос о солидарности поколений. Изменения в структуре семей с тенденцией к преобладанию нуклеарных семей влияют на экономическую взаимозависимость поколений и механизмы ухода за пожилыми людьми в семьях, на которые традиционно ложилась забота о членах семьи на различных этапах их жизни.

⁹ ESCAP, High-level Meeting on the Regional Review of the Madrid International Plan of Action on Ageing, Macao, China, 2007: report of the Government of Cambodia.

¹⁰ ESCAP ...: report of the Government of China.

27. В последнее время вопросы, касающиеся ухода за пожилыми людьми и поиска наилучших решений в этой области, привлекают все большее внимание общественности. Однако пожилых людей нельзя рассматривать исключительно как иждивенцев и пассивных получателей помощи и услуг. Они играют важную роль как в своих семьях, так и в общинах, поскольку на них ложится забота о младших поколениях и других экономически зависимых лицах, в том числе о других пожилых лицах. Лица старших возрастов продолжают активно участвовать в семейной жизни, а также в решении вопросов распределения обязанностей и взаимной поддержки поколений. Поэтому для выработки правильной политики в вопросах старения, учитывающей взаимоотношения поколений, очень важно знать, что происходит в семьях и каковы потребности и экономические возможности отдельных лиц, семей и общин.

28. В странах с недостаточным уровнем поддержки пожилых людей со стороны государства семьи остаются их основной опорой, что можно видеть на примере стран Африки к югу от Сахары, где эпидемия ВИЧ/СПИДа привела к тому, что многие дети лишились родителей и остались на попечении своих бабушек и дедушек. Настоятельно необходимо, особенно в развивающихся странах, принять меры к укреплению систем социальной защиты и пересмотреть политику в отношении пенсий и других пособий и льгот для пожилых людей в целях обеспечения выполнения обязательств общества перед старшими поколениями. Но даже в странах с развитыми системами социального обеспечения солидарность поколений продолжает играть важную роль¹¹. Однако одной готовности обеспечить необходимый уход не всегда достаточно, и семьи, заботящиеся о представителях старших поколений, зачастую нуждаются в поддержке со стороны комплексных институционализированных систем социального обслуживания.

29. Солидарность поколений проявляется не только в семьях, но и в отношениях между не связанными семейными узами членами более крупных общин. Взаимосвязь между этими двумя аспектами носит сложный характер и определяется множеством факторов. Исследования показывают, что добрые отношения и контакты между представителями различных поколений в рамках семей не обязательно трансформируются в солидарность поколений на уровне общин¹². Хотя солидарность поколений может показаться вполне естественным проявлением человеколюбия и доброй воли, отношения между поколениями следует сознательно и целенаправленно развивать и укреплять.

30. Во многих странах важным источником и генератором инициатив в области солидарности поколений являются общины. Там, где добровольчество поощряется со школьных лет, добровольческие программы предусматривают, в частности, поддержание контактов с представителями старших поколений и обеспечение текущего ухода за пожилыми лицами. Добровольчество — это и выбор для многих пожилых людей, желающих и способных оказать помощь своей общине путем участия в образовательных программах или программах по уходу за детьми. Программы, предусматривающие участие представителей

¹¹ See Daatland, S. O. and Lowenstein, A. (2005), "Intergenerational solidarity and the family-welfare state balance", *European Journal of Ageing*, vol. 2, No. 3, pp. 174–182.

¹² Harwood, J., Hewstone, M., Paolini, S., and Voci, A. (2005), "Grandparent-grandchild contact and attitudes toward older adults: Moderator and mediator effects", *Personality and Social Psychology Bulletin*, No. 31, pp. 393–406.

одного поколения в деятельности в интересах лиц другого поколения, позволяют обеспечить эффективное использование ресурсов, имеющихся в распоряжении общин, и облегчить жизнь одиноким людям. Это особенно важно в сельских районах, где в связи с переездом детей и родственников в города и другие страны в поисках лучшей жизни пожилые люди зачастую остаются одни.

31. Меры и программы, направленные на укрепление связи поколений, реализуются во многих странах, но они зачастую являются инициативой местных общин, а не результатом государственной политики. Примерами таких мер и программ могут служить программы по изменению уклада жизни, совместные образовательные программы, посещение пожилых лиц на дому и оказание им других услуг. Уход — это одна из тех областей деятельности, где открываются широкие возможности для осуществления такого рода программ, отводящих представителям каждого из поколений свою особую роль. Одним из примеров инновационных программ являются программы совместного проживания лиц разных поколений в жилых районах, где географическая близость открывает дополнительные возможности для общения между ними. Лица старших возрастов обеспечивают уход за детьми дошкольного и школьного возраста, в том числе помогают им в подготовке уроков, а общины в рамках своих программ для пожилых людей обслуживают их в рабочее время, содержат дома для престарелых и обеспечивают уход за ними на дому. Результаты проведенных исследований свидетельствуют о значительном вкладе таких программ в благополучие всех поколений, а также об их экономической эффективности¹³.

32. Важность воспитания и укрепления чувства солидарности между поколениями была подчеркнута и в Мадридском плане действий, где солидарность поколений была названа одним из основных условий построения общества для людей всех возрастов, в котором каждое поколение имело бы равные права и возможности. Акцент на солидарности поколений при разработке и реализации политики в области старения способствует укреплению социального согласия и связи поколений. Такой подход не требует дополнительных ресурсов — он требует лишь лучшего распределения имеющихся ресурсов и придания политике более комплексного характера.

33. В Мадридском плане действий отмечается, что эффективный уход за пожилыми людьми предполагает увязку физических, психических, социальных, духовных и экологических факторов и что государственная политика должна быть направлена на удовлетворение потребностей семей в части ухода за представителями старших поколений и оказание им помощи в обеспечении такого ухода. В нем отмечаются также важность обеспечения различных доступных вариантов ухода за пожилыми людьми (от семейного ухода до ухода в специальных учреждениях) и необходимость поощрения участия лиц старших возрастов в оценке своих потребностей и мониторинге качества оказываемых им услуг.

34. Хотя помещения пожилых людей в стационарные учреждения следует, по возможности, избегать, это не должно мешать директивным органам при пла-

¹³ Например, Jarrott, S. E., and Bruno, K. (2007), "Shared site intergenerational programs: A case study", *Journal of Applied Gerontology*, No. 26, pp. 239-257; Larkin, E., and Newman, S. (2001), "Benefits of intergenerational staffing in preschools", *Educational Gerontology*, No. 27, pp. 373-385.

нировании мер по удовлетворению растущего спроса на услуги по уходу за такими людьми в предстоящие десятилетия.

35. Интересные примеры решения проблемы ухода за пожилыми людьми на национальном уровне демонстрируют Япония и Германия — две страны с самым высоким средним возрастом населения в мире. Каждая из них стремится к принятию законов и программ, направленных на обеспечение и поощрение ухода за лицами старших возрастов, и в каждой из них предусмотрена выплата компенсаций семьям, обеспечивающим уход за своими пожилыми членами.

36. В Японии первоочередное внимание уделяется обеспечению личной независимости, что и является целью поддержки, оказываемой семьям. Такая поддержка может обеспечиваться за счет мер, направленных на недопущение помещения пожилых лиц в стационарные учреждения по уходу за ними. В Японии принят долгосрочный план гарантированного ухода, в рамках которого предпринимаются усилия по совершенствованию инфраструктуры услуг по уходу за пожилыми людьми, нуждающимися в помощи, с тем чтобы можно было эффективно реагировать на потребности таких людей. Эти усилия включают подготовку лиц, занимающихся обслуживанием пожилых людей на дому, и создание сети стационарных учреждений по уходу за ними. Кроме того, приняты поправки к закону о гарантиях долгосрочного ухода за пожилыми людьми, предусматривающие ряд мер по реорганизации нынешней системы стационарных услуг (с переносом акцента на профилактические меры), пересмотру стоимости проживания и питания, оплачиваемых жильцами, созданию новой системы обслуживания и повышению качества услуг.

37. В Германии в связи с увеличением числа пожилых людей, нуждающихся в уходе, парламент принял программу страхования на случай возникновения в пожилом возрасте потребности в долгосрочном уходе, которая вступила в силу в январе 1995 года. Страхование по этой программе является обязательным, а ежемесячные страховые взносы распределяются поровну между работником и работодателем. Страховому покрытию подлежат услуги, которые могут потребоваться в течение шести и более месяцев. При оценке потребностей учитываются различные аспекты повседневной жизни и быта, такие как мобильность, личная гигиена, питание, ведение домашних дел и т.д. Программа обеспечивает покрытие расходов на оказание услуг по уходу на дому, амбулаторное обслуживание на дому и частичное или полное содержание в стационарном учреждении. Однако правительство отдает предпочтение уходу на дому. Участникам программы предлагается на выбор три вида обслуживания, каждый из которых предусматривает свою систему оплаты: а) услуги неофициальных помощников с оплатой наличными; б) официальные услуги по уходу на дому (платежи производятся непосредственно провайдером услуг); и с) стационарный уход (платежи производятся непосредственно учреждению, оказывающему соответствующие услуги). По прогнозам министерства здравоохранения, отвечающего за данную программу, к 2040 году в услугах по уходу будет нуждаться более 3 миллионов человек.

38. В целом же усилия директивных органов и информационно-просветительские кампании должны быть направлены на сокращение потребностей в услугах по уходу путем пропаганды здорового образа жизни. Однако спрос на такие услуги будет существовать всегда, и для его удовлетворения потребуются создать соответствующие системы. Учитывая, что большинство людей предпо-

читают жизнь в тех условиях, к которым они привыкли, приоритет должен отдаваться мерам по обеспечению того, чтобы пожилые люди могли жить дома, в том числе мерам, о которых говорилось выше. При этом официальные программы амбулаторного обслуживания должны дополнять услуги неофициальных помощников. Если же неофициальных и амбулаторных услуг окажется недостаточно для удовлетворения потребностей пожилых людей, им должен быть обеспечен доступ к высококачественному стационарному уходу. Очевидно, что не все страны мира способны предложить такой набор вариантов ухода за людьми пожилого возраста. Однако, учитывая, что Мадридский план действий принят всеми странами, все они должны предпринимать усилия по улучшению положения пожилых людей, нуждающихся в уходе.

С. Укрепление кадрового потенциала здравоохранения

39. Обеспечение доступа пожилых людей к медицинской помощи является одной из важнейших задач во всех регионах. В этой связи некоторым регионам и странам необходимо в срочном порядке решить проблему нехватки квалифицированных медицинских кадров. Кроме того, при осуществлении программ развития людских ресурсов им следует учитывать два важных момента, связанных со старением населения: а) эпидемиологический переход от инфекционных заболеваний, которым подвержен человек в молодом возрасте, к преимущественно хроническим состояниям в пожилом; и б) дефицит должным образом подготовленного персонала.

40. Развивающиеся страны в условиях более быстрого старения населения, чем в развитых странах, и уже сейчас ощущаемой нехватки квалифицированных кадров и финансовых ресурсов в сфере здравоохранения вынуждены решать сразу две задачи — обеспечивать удовлетворение потребностей в медицинских услугах лиц младших возрастов, составляющих большинство населения, и одновременно заботиться о медицинском обслуживании постоянно увеличивающегося контингента пожилых людей. Болезни, от которых страдают люди в пожилом возрасте, требуют переориентации системы здравоохранения, включая подготовку соответствующих кадров, и медицинских исследований.

41. Остро стоит проблема обеспечения хотя бы базовой геронтологической и гериатрической подготовки медицинских и социальных работников, в том числе лиц, оказывающих помощь на дому. Во многих из развивающихся стран врачи до сих пор не получают никаких геронтологических и гериатрических знаний. Даже в некоторых развитых странах ощущается дефицит врачей-гериатров. Во многих развивающихся странах, особенно в Африке, ощущается настоятельная потребность в организации базовых учебных курсов, которые позволили бы сделать медицинский персонал и социальных работников более восприимчивыми к нуждам пожилых людей. Скоординированные усилия по решению этой проблемы могли бы способствовать повышению эффективности их медицинского обслуживания.

42. Дефициту медицинских и надомных социальных работников в развивающихся странах способствует их эмиграция в развитые страны. Это связано, в частности, с низким уровнем оплаты труда таких работников, а также с нехваткой необходимых лекарств и товаров медицинского назначения. «Утечка мозгов» из развивающихся стран в развитые, порождаемая экономическими при-

чинами, усугубляет и без того непростую ситуацию в сфере здравоохранения развивающихся стран¹⁴.

43. Тем не менее многие из этих стран предпринимают серьезные усилия по удовлетворению кадровых потребностей в области ухода за пожилыми людьми. Так, например, в Шри-Ланке в рамках одного из пилотных проектов были отработаны методы расширения соответствующих возможностей семей (при поддержке должным образом подготовленных добровольцев), а в рамках другого проекта была сформирована группа медицинских сестер для ухода за людьми пожилого возраста на общинном уровне¹⁵. В Камбодже министерство здравоохранения организовало учебные курсы по основам качественного медицинского обслуживания пожилых людей для персонала больниц и медицинских центров. Предполагается, кроме того, что прошедшие такую подготовку медицинские работники передадут приобретенные ими знания членам групп поддержки сельской медицины. Правительство Мьянмы организовало учебные курсы по методам определения причин болезней, от которых страдают люди в пожилом возрасте, для основного персонала сельских медицинских пунктов¹⁶. В Австралии правительство осуществляет комплекс мер по повышению качества ухода за пожилыми людьми, а также по увеличению, за счет создания системы стимулов, числа занятых в этой сфере. Эти меры включают организацию курсов повышения квалификации, выделение стипендий на цели подготовки специалистов по уходу за пожилыми людьми (в целях привлечения к этой работе большего числа лиц и улучшения перспектив их карьерного роста) и оказание поддержки персоналу, работающему в небольших центрах или отдаленных районах, в повышении его квалификации (в том числе в целях привлечения большего числа людей к работе в сельских и отдаленных районах)¹⁷.

44. В развивающихся странах по мере увеличения числа лиц старших возрастов, ослабления традиционных систем семейной поддержки и разрушения традиционного уклада жизни задача укрепления кадрового потенциала здравоохранения и индустрии ухода за пожилыми людьми будет становиться все более актуальной.

D. От исследований в области старения к программным мерам

45. Анализ целей, задач и рекомендаций, сформулированных в Мадридском плане действий, а также обязательств в рамках Мадридской декларации говорит о необходимости лучшего понимания взаимосвязи между научными исследованиями, политикой и социальной деятельностью в области старения. В Политической декларации¹⁸ Мадридской ассамблеи представители правительств подчеркнули роль международных исследований по проблемам старения и

¹⁴ *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World* (United Nations publication, Sales No. E.07.11.C.1), p. 124.

¹⁵ ESCAP, High-level Meeting on the Regional Review of the Madrid International Plan of Action on Ageing, Macao, China, 2007: report of the Government of Sri Lanka.

¹⁶ ESCAP: report of the Government of Myanmar.

¹⁷ ESCAP: report of the Government of Australia.

¹⁸ *Доклад второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения, Мадрид, 8–12 апреля 2002 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.IV.4), глава I, резолюция I, приложение I.

другим проблемам, связанным с возрастным фактором, как важного инструмента разработки политики в области старения.

46. В Мадридском плане действий исследовательская деятельность, а также сбор и анализ данных на национальном уровне для целей разработки, контроля осуществления и оценки политики отнесены к числу важнейших составляющих национального имплементационного процесса. Одной же из приоритетных задач международного сотрудничества в области старения назван обмен исследовательским персоналом, результатами исследований и собранными данными. Принятие решений, основывающихся на достоверных данных, является одним из основных принципов социальной политики и практики.

47. Взаимосвязь между исследованиями и политикой носит сложный характер, и, хотя директивные органы кровно заинтересованы в ее укреплении, следует учитывать, что на ее содержание и последствия влияют многочисленные внешние факторы. Так, например, процессы в сфере международной политики, в частности усилия по достижению целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, и подготовка национальных стратегий борьбы с нищетой заставляют исследователей фокусировать внимание на конкретных темах, иногда за счет почти полного сворачивания исследовательской деятельности по многим другим направлениям. Влияние других глобальных факторов, таких как приоритеты международных доноров, в наибольшей степени ощущается в развивающихся странах, где оно зачастую порождает вопросы, касающиеся национальной ответственности и инициативы, соответствия национальным приоритетам и легитимности исследований, особенно в тех случаях, когда решения принимаются за пределами принимающей страны.

48. Наличие надежных и своевременных данных, дезаггегированных по возрастным группам, половому признаку, социально-экономическому статусу и состоянию здоровья, имеет ключевое значение для выработки обоснованной политики, а также для подготовки, контроля осуществления и оценки программ и остается одним из настоятельных требований и одной из актуальных проблем в области формирования политики в вопросах старения. Вместе с тем наличие данных — это лишь необходимое, но далеко не достаточное условие выработки эффективной политики. Не менее важное значение имеет количественный и качественный анализ собранной информации под различными углами зрения. Решения должны приниматься по результатам серьезных и актуальных тематических исследований прикладного характера, способных продемонстрировать ценность новых подходов¹⁹. Полученные данные должны быть свободными от влияния личных интересов, корыстных соображений и чьих-либо убеждений²⁰. Кроме того, необходимо, чтобы результаты исследований были надлежащим образом оформлены и доведены до сведения конечных пользователей, прежде всего директивных органов, а также широкой общественности, в том числе с использованием интерактивных методов и с привлечением всех заинтересованных сторон. Активное участие заинтересованных сторон предпо-

¹⁹ “Bridging Research and Policy in International Development: An Analytical and Practical Framework”, RAPID Briefing Paper 1, October 2004 (www.odi.org.uk/rapid).

²⁰ “What Counts? Interpreting evidence-based decision-making for management and policy”, Report of the sixth Annual Workshop of the Canadian Health Services Research Foundation, Vancouver, B.C., 2004.

лагает и сам процесс формирования политики, с последствиями которой этим сторонам впоследствии придется столкнуться.

49. Однако увеличение объема и повышение качества знаний в области старения за счет проведения геронтологических исследований, в том числе для целей выработки политики в данной области, не ведут автоматически к улучшению жизни пожилых людей. Чтобы добиться такого улучшения, накопленные научные знания необходимо трансформировать в конкретные действия правительств и их партнеров со стороны гражданского общества. Результаты исследований должны дополняться данными о возможностях общества по решению проблем и задач, порождаемых процессом старения населения. И здесь не обойтись без продуманных механизмов реализации политики в отношении различных возрастных групп, которых зачастую как раз и не хватает на национальном уровне.

50. Не менее важное значение имеет и оценка политической ситуации, позволяющая получить представление о том, как общественность, политические круги и средства массовой информации могут отреагировать на политику, направленную на приспособление к реалиям стареющего общества, поскольку от этого зависит судьба любых политических решений. Научные исследования, оценка потенциала общества и анализ политической ситуации должны проводиться параллельно, а приобретенные в результате знания должны доводиться до сведения директивных органов в форме, доступной для понимания и пригодной для использования, с тем чтобы словесные декларации трансформировались в практические дела. В этой связи важное значение имеют информационно-просветительская деятельность и налаживание инновационных партнерских отношений в сфере социальной политики.

51. Вместе с тем в реальной жизни исследования и политика зачастую никак не связаны друг с другом ни на глобальном, ни на региональном, ни на национальном уровне, а контакты между директивными органами, организациями-исполнителями и исследовательскими учреждениями носят случайный характер. Результатом всего этого является несоординированность между стратегическими направлениями политики и приоритетными направлениями исследовательской деятельности. Отсутствие регулярных контактов между политиками и учеными объясняется также разными задачами, которые они решают, разными временными рамками, в которых они работают, и разными системами вознаграждения, которые на них распространяются²¹. Кроме того, исследования по проблемам старения носят фрагментарный характер и мало что указывает на существование согласованного подхода к определению общих стратегий и увязке приоритетов.

52. В целях преодоления разрыва между политикой и исследовательской деятельностью и создания платформы для консолидации глобальных исследований в области старения Программа Организации Объединенных Наций по проблемам старения и Международная ассоциация геронтологии и гериатрии разработали повестку дня в области исследований по проблемам старения на

²¹ Nutley, S. (2003) "Bridging the Policy/Research Divide: Reflections and Lessons from the UK", Keynote Paper at the National Institute of Governance Conference, "Facing the Future: Engaging stakeholders and citizens in developing public policy", Canberra, 23 and 24 April 2003. Quoted from: Sophie Sutcliffe and Julius Court, "A Toolkit for Progressive Policymakers in Developing Countries", Overseas Development Institute, 2006.

XXI век. Конечной целью этой повестки дня является обеспечение компетентного осуществления Мадридского плана действий. В более общем плане она призвана внести вклад в преодоление фрагментарности и разобщенности исследовательской деятельности и процесса формирования политики.

53. Для повышения эффективности программных мер по решению проблем старения необходим двуединый подход, предполагающий укрепление национального потенциала при одновременном расширении международного сотрудничества в области стратегических исследований по проблемам старения. Международная техническая помощь в создании национального потенциала в области старения призвана способствовать совершенствованию процесса формирования политики, а также укреплению институциональной инфраструктуры в странах-партнерах. Международные партнерства в области исследовательской деятельности должны способствовать обмену опытом и инструментарием между исследовательскими учреждениями, финансирующими организациями и директивными органами. В практическом плане важно, чтобы директивные органы, исследовательские организации и учреждения-исполнители определили меры по обеспечению взаимосвязи между исследовательской деятельностью и выработкой политики, а также по консолидации стратегических исследований в области старения. Этому могли бы способствовать региональные совещания представителей исследовательских учреждений и директивных органов, созывать которые было предложено на Форуме по проблемам исследований в области старения, состоявшемся в Леоне, Испания, 5 ноября 2007 года (перед Конференцией ЕЭК ООН по проблемам старения).

Е. Создание условий, благоприятных для пожилых людей

54. За последние несколько десятилетий произошло ускорение сразу двух демографических процессов — процесса старения населения и процесса урбанизации. По состоянию на 2007 год более половины населения земного шара жило в городах. Ожидается, что доля городского населения будет расти и дальше и к 2030 году в городах будут жить трое из каждых пяти жителей планеты, причем число городских жителей в развивающихся странах будет почти вчетверо превышать их число в развитых странах.

55. В развитых странах доля городских жителей среди пожилых людей примерно соответствует этому показателю для других возрастных групп (около 80 процентов) и будет увеличиваться параллельно с ним. Что касается развивающихся стран, то там число лиц старших возрастов, живущих в городах, увеличится, по прогнозам, с примерно 56 миллионов человек в 1998 году до более чем 908 миллионов человек в 2050 году, или в 16 раз. К этому времени пожилые люди будут составлять четверть всего городского населения развивающихся стран.

56. Одним из достойных подражания примеров демократичного подхода по принципу «снизу вверх» к оценке политики в отношении различных возрастных групп может служить недавняя инициатива Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), о которой говорится в публикации, озаглавленной “Global Age-friendly Cities: A Guide” (Geneva, 2007) («Города мира, удобные для жизни пожилых людей: руководство») (Женева, 2007 год). Для оценки качества жизни пожилых людей в городских условиях в 33 городах мира были сформированы

целевые группы в составе лиц в возрасте 60 лет и старше с низким и средним уровнем дохода. Во всех 33 городах информация, полученная от этих лиц, была дополнена информацией от целевых групп в составе представителей органов опеки и других профильных структур. В большинстве городов были сформированы также целевые группы с участием провайдеров услуг из числа представителей государственного и частного секторов и добровольцев. Члены всех этих групп должны были сообщить о положительных примерах того, как в их городах учитываются проблемы пожилых людей.

57. Хотя упомянутое выше руководство предназначено в основном для городских планирующих органов, его могут использовать и пожилые люди, в том числе для оценки прогресса в деле приспособления городов к нуждам и потребностям старших возрастных групп. Центральным элементом этого руководства является контрольный перечень требований к условиям жизни пожилых людей в городах. Так, например, для обеспечения условий для прогулок пожилых людей, в том числе в городских парках и скверах, город должен располагать достаточным количеством удобно расположенных, содержащихся в хорошем состоянии и безопасных скамеек, а также четко обозначенных, чистых, безопасных и доступных для инвалидов общественных туалетов.

58. Для получения полной картины того, насколько каждый из городов удобен для проживания пожилых людей, членами целевых групп было рассмотрено в общей сложности восемь областей, характеризующих особенности городской инфраструктуры, состояние окружающей среды, степень развития сферы услуг и политику городских властей и определяющих наличие или отсутствие условий для активного старения (транспорт, жилищное хозяйство, участие в делах общества, уважение и социальная интеграция, реализация гражданских прав и занятость, коммуникация и информация, социальная поддержка и медицинское обслуживание и организация внешних пространств и удобство зданий).

59. Опубликованное ВОЗ руководство является одним из пока еще редких примеров передовой практики в области вовлечения пожилых людей в процесс формирования политики. Учет проблем, с которыми сталкиваются пожилые люди в городах, и их мнений по поводу этих проблем, поможет правительствам выработать политику, в полной мере отвечающую нуждам и чаяниям этой группы населения. С другой стороны, такой подход к формированию политики является хорошим примером учета интересов пожилых людей в процессе планирования развития городов с целью сделать их удобными для всех городских жителей независимо от их возраста, в том числе с учетом концепции солидарности поколений.

60. Что касается примеров усилий по созданию условий, благоприятных для лиц пожилого возраста, в сельской местности, то их мало, учитывая, что в центре внимания в большинстве случаев оказываются крупные города. Вместе с тем пожилые люди, живущие в сельских районах, испытывают те же, если не большие, проблемы и потребности. Главной для них остается проблема доступа к недорогим и надежным транспортным услугам. Не менее серьезные трудности, особенно для немощных стариков, создают отсутствие электричества, канализации и доступа к другим коммунальным услугам, а также острый дефицит квалифицированной гериатрической помощи. Дополнительные проблемы возникают у тех пожилых людей, родственники которых переехали жить в другие места. В целом же низкий уровень доходов и отсутствие инфраструкту-

ры жизнеобеспечения в сельских районах усиливают у пожилых людей чувство маргинализации и социальной изоляции. В этой связи особое значение имеет солидарность и взаимная поддержка поколений. Одним из приоритетов государственной политики в отношении сельских и отдаленных районов должно быть обеспечение доступа пожилых людей к базовым медицинским и социальным услугам и их интеграция в экономическую и общественную жизнь.

IV. Планирование на будущее: выводы и рекомендации

61. Целью первого цикла обзора и оценки Мадридского плана действий является оценка прогресса, достигнутого в выполнении сформулированных в Плате рекомендаций, и анализ возникших проблем и трудностей. Важно также, чтобы деятельность по обзору и оценке включала аналитический компонент, с тем чтобы можно было определить основные тенденции в международной политике в области старения, выявить ошибки и просчеты и собрать информацию о поддающемся распространению передовом опыте.

62. Генеральная Ассамблея на своей шестьдесят второй сессии²² определила характер и содержание аналитического сопровождения первого цикла обзора и оценки Мадридского плана действий, обратившись к Генеральному секретарю с просьбой представить Комиссии социального развития на ее сорок седьмой сессии стратегическую рамочную программу осуществления, основанную на анализе национальной деятельности начиная с 2002 года. Предполагается, что в этой программе будут определены стратегические приоритеты на будущее, а также меры в области международного сотрудничества в целях оказания поддержки национальной имплементационной деятельности. **Комиссия социального развития, возможно, пожелает предложить правительствам и всем другим основным заинтересованным сторонам на национальном и международном уровнях продолжить сотрудничество с Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата, выступающим в качестве глобального координационного центра Организации Объединенных Наций по проблемам старения, в осуществлении Мадридского плана действий, и в частности внести конкретный вклад в разработку стратегической рамочной программы. Комиссия социального развития, возможно, пожелает также просить Генерального секретаря при подготовке этой программы, призванной способствовать осуществлению Мадридского плана действий, проводить консультации с правительствами, межправительственными организациями, включая организации системы Организации Объединенных Наций, научными учреждениями и неправительственными организациями по основным и практическим аспектам этой программы.**

63. Первый шаг к выполнению задач, сформулированных Генеральной Ассамблеей и Комиссией социального развития, был сделан государствами-членами в самом начале проведения ими своих национальных обзоров и оценок, когда они во исполнение резолюции 44/1 Комиссии социального развития составили перечни мер, принятых ими со времени второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения, а также определили конкретные области для углубленного изучения с привлечением всех заинтересованных сторон и с использованием подхода по принципу «снизу вверх».

²² См. A/62/432, пункт 46, проект резолюции V.

64. Региональные приоритеты, а также новые проблемы и меры по их решению определяются на региональных конференциях, организуемых в рамках первого цикла обзора и оценки. Таким образом, национальные и региональные этапы первого цикла призваны обеспечить основную аналитическую информацию, необходимую для разработки стратегической рамочной программы. Важные данные могут быть получены также в результате независимых обзоров и оценок, проводимых гражданским обществом, в том числе научными центрами и НПО.

65. Исключительно важный вклад в разработку стратегической рамочной программы будет внесен на сорок шестой сессии Комиссии социального развития в 2008 году, когда в соответствии с резолюцией 45/1 Комиссии правительствами и другими основными заинтересованными сторонами будут организованы параллельные и попутные мероприятия, включая дискуссионные форумы, семинары и «круглые столы», посвященные рассмотрению результатов обзора и оценки и определению будущих приоритетов в контексте осуществления Мадридского плана действий.

66. Органы и организации системы Организации Объединенных Наций активно участвуют в осуществлении Мадридского плана действий и первом цикле его обзора и оценки, внося существенный вклад в имплементационный процесс, а также предлагая техническую помощь правительствам в укреплении их национального потенциала в области старения. Региональные комиссии Организации играют центральную роль в обобщении в ходе различных региональных мероприятий, включая региональные конференции, результатов национальных обзоров и оценок. Поэтому исключительно важно, чтобы система Организации Объединенных Наций продолжала участвовать в глобальных имплементационных усилиях, и в частности внесла свой вклад в разработку стратегической рамочной программы. **В этой связи Комиссия социального развития, возможно, пожелает просить Генерального секретаря рассмотреть меры, необходимые для укрепления институционального потенциала системы Организации Объединенных Наций, включая, среди прочего, меры по обеспечению дальнейшего функционирования и укреплению координационных центров по проблемам старения, чтобы они могли и дальше выполнять свои обязанности по содействию осуществлению Мадридского плана действий и разработке стратегической рамочной программы осуществления этого Плана.**

67. Таким образом, подготовка стратегической рамочной программы видится в качестве консультативного процесса получения от различных заинтересованных сторон и анализа информации и материалов с последующей разработкой Секретариатом Организации Объединенных Наций проекта документа, который будет рассмотрен и консолидирован на совещании независимых экспертов в 2008 году и представлен Комиссии социального развития на ее сорок седьмой сессии в 2009 году.

68. На данном этапе и до завершения первого цикла обзора и оценки, итоги которого будут подведены на сорок шестой сессии Комиссии социального развития в 2008 году, могут вноситься лишь общие предложения в отношении содержания программы. Будущий документ будет содержать анализ основных выводов по результатам первого цикла обзора и оценки, а также информацию об основных достижениях за первые пять лет осуществления Мадридского

плана действий и возникших при этом проблемах и трудностях. Особое внимание будет уделено определению стратегических подходов, которые могли бы работать в условиях различных стран, и рассмотрению примеров передового опыта. В программе будут определены также основные преобладающие тенденции в области старения и стратегические приоритеты в области реагирования на существующие и новые проблемы, обусловленные старением населения в целом и старением каждого человека в отдельности, и использования открывающихся в связи с этим возможностей.

69. Следует подчеркнуть, что будущая стратегическая рамочная программа не предполагает пересмотра Мадридского международного плана действий по проблемам старения, определения новых приоритетных направлений деятельности или постановки новых целей и задач. Целью программы является определение вопросов, требующих первоочередного внимания на следующем этапе имплементационного процесса, и эффективных программных мер по упорядочению этого процесса к концу первого десятилетия осуществления Мадридского плана действий (2012 год). В этой связи стратегическую рамочную программу следует рассматривать в качестве не столько технического, сколько информационно-пропагандистского документа.

70. В будущей программе особое внимание следует уделить мерам по совершенствованию технического сотрудничества в области старения. Главной задачей такого сотрудничества является содействие направлению имеющихся ресурсов, зачастую весьма ограниченных, туда, где они больше всего необходимы, и в частности в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. Кроме того, эффективное международное сотрудничество, и техническое сотрудничество в особенности, должно способствовать переводу международных программных документов по проблемам старения на язык практических программ и проектов с реальной отдачей. Механизмы международного технического сотрудничества должны базироваться на согласованных принципах, закрепленных в международных программных документах, и должны обеспечивать постоянную взаимосвязь между нормативными положениями и практической работой на местах. **Комиссия социального развития, возможно, пожелает подчеркнуть, что стратегическая рамочная программа должна включать предложения по укреплению международного сотрудничества в области старения в целях содействия осуществлению Мадридского плана действий.**