

Пожилое население
России: проблемы и
перспективы



Оглавление

Резюме	3
1. Правовые основы государственной политики в отношении пожилого населения	4
2. Демография пожилого населения	5
3. Здоровье пожилого населения	10
4. Доходы, экономическая активность пожилого населения.....	13
5. Образование пожилых людей.....	22
6. Социальное обслуживание пожилого населения	25
7. Социальная активность пожилых людей	28
8. Программно-целевые инструменты действий в отношении пожилых людей.....	31
Предложения.....	37
Приложение 1	40
Приложение 2	42
Приложение 3	44

Резюме

Со второй половины 1990-х годов в России в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами, а также с учетом международных документов, в том числе документов ООН, проводится работа, направленная на повышение уровня и качества жизни пожилого населения. Однако проведенный анализ показал, что эта работа не носит системного, комплексного и систематического характера.

Одним из существенных недостатков в формировании и реализации государственной политики в отношении пожилых людей является преимущественная ориентация не на стимулирование развития и использования собственного потенциала лиц старших возрастов, а на их социальную защиту посредством различных механизмов, в том числе путем организации социального обслуживания.

В условиях старения населения и прогнозируемого роста численности лиц старше трудоспособного возраста, их удельного веса в населении страны, увеличения демографической нагрузки и гендерных диспропорций сохранение сложившихся подходов и стереотипов по отношению к пожилому населению сопряжено с серьезными политическими, финансовыми и социальными рисками.

Потенциальные риски могут возрастать в связи с существующими проблемами и барьерами развития пожилых людей, в том числе, как показал проведенный анализ, связанные с состоянием их здоровья, уровнями и условиями обеспечения доходов, условиями получения образования и его использования, а также возможностями реализации социальной активности.

Устранение проблем и барьеров развития пожилых людей предусматривается в ряде стратегических и программных документов Российской Федерации, в том числе в Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года (далее – Стратегия). Стратегия, в отличие от ранее принятых документов стратегического планирования, более точно, полно и комплексно определяет цели, задачи и направления действий в отношении пожилых людей.

В бюллетене рассмотрены указанные выше проблемы и приведены предложения, направленные на их решение.

1. Правовые основы государственной политики в отношении пожилого населения

Государственная политика Российской Федерации в отношении пожилого населения формируется с учетом нормы Конституции Российской Федерации, определяющей, что «В Российской Федерации <...> обеспечивается государственная поддержка <...> пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»¹, а также положений ряда документов, принятых в рамках Организации Объединенных Наций:

1. Принципы Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей (1991 год).
2. Декларация по проблемам старения Генеральной Ассамблеи ООН (1992 год).
3. Мадридский международный план действий по проблемам старения (2002 год).

Реализация норм Конституции России, а также положений документов ООН в отношении пожилого населения осуществляется в рамках ряда стратегических и программных документов Правительства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Терминология

В настоящее время в нормативных правовых актах Российской Федерации используются различные термины в отношении пожилого населения:

- в Конституции Российской Федерации — термин «пожилые граждане»;
- в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года — термины «пожилое население / граждане старших возрастов / граждане пожилого возраста»;
- в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года — термины «население старших возрастных групп / пожилые люди»;
- в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года — термин «граждане старшего возраста»;
- в ФЦП «Старшее поколение» (1997–2004 годы) и Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года — термин «граждане (люди) старшего поколения»;
- в Государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» — термин «граждане пожилого возраста».

Росстат использует термины «граждане пожилого возраста / население (лица) старше трудоспособного возраста».

Подобные терминологические различия носят, главным образом, лингвистический характер, поскольку общим признаком для данной группы населения является возрастной ценз: в Российской Федерации — возраст мужчин — 60 лет и более, женщин — 55 лет и более.

По этой причине термин «пожилое население» применяется в настоящем бюллетене в качестве базового понятия — аналога иных терминов, применяемых в Российской Федерации.

Тем не менее, представляется целесообразной унификация терминологии нормативных правовых актов Российской Федерации, касающейся пожилого населения.

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., статья 7.

2. Демография пожилого населения

Данные Росстата свидетельствуют об устойчивом росте численности пожилого населения (население в возрасте старше трудоспособного) в Российской Федерации в 2006–2015 годах, опережающем рост всего населения страны: если общая численность жителей России за этот период увеличилась на 2%, то пожилого населения — на 20%.

Таблица 1

Численность населения в возрасте старше трудоспособного на 1 января

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Численность населения в возрасте старше трудоспособного (тыс. чел)	29 408	29 732	30 161	30 541	31 714	31 809	32 433	33 100	33 788	35 163
Удельный вес населения в возрасте старше трудоспособного в общей численности населения (%)	20,5	20,8	21,1	21,4	22,2	22,3	22,7	23,1	23,5	24,0
Численность населения в возрасте старше трудоспособного на 1000 населения в трудоспособном возрасте (чел.)	326,2	330,1	336,1	341,8	360,5	362,1	372,6	384,3	396,7	411,7

Источник: Росстат

Как результат, в структуре населения страны устойчиво повышается удельный вес лиц в возрасте старше трудоспособного. Одновременно с этим растет демографическая нагрузка на население трудоспособного возраста: если в 2006 году на 1 000 человек трудоспособного возраста приходилось 326,2 человека старше трудоспособного возраста, то в 2015 году — 411,7 человека.

Рост численности пожилых людей обеспечивается за счет снижения смертности и увеличения продолжительности жизни лиц, относящихся к данной возрастной группе.

Сокращение возрастных коэффициентов смертности пожилого населения характерно для обоих полов. Однако при этом смертность мужчин старше трудоспособного возраста практически по всем возрастным группам значительно превышала аналогичный показатель у женщин. В динамике этот разрыв не только не сокращается, но, наоборот, возрастает (Таблица 2).

Таблица 2

Возрастные коэффициенты смертности пожилого населения (число умерших на 1000 человек населения соответствующего возраста и пола)

Возраст (лет)	2006			2014		
	Мужчины	Женщины	Уровень смертности мужчин относительно женщин (%)	Мужчины	Женщины	Уровень смертности мужчин относительно женщин (%)
60-64	41,7	15,1	276	32,0	11,2	286
65-69	55,1	22,3	247	41,4	16,6	249
70-74	75,5	37,6	201	60,4	28,4	213
75-79	106,0	63,9	166	83,5	47,3	177
80-84	134,7	105,1	128	121,4	87,9	138
85 и более	213,3	214,6	99	176,9	169,9	104

Источник: Росстат, расчеты Аналитического центра

В результате не только сохраняются, но и усиливаются гендерные диспропорции в структуре пожилого населения: на начало 2015 года на 1 000 мужчин в возрасте 60 лет и старше приходилось 1 854 женщины.

Следствием является одиночество значительной части женщин в старших возрастных группах, порождающее, в том числе, необходимость постороннего ухода, помощи в ведении домашнего хозяйства и др.

Помимо снижения смертности, динамика численности пожилого населения формировалась под влиянием увеличения продолжительности жизни — тенденции, характерной не только для Российской Федерации, но и для мира в целом (Таблица 3).

Таблица 3

Ожидаемая продолжительность жизни лиц, достигших 60 лет (оба пола)

Возраст (лет)	2005-2010 гг.	2010-2015 гг.
Мир	19,66	20,16
Африка	16,26	16,73
Европа	21,06	21,93
в т. ч.		
Россия	17,26	18,35
Норвегия	23,42	23,88
Швеция	23,60	24,27
Великобритания	22,93	23,52
Италия	24,08	25,09
Франция	24,46	25,18
Германия	22,90	23,51
Швейцария	24,51	25,03
Азия	18,97	19,38
в т. ч.		
Китай	19,18	19,43
Япония	25,44	25,84
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	21,17	21,79
Северная Америка	22,88	23,47
США	23,88	24,71
Канада	22,77	23,33

Источник: *World Mortality Report 2015. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015)*

При этом заметно сохранение отставания уровня ожидаемой продолжительности жизни лиц, достигших 60 лет, в Российской Федерации от экономически развитых стран, что является результатом действия комплекса экономических, социальных и экологических факторов. Это следует учитывать при принятии решений о повышении пенсионного возраста в стране.

Согласно прогнозу Росстата, в перспективе, до 2031 года, в России продолжится рост численности лиц старше трудоспособного возраста, повышение их удельного веса в структуре населения страны, увеличение демографической нагрузки на трудоспособное население (Таблица 4). Сохранятся и гендерные диспропорции.

Таблица 4

Численность населения старше трудоспособного возраста (на начало года) –
средний вариант прогноза

Годы	Тыс. чел.	В процентах от общей численности населения	Численность населения в возрасте старше трудоспособного на 1000 населения в трудоспособном возрасте (чел.)
2016	36 144,5	24,6	428,8
2017	36 928,2	25,1	443,1
2018	37 661,4	25,6	457,0
2019	38 337,4	26,0	469,6
2020	38 915,1	26,3	480,5
2021	39 517,2	26,7	491,8
2022	39 966,1	27,0	500,5
2023	40 311,7	27,2	507,4
2024	40 617,6	27,4	512,7
2025	40 855,9	27,5	516,3
2026	41 155,7	27,8	520,9
2027	41 364,1	27,9	524,0
2028	41 572,7	28,1	526,3
2029	41 773,1	28,2	527,8
2030	41 994,6	28,4	529,8
2031	42 324,2	28,7	533,8

Источник: Росстат, расчет Аналитического центра

Тенденции старения населения сопряжены с рядом рисков. К числу таких рисков относятся, например:

- риски увеличения расходов бюджетной системы на финансирование социальных обязательств, включая обязательства в области пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования, социального обслуживания пожилых людей;
- риски изменения параметров занятости и безработицы, а также характеристик рабочей силы, занятой в экономике;
- риски изменения потребительского спроса и его структуры под влиянием старения населения;
- риски, связанные с недостаточно полным и точным учетом проблем пожилого населения и их отражением в стратегических и программных документах Российской Федерации.

В этой связи в бюллетене рассматриваются основные проблемы, соответствующие приоритетным направлениям действий в отношении пожилых людей, определенным Мадридским международным планом действий по проблемам старения 2002 года: обеспечение здравоохранения и благосостояния в пожилом возрасте; участие пожилых людей в развитии; обеспечение благоприятных и позитивных условий для людей всех возрастных групп².

² Источник: <http://www.un.org/>

3. Здоровье пожилого населения

Важнейшими характеристиками состояния пожилого населения являются показатели средней продолжительности жизни и смертности. Как отмечалось выше, динамика этих показателей в России носит позитивный характер и может сохраниться в перспективе при условии сохранения сложившейся траектории факторов их формирования, в том числе уровней и качества жизни, социального обслуживания и медицинской помощи, предоставляемой данной группе населения.

По этой причине, при реализации государственной политики и практических мероприятий, направленных на улучшение положения пожилых людей, следует учитывать наличие ряда проблем, связанных с их здоровьем.

1. Повышенный уровень общей заболеваемости пожилых людей. В 2013 году он составлял 208 228,9 человека на 100 тыс. человек населения³, что в 1,3 раза превышает аналогичный показатель по населению страны в целом (161 061,8 человека на 100 тыс. человек населения)⁴.

2. Наличие у пожилых людей хронических заболеваний, порождающих потребность в медицинской помощи. Судя по данным Комплексного наблюдения условий жизни населения, проводимого Росстатом (далее — КОУЖ), каждый второй респондент в возрасте старше трудоспособного указал на наличие хронического заболевания (2011 год — 58,6%, 2014 год — 55,3%). По этой причине 2/3 пожилых людей, имеющих хронические заболевания, находятся под диспансерным наблюдением.

Нуждаемость в медицинской помощи отмечалась в 2014 году 43,8% лиц в возрасте старше трудоспособного, что в 1,6 раза выше аналогичного показателя у всех респондентов в возрасте 15 лет и старше.

3. Наличие у пожилых людей проблем, связанных с возможностями прохождения назначенного курса лечения (обследования) в медицинских учреждениях. Согласно данным КОУЖ, причинами того, что в 2014 году лица старше трудоспособного возраста не прошли назначенный курс лечения (обследования) в специализированных медицинских учреждениях, являются:

ожидание очереди — 35,6%;

предлагается платное лечение, на которое нет средств — 28,9%;

нет средств на покупку лекарств, медикаментов, другие причины — 27,1%;

не определено место для продолжения лечения — 8,3%.

³ Источник: <http://www.rosmintrud.ru/>

⁴ Источник: <http://www.gks.ru/>

4. *Наличие у пожилых людей проблем, сдерживающих их обращение за медицинской помощью в медицинские учреждения.* Из данных КОУЖ следует, что 41,3% лиц старше трудоспособного возраста не обращались в 2014 году в медицинские учреждения даже при наличии потребности в медицинской помощи. Структура причин отказа пожилых людей от обращения в медицинские учреждения в динамике в 2011–2014 годах представлена в Таблице 5.

Таблица 5

Структура причин отказа пожилых людей от обращения в медицинские учреждения (%)

Показатель	2011	2014
Всего	100,0	100,0
из них указали причины необращения:		
лечились самостоятельно	73,1	49,6
не удовлетворяет работа медучреждения	21,3	30,7
не рассчитывают на эффективное лечение	14,6	24,7
необходимое лечение можно получить только на платной основе	5,9	12,5
не могут добраться до медицинского учреждения без посторонней помощи	5,3	10,3
было тяжело добраться до медицинского учреждения	7,9	9,7
не располагали информацией о том, где можно получить необходимую медицинскую помощь	0,4	1,4
не было времени	4,4	7,8
другие причины	2,6	7,0

Источник: Росстат

Приведенные данные позволяют сделать вывод о том, что в настоящее время существует ряд барьеров, негативно влияющих на состояние здоровья пожилых людей, требующих устранения в рамках развития системы здравоохранения в России.

Часть этих барьеров, связанных с финансированием здравоохранения, представляется возможным устранить за счет развития системы добровольного медицинского страхования, а также путем модификации подходов к формированию параметров базовой программы обязательного медицинского страхования.

Последнее предполагает введение повышенных для пожилого населения нормативов объемов предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо, нормативов финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи, нормативов финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования в расчете на одно застрахованное лицо.

Кроме того, целесообразна корректировка перечня критериев качества медицинской помощи, входящих в состав программы государственных гарантий бесплатного оказания помощи гражданам путем их дифференциации по трем основным возрастным группам населения (население моложе трудоспособного возраста, трудоспособного возраста, старше трудоспособного возраста).

4. Доходы, экономическая активность пожилого населения

Важным условием достижения, сохранения и повышения независимости, самостоятельности и социальной активности пожилых людей является наличие у них доходов, обеспечивающих возможность удовлетворения жизненных потребностей и развития.

В настоящее время доходы пожилого населения в России формируются за счет различных источников, главным из которых являются пенсии. Доля пенсий в денежных доходах домохозяйств, состоящих из пенсионеров, превышает 50% (Таблица 6).

Таблица 6

Уровень и структура денежных доходов и расходов домохозяйств, состоящих только из пенсионеров, в 2014 году

Показатель	2014
Денежный доход в среднем на члена домохозяйства в месяц – всего (руб.)	24 477,3
в том числе в процентах	
Социальные выплаты – всего (%)	62,2
в том числе:	
пенсии	51,9
пособия, компенсации и другие социальные выплаты	10,3
Доход от трудовой деятельности – всего (%)	34,8
оплата труда	31,2
доход от самостоятельной занятости	3,2
доход от другой регулярной трудовой деятельности	0,4
Доход от собственности – всего (%)	0,9
из него доход от сдачи в аренду недвижимости и другого имущества	0,5
Денежные поступления от частных лиц и организаций, помимо органов социальной защиты населения – всего (%)	2,1
Трансферты переданные – всего (%)	4,8
подходный налог на сумму заработной платы и налоги с доходов от предпринимательской деятельности	4,2
налог на имущество, сборы и другие обязательные платежи	0,2
страховые взносы по страхованию имущества	0,4

Источник: Росстат

Значимость пенсий в доходах пожилого населения предопределяется состоянием пенсионной системы в Российской Федерации, для которого характерен рост в 2005–2014 годах числа получателей пенсий, увеличение среднего размера назначенных пенсий, достаточно устойчивый рост коэффициента замещения размера пенсии утраченного заработка, превышение среднего размера назначенных пенсий относительно величины прожиточного минимума пенсионера, рост покупательной способности пенсий (Таблица 7).

Динамика среднего размера пенсий в 2005–2014 годах в целом совпала с изменениями индекса потребительских цен — показателя, используемого Росстатом для характеристики инфляции, на который оказывает в известной мере влияние макроэкономическая ситуация в стране.

Зависимость параметров пенсионного обеспечения от состояния экономики в сочетании с прогнозируемым ростом численности пожилого населения и, соответственно, числа получателей пенсий на фоне ожидаемого замедления экономического роста в прогнозируемом периоде потребует от государства выработки адекватных мер реагирования, что предусматривается в рамках Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р.

Ощущение на протяжении современной истории России зависимости уровня собственных доходов от бюджетных возможностей государства и стремление сократить ее явилось фактором, стимулирующим пожилое население к поиску альтернативных, отличных от пенсий, источников доходов.

Все более значимым по этой причине становятся доходы от трудовой деятельности, удельный вес которых в доходах пенсионеров достиг в 2014 году, согласно данным Росстата, 34,8% — благодаря росту числа работающих пенсионеров в России, темпы которого превысили увеличение общей численности пенсионеров.

Так, если общая численность пенсионеров увеличилась с 38 313 тыс. человек в 2005 году до 41 456 тыс. человек в 2015 году (рост 108,2%), то численность работающих пенсионеров — с 5370 тыс. человек до 8592 тыс. человек (рост — 160%).

Таблица 7

Основные показатели пенсионного обеспечения в Российской Федерации

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Численность пенсионеров:										
всего (тыс. чел.)	38 313	38 325	38 467	38 598	39 090	39 706	40 162	40 573	41 019	41 456
в процентах к предыдущему году	100,3	100,0	100,4	100,3	101,3	101,6	101,1	101,0	101,1	101,1
Средний размер назначенных пенсий, в среднем за год (руб.)	2 364,0	2 726,1	3 115,5	4 198,6	7 476,3	7 476,3	8 202,9	9 040,5	9 917,5	10 786,0
в процентах к предыдущему году		115,3	114,3	134,8	178,1	100,0	109,7	110,2	109,7	108,8
Соотношение среднего размера назначенных пенсий (%):										
с величиной прожиточного минимума пенсионера	99,8	101,6	115,2	99,8	165,4	165,4	163,0	176,5	165,4	163,0
со средним размером начисленной заработной платы	25,6	22,9	24,3	25,6	35,7	35,7	35,1	33,9	33,3	33,2
Реальный размер назначенных пенсий, в процентах к предыдущему году	105,1	104,8	118,1	105,1	134,8	134,8	101,2	104,9	102,8	100,9

Источник: Росстат, расчет Аналитического центра

Как результат, в Российской Федерации устойчиво возрастает удельный вес работающих пенсионеров (Таблица 8).

Таблица 8

Удельный вес работающих пенсионеров в процентах к численности пенсионеров, состоящих на учете в системе Пенсионного фонда Российской Федерации

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
22,4	24,5	26,5	28,4	30,0	31,2	31,2	32,4	33,7	34,9

Из результатов выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения, проведенного Росстатом в 2013 году, следует, что экономические мотивы доминируют в числе причин, побуждающих работающих пенсионеров работать⁵:

- недостаток денежных средств на текущее потребление — 74,0%
- возможность общения с людьми — 26,9%
- желание сделать сбережения на будущее — 24,6%
- стремление к финансовой самостоятельности (независимости) — 23,0%
- интерес к работе — 22,1%
- привычка — 19,9%
- некому передать дело — 0,8%
- другое — 2,0%.

Вместе с тем, видна значимость социальной мотивации трудовой деятельности пожилых людей, их стремление к активной жизни после наступления пенсионного возраста. Поддержка и развитие социальной мотивации трудовой деятельности после наступления пенсионного возраста представляется важной с учетом старения населения страны — в интересах как самих лиц старшего возраста, так и общества в целом.

В этой связи следует взвешенно и осторожно относиться к решениям, связанным с вопросами пенсионного обеспечения работающих пенсионеров, в том числе и потому, что пожилое население становится все более важным элементом рынка труда в Российской Федерации.

В динамике, согласно материалам выборочного обследования населения по проблемам занятости Росстата, наблюдается устойчивый рост уровня экономической активности

⁵ Источник: <http://www.gks.ru/>

пожилого населения — с 24,7% в 2005 году до 30,3% в 2014 году. Возрастала в рассматриваемом периоде также занятость пожилого населения. По информации Росстата, уровень занятости населения в возрасте старше трудоспособного увеличился с 23,9% в 2005 году до 29,4% в 2014 году.

Данная тенденция характерна не только для России, но также для стран Европейского союза и государств — членов ОЭСР (Таблица 9).

Таблица 9

Уровень занятости пожилого населения в странах Европейского союза и ОЭСР по возрастам (%)⁶

Возрастная категория	Европейский союз			Страны ОЭСР		
	2004	2007	2014	2004	2007	2014
60-64	26,0	28,9	35,3	34,5	37,7	43,6
65-69	9,0	10,3	11,7	15,7	17,2	20,2

Источник: ОЭСР

При этом в сопоставимых возрастах уровень занятости пожилых в России ниже, чем в странах ЕС и ОЭСР. Так, в группе 60–64 лет он составлял в Российской Федерации, согласно данным Росстата, в 2013 году 30%, в группе 65–72 лет — 11%.

При прочих равных условиях подобные различия позволяют сделать вывод о возможности повышения экономической активности и занятости пожилых людей в Российской Федерации с учетом имеющихся у них объективных ограничений, препятствующих трудовой деятельности⁷.

Обращает на себя внимание зависимость параметров занятости пожилого населения, особенно в гендерном аспекте, от ситуации на национальном рынке труда, в том числе в связи с переживаемыми экономическими кризисами (Таблица 10).

⁶ Older workers scoreboard, 2004, 2007 and 2014, EU and OECD. Источник: <http://www.oecd.org/employment/ageingandemploymentpolicies.htm>

⁷ Из данных выборочных наблюдений качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения, проведенных Росстатом, следует, что доля неработающих пенсионеров, указавших на отсутствие желания иметь дополнительную работу, приносящую дополнительный доход, в связи с тем, что они «не могут работать», составила в 2013 году — 50,3%, в 2015 году — 57,8%.
Источник: <http://www.gks.ru/>

Таблица 10

Динамика показателей занятости и безработицы пожилого населения по половой принадлежности (%)

Годы	Уровень занятости		Уровень безработицы	
	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины
2005	22,6	24,4	3,5	3,6
2006	22,3	25,3	2,9	3,3
2007	24,4	27,3	2,7	2,5
2008	24,0	27,0	4,1	3,4
2009	24,1	27,1	4,6	4,7
2010	24,8	27,0	4,2	4,0
2011	26,3	28,7	3,8	3,6
2012	26,8	29,5	3,1	2,6
2013	27,0	30,0	3,3	3,0
2014	26,9	30,5	3,4	2,7

Источник: Росстат

Под влиянием международного финансового кризиса и ухудшения макроэкономической ситуации в России уровень занятости пожилых (как мужчин, так и женщин) в 2008 году сократился на 0,3–0,4 процентного пункта по сравнению с 2007 годом, а уровень безработицы, наоборот, возрос на 0,9–1,4 процентного пункта. Для сравнения, уровень занятости всего населения вырос в 2008 году, по сравнению с предыдущим годом, лишь на 0,1 процентного пункта (63,2% и 63,1% соответственно), а уровень безработицы — сократился на 0,2 процентного пункта (6,2% и 6% соответственно).

Большая подверженность показателей занятости и безработицы пожилых изменениям на рынке труда предполагает необходимость выработки и реализации в условиях кризисов специальных мероприятий, ориентированных на данную группу населения в рамках программ содействия занятости, демпфирующих сокращение спроса на рабочую силу старших возрастов.

Необходимость подобного рода мероприятий становится особенно актуальной в условиях, когда пожилое население составляет, согласно данным Росстата, шестую

часть занятых в экономике, а по отдельным профессиональным группам — 20 и более процентов⁸ (Таблица 11).

Таблица 11

Удельный вес работников старше трудоспособного возраста в общей численности работников соответствующей группы занятий, октябрь 2013 года (%)

Группы занятий работников	Доля работников старше трудоспособного возраста в общей численности работников соответствующей группы занятий (%)
Все работники	16,6
в том числе:	
неквалифицированные рабочие	31,9
служащие, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием	20,5
специалисты высшего уровня квалификации	18,0
руководители учреждений, организаций и предприятий, их структурных подразделений (служб)	17,0
специалисты среднего уровня квалификации	16,2
работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности	13,8
квалифицированные работники крупных и мелких промышленных предприятий, художественных промыслов, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр	11,1
операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин	8,8
квалифицированные работники сельского, лесного, охотничьего хозяйств, рыбоводства и рыболовства	7,5

Источник: Росстат

Высокая доля пожилых среди занятых в экономике России, особенно среди квалифицированных работников, подготовка которых требует продолжительного специального профессионального образования, с учетом прогнозируемого сокращения численности трудоспособного населения, предполагает заблаговременную подготовку

⁸ Из приведенных статистических данных можно сделать вывод о значительных масштабах занятости пожилых в неформальном секторе.

и реализацию комплекса опережающих мероприятий с целью предотвращения вероятных негативных последствий.

К числу таких мероприятий следует отнести, например, разработку прогнозного баланса трудовых ресурсов, в половозрастном и профессиональном разрезах — как в целом по Российской Федерации, так и в разрезе субъектов Российской Федерации; формирование на его основе планов подготовки специалистов в учебных заведениях начального, среднего и высшего профессионального образования; организацию активной профориентационной работы с пожилым населением на базе учреждений государственной службы занятости, подготовку специалистов учреждений государственной службы занятости к работе с пожилым населением и др.

Потребуется также подготовка бизнеса к предстоящим изменениям возрастного состава занятых в экономике — путем адаптации технической базы, технологий, организации и условий труда, в том числе режимов труда и отдыха, условий организации заработной платы.

Мадридский план действий по проблемам старения 2002 года⁹ в связи с решением вопроса трудовой деятельности пожилых людей предусматривает, в частности, следующее: «В рамках практических мер и политики в области рационального использования людских ресурсов необходимо принимать во внимание конкретные потребности пожилых людей и обеспечивать их удовлетворение. В связи с этим может потребоваться соответствующая адаптация условий на рабочих местах и условий труда для обеспечения того, чтобы пожилые люди располагали профессиональными навыками, здоровьем и возможностями для дальнейшей производственной деятельности в пожилом возрасте. Это означает, что работодателям, организациям трудящихся и работникам кадровых органов следует уделять более пристальное внимание возникающим как на национальном, так и на международном уровнях новым видам организации труда, которые могут способствовать сохранению и продуктивному использованию пожилых работников в качестве рабочей силы».

Рассматривая вопросы занятости пожилых, следует отметить отставание уровня оплаты их труда, за редким исключением, от работников всех возрастов, в том числе — в гендерном аспекте (приложение 1).

Если средняя начисленная заработная плата работников — мужчин всех возрастов в октябре 2013 г. составляла 33 301 рубль, то мужчин в возрасте 55–59 лет — 29 746 рублей (отклонение — 10,7%); в возрасте 60–64 лет — 28 532 рубля (отклонение — 14,3%), в возрасте 65 лет и старше — 29 366 рублей (отклонение — 11,8%).

Аналогичное отставание в уровне оплаты труда наблюдается и у женщин старших возрастов. Средняя начисленная заработная плата женщин всех возрастов в октябре 2013 г. составляла 24 721 рубль, у женщин в возрасте 55–59 лет — 23 238 рублей

⁹ Источник: <http://www.un.org/>

(отклонение — 6,0%); в возрасте 60–64 лет — 21 906 рублей (отклонение — 11,4%), в возрасте 65 лет и старше — 21 712 рубля (отклонение — 12,2%).

Более низкий уровень оплаты в старших возрастах, с учетом психофизиологических особенностей, объясним в отношении отдельных видов профессиональной деятельности, связанных с особыми условиями и режимами труда, либо с затратами преимущественно физического труда, например в таких группах, как операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин, работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности, неквалифицированные рабочие.

Однако пониженная оплата труда пожилых зафиксирована в других профессиональных группах, содержание и условия труда в которых не связаны с возрастными особенностями работников, например специалистов различной квалификации, служащих, занятых подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием и др.

Подобные различия расцениваются как результат дискриминирующих действий работодателей, пользующихся уязвимым положением пожилых работников на рынке труда. Эти действия противоречат рекомендациям Мадридского плана действий по проблемам старения 2002 года, предусматривающим (пункт 28g) заблаговременную нейтрализацию «факторов, приводящих к дискриминации пожилых работников в сфере труда», и могут использоваться в качестве аргумента для критики политики России в отношении пожилых людей на площадках ООН.

Более того, сохранение подобной политики оплаты труда пожилых людей в перспективе может выступать в качестве причины расширения масштабов их занятости не в реальном, а в неформальном секторе экономики.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о наличии ряда проблем, снижающих эффективность экономической активности и занятости пожилых людей, и необходимости их практического решения в условиях старения населения. Эти решения должны быть направлены на изменение системы взглядов в обществе на занятость пожилых людей, преодоление сложившихся в этой области стереотипов, на заблаговременную подготовку производств к использованию в больших масштабах труда работников старших возрастов — как с позиций адаптации техники и технологии, так и с точки зрения разработки адекватных условий и режимов труда, а также осуществления активных мер на рынке труда, в том числе в рамках государственной и региональных программ содействия занятости.

5. Образование пожилых людей

Важным фактором развития пожилых людей является наличие у них образования, соответствующего потребностям экономики, а также возможностей приведения образовательного уровня в соответствие с возрастными изменениями и изменениями спроса на рынке труда.

Данные Росстата показывают, что уровень образования, достигнутого пожилыми людьми, в целом соответствует образовательному уровню всего населения (Таблица 12).

[Таблица 12](#)

Образовательный уровень населения России, 2011 год (%)

Показатель	Все респонденты	Из них старше трудоспособного возраста
Всего	100,0	100,0
в том числе по уровню достигнутого образования		
послевузовское профессиональное	0,7	0,8
высшее профессиональное	23,9	16,8
неполное высшее профессиональное	1,5	0,3
среднее профессиональное	25,1	27,4
начальное профессиональное	17,5	15,3
среднее (полное) общее	18,3	15,9
основное общее	9,6	14,6
не имеют основного общего	3,4	8,9

Источник: Росстат

Таким образом, с позиций образовательного уровня пожилое население обладает, в основном, достаточным потенциалом для полноценного участия в трудовой и общественной деятельности.

Однако этот потенциал на практике реализуется далеко не в полной мере. Как показывают данные КОУЖ, из числа лиц старше трудоспособного возраста, занятых в экономике и имеющих профессию (специальность), подтвержденную дипломом

(свидетельством), выполняли работу, не соответствующую полученной специальности, в 2011 году 38,8%, в 2014 году — 42%.

Использование не по специальности отрицательно влияет на количественные и качественные результаты трудовой деятельности, уровень профессиональной и моральной удовлетворенности. В результате, как следует из материалов КОУЖ, в 2014 году 33,7% лиц старше трудоспособного возраста, занятых в экономике, оценили неудовлетворительно или не вполне удовлетворительно профессиональную удовлетворенность своей основной работой; 24,5% дали соответствующую оценку моральной удовлетворенности.

В такой ситуации с позиций создания условий для полноценного участия пожилых людей в общественной жизни важно оказание им содействия в поиске рабочих мест, соответствующих образовательному статусу, а также организация дополнительного образования.

Между тем, согласно данным КОУЖ, 2/3 занятых в экономике пожилых людей, имевших основную работу, не соответствующую полученной специальности, в 2011 и 2014 годах не получили какую-либо специальную профессиональную подготовку (переподготовку, обучение). Более того, лишь 1,1% пожилых людей посещали какие-либо курсы или участвовали в других видах дополнительного образования (обучения). Практически все респонденты в возрасте старше трудоспособного, участвующие в обследовании КОУЖ, в качестве причин неучастия в дополнительном образовании указали на отсутствие необходимости (96–97%), отсутствие возможности в связи с нехваткой средств, отсутствием времени (1,2–1,5%); пребывание в поиске (0,8–1%).

Недооценка пожилыми людьми важности и необходимости участия в дополнительном образовании, профессиональной подготовке и переподготовке с учетом потребностей экономики — результат сохранения сформировавшихся в годы советской власти патерналистских ориентаций, поддерживаемых и в современной России. Изменение этих ориентаций и стереотипов потребует опережающего осуществления ряда мероприятий в связи с прогнозируемым старением населения.

К числу таких мероприятий относится, например, проведение масштабной информационно-разъяснительной работы среди пожилого населения и представителей бизнеса, обосновывающей необходимость участия в профессиональной подготовке и переподготовке; разработка специальных образовательных программ профессионального обучения как непосредственно на производстве, так и в различного типа учебных заведениях, в том числе индивидуально ориентированных; осуществление комплекса профориентационных мероприятий на базе учреждений

государственной службы занятости, компенсация за счет средств бюджета и/или бизнеса расходов на платное обучение/переобучение пожилых и пр.

Перспективным является также использование для профессионального обучения и переобучения пожилых людей современных информационных технологий, дистанционного обучения. В этой связи предстоит решить две взаимосвязанные задачи: организовать обучение пожилых навыкам практической работы с компьютерами и, в то же время, создать условия, предоставляющие им возможность выхода в Интернет. Данное направление имеет принципиально важное значение в современных условиях и должно носить масштабный характер, поскольку, как показывают данные КОУЖ, в 2011 году лишь 17,4% лиц старше трудоспособного возраста имели навыки практической работы с персональным компьютером и только 15,3% располагали возможностью выхода в Интернет. Учитывая затратный характер данного мероприятия, следует разработать механизм его финансирования, в том числе в рамках государственных и региональных целевых программ.

6. Социальное обслуживание пожилого населения

Одним из направлений создания благоприятных условий для развития пожилых людей является организация их социального обслуживания.

Обязательство государства предоставлять социальные услуги, в том числе пожилым, определено Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Потребность пожилых в социальном обслуживании обусловлена состоянием их здоровья, снижением мобильности, одиночеством и иными объективными факторами, для предотвращения или смягчения действия которых необходима посторонняя помощь.

Услуги социального обслуживания предоставляются организациями различных организационно-правовых форм, преимущественно государственными, подведомственными органам социальной защиты. Роль негосударственных организаций социального обслуживания пожилого населения в настоящее время незначительна.

Как показывают результаты комплексного наблюдения условий жизни населения, проводимого Росстатом, за 2011 год, потребность в социальном обслуживании в органах социальной защиты испытывает преобладающая часть лиц старше 65 лет — 87,6%.

С учетом этого показателя и численности населения в возрасте 65 лет и старше (19 805 тыс. человек) суммарная годовая потребность пожилых людей в социальном обслуживании может быть оценена в 17 349,18 тыс. человек.

Социальное обслуживание гражданам пожилого возраста предоставляется в стационарных условиях, в полустационарных условиях (в определенное время суток) и на дому.

Информация Росстата содержит сведения о годовых объемах социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов органами социальной защиты в нестационарных условиях. Однако при этом отсутствует разбивка по категориям получателей социальных услуг, что следует учитывать при оценке численности пожилых получателей социальных услуг (Таблица 13).

Таблица 13

Численность обслуженных в надомных и полустационарных условиях граждан пожилого возраста и инвалидов, на начало года, по данным Минтруда России¹⁰ (чел.)

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Центры социального обслуживания	698 985	607 497	500 464	432 005	319 589	318 048
Отделения социального обслуживания на дому	1 100 828	1 088 921	1 086 821	1 090 105	1 088 347	1 151 243
Специализированные отделения социально-медицинского обслуживания на дому	94 258	89 773	85 385	80 960	71 334	57 709
Службы (отделения) срочного социального обслуживания	12 261	12 638	12 643	11 929	11 635	11 040
Всего	1 906 332	1 798 829	1 685 313	1 614 999	1 490 905	1 538 040

Источник: Росстат по данным Минтруда России

С учетом емкости стационарных учреждений социального обслуживания, где ежегодно проживает порядка 247–248 тыс. человек¹¹, можно оценить фактический объем социального обслуживания пожилых и инвалидов. Он составлял в 2014 году, по расчетам, 1 786,04 тыс. человек, что не превышает 10,3% потенциальной потребности пожилого населения в социальном обслуживании, установленной по результатам комплексного наблюдения условий жизни населения, проводимого Росстатом.

Можно констатировать в этой связи, что уровень удовлетворения спроса пожилых на данный вид социальных услуг находится на низкой позиции, и в динамике, как видно из данных таблицы 13, имеет тенденцию к снижению.

Следует отметить дифференциацию значений показателей, характеризующих численность лиц, нуждающихся в социальном обслуживании, приводимых в различных источниках. Так, согласно докладом Минтруда России, в очереди на надомное социальное обслуживание находилось в 2013 году 12,4 тыс. человек, в 2014 году — 13,3 тыс. человек¹²; по данным Росстата значение данного показателя составляло 13,3 и 8,2 тыс. человек соответственно¹³. В этой связи очевидна необходимость совершенствования статистического учета в сфере социального обслуживания населения с целью повышения достоверности данных.

¹⁰ Источник: <http://www.gks.ru/>

¹¹ Источник: <http://www.gks.ru/>

¹² Источник: <http://www.rosmintrud.ru/>

¹³ Источник: <http://www.gks.ru/>

Низкий и к тому же сокращающийся уровень удовлетворения спроса пожилых на социальное обслуживание на фоне роста численности этой возрастной группы населения вызван рядом причин, в том числе уменьшением количества соответствующих учреждений, мест в них, а также штатов социальных работников в процессе проводимых оптимизационных мероприятий, что не может быть положительно оценено как с позиций конституционных прав граждан, так и с позиций прогнозируемого старения населения.

В этой связи очевидна целесообразность реализации в ближайшие годы специальных мер, направленных на преодоление неудовлетворенного спроса лиц старших возрастов на социальное обслуживание. К числу таких мер, наряду с развитием мощностей государственных (муниципальных) учреждений социального обслуживания, можно отнести также стимулирование развития негосударственного сектора социального обслуживания, более широкое привлечение к оказанию социальных услуг НКО и добровольцев, развитие мобильных форм социального обслуживания, повышение ответственности трудоспособных членов семьи за содержание и уход за лицами старше трудоспособного возраста, в том числе с использованием как правовых, так и экономических инструментов (пособия по уходу, налоговые вычеты и пр.), привлечение, в том числе посредством экономических стимулов, к предоставлению домашних социальных услуг, сохраняющих трудоспособность пожилых людей.

7. Социальная активность пожилых людей

Социальная активность, или способность вести активный, созидательный образ жизни, имеет, по крайней мере, два аспекта — участие в общественной жизни и/или участие в культурной жизни.

Мадридский международный план действий по проблемам старения 2002 года рассматривает «поощрение участия пожилых людей в гражданской и культурной жизни в качестве стратегии борьбы с социальной изоляцией и поддержки мер, направленных на расширение прав и возможностей».

Данные Росстата свидетельствуют о том, что способность вести активный образ жизни отмечает лишь ограниченная часть пожилых людей¹⁴. Так, в 2014 году, например, согласно данным КОУЖ, лишь 16,1% из них считают, что способны вести активный образ жизни.

Основным направлением активного образа жизни в соответствующей группе пожилых был в 2014 году, согласно данным КОУЖ, активный отдых — занятия спортом, туризмом.

К числу причин, по которым пожилые люди не занимались никакими видами активного отдыха, респонденты в рамках обследования КОУЖ отнесли:

- отсутствие желания — 34,4%;
- нехватка времени — 28,6%;
- отсутствие поблизости мест для занятий — 14,8%;
- высокая стоимость занятий — 8,4%;
- другое — 13,8%.

Понятна причина нехватки времени у значительной части пожилых на активный отдых, поскольку, как отмечалось выше, значительная их часть продолжает трудовую деятельность. Нехватка времени и средств связана также с тем, что значительная часть пожилых (19,7%) ежедневно занята уходом за детьми, а также другими лицами, нуждающимися в посторонней помощи (7,4%) без оплаты.

Представляется целесообразным проведение более углубленного изучения причин отказа пожилых от активного отдыха и выработка на его основе мероприятий,

¹⁴ Источник: <http://www.gks.ru/>

направленных на их преодоление или смягчение их действия в интересах повышения социальной активности данной возрастной группы.

Вторым направлением проявления социальной активности пожилых людей является их участие в деятельности различных организаций (движений). Данные КОУЖ¹⁵ не позволяют оценить уровень участия, но дают представление о его направлениях (Таблица 14).

Таблица 14

Структура направлений участия лиц старше трудоспособного возраста в деятельности каких-либо организаций (движений) в Российской Федерации (%)

Показатель	2011	2014
Всего	100,0	100,0
в том числе принимают участие в деятельности:		
советов ветеранов	41,3	43,4
общественных организаций, движений	40,8	25,6
религиозной общины	11,8	14,0
советов и организационных комитетов по подготовке каких-либо мероприятий	7,3	10,6
советов, добровольных союзов по делам семьи, детей и молодежи	2,9	2,2
движений в защиту животных	0,0	1,5
другой общественной, добровольной или благотворительной организации	14,8	15,3

Источник: Росстат

Перечень направлений социальной активности пожилых людей, как следует из данных Росстата, достаточно разнообразен, а их структура стабильна, что может рассматриваться как свидетельство устойчивости соответствующих целевых установок данной группы населения. Вместе с тем, с целью стимулирования социальной активности пожилых людей в данном направлении, возможна постановка вопроса о выработке иных форм, учитывающих индивидуальные интересы людей (занятия ремеслом, хобби и пр.).

¹⁵ Источник: <http://www.gks.ru/>

Вышеизложенное свидетельствует о наличии ряда проблем в области повышения социальной активности пожилых людей, в том числе обусловленных сохраняющимися экономическими (финансовыми) и материальными барьерами.

Учитывая, что Мадридский план действий по проблемам старения 2002 года предусматривает в том числе реализацию мер, направленных на обеспечение возможностей, осуществление программ и оказание поддержки, необходимых для того, чтобы пожилые люди могли принять участие или могли продолжать принимать участие в культурной, политической и социальной жизни, целесообразно углубленное изучение существующих проблем и выработка на их основе мероприятий по преодолению барьеров на пути повышения социальной активности пожилых людей.

8. Программно-целевые инструменты действий в отношении пожилых людей

Программно-целевые инструменты действий в интересах развития пожилых людей в Российской Федерации стали использоваться со второй половины 90-х годов XX века, когда в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 883 была разработана и в 1997–2004 годах реализована федеральная целевая программа «Старшее поколение» (далее — ФЦП)¹⁶.

Причинами разработки ФЦП явилась как необходимость реакции на сложную социально-экономическую ситуацию в стране в переходный период, так и поддержка принципов ООН в отношении пожилых лиц «Сделать полнокровной жизнь лиц преклонного возраста» (1991 год)¹⁷.

ФЦП содержали формулировки целей и задач, описание основных намеченных к реализации мероприятий и ожидаемых результатов, фиксировали объемы финансирования из федерального бюджета: 1998–1999 годы — 848,465 млрд. рублей, в 2002–2004 годах — 928 млн. рублей (приложение 2). Особенностью ФЦП являлось отсутствие в них количественных целевых показателей (индикаторов).

Реализация ФЦП позволила решить ряд существенных задач развития пожилых людей:

- создана правовая база социальной защиты пожилых, включая вопросы пенсионного обеспечения, социальной поддержки и социального обслуживания;
- сформирована сеть, укреплена материально-техническая и кадровая база социального обслуживания пожилого населения, созданы учреждения нового типа (геронтологические центры, дома малой вместимости, дома временного пребывания, геронтопсихиатрические центры, мобильные социальные службы, больницы медико-социальной помощи, хосписы, центры (клубы) для пожилых людей и др.);
- выработаны и внедрены в практику новые методические подходы к организации предоставления социальных и медицинских услуг лицам старших возрастов;
- разработан национальный стандарт Российской Федерации (ГОСТ Р 53058-2008 «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги гражданам пожилого возраста») и др.

¹⁶ Утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. № 1090, от 21 сентября 2000 г. № 706, от 29 января 2002 г. № 70.

¹⁷ Источник: <http://www.un.org/>

По существу, ФЦП заложила современные подходы к обеспечению конституционных прав и государственных гарантий в отношении пожилого населения.

В последующие годы аналогичные ФЦП на федеральном уровне не принимались. Центр тяжести переместился на региональный уровень, где вопросы пожилых людей решались в рамках различных целевых программ, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

К программно-целевому подходу решения проблем пожилых людей на федеральном уровне вернулись лишь в 2014 году в составе государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (далее — Программа)¹⁸.

Перечень ожидаемых результатов реализации Программы включал в том числе «удовлетворение к 2020 году потребностей граждан пожилого возраста и инвалидов, включая детей-инвалидов, в постоянном постороннем уходе в сфере социального обслуживания населения», то есть решение лишь одной из проблем пожилого населения¹⁹.

Для оценки данного результата Программой определен совершенно не адекватный целевой индикатор — «удельный вес зданий стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов (взрослых и детей), лиц без определенного места жительства и занятий, требующих реконструкции, зданий, находящихся в аварийном состоянии, ветхих зданий от общего количества зданий стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов (взрослых и детей), лиц без определенного места жительства и занятий».

Концентрация внимания Программы лишь на одном, хотя и значимом, направлении, отказ от его финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета, недооценка иных существующих у пожилых людей проблем во многом привела к сохранению целого ряда проблем и барьеров развития пожилого населения.

Накопление этих проблем и необходимость их комплексного решения привели к разработке, в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации «О развитии системы социальной защиты граждан пожилого возраста» 5 августа 2014 г. и

¹⁸ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296.

¹⁹ Акцент на проблематике социального обслуживания вытекает из положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; далее — Концепция-2020), определившей в качестве одного из основных целевых ориентиров социальной политики решение к 2020 году одной из самых острых проблем пожилого населения — полного удовлетворения потребности в постоянном постороннем уходе.

последующего утверждения Правительством Российской Федерации Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года (далее — Стратегия)²⁰.

Целью Стратегии является повышение продолжительности, уровня и качества жизни людей старшего поколения.

Применительно к данной цели определены основные задачи и соответствующие приоритетные направления Стратегии:

- финансовое обеспечение граждан старшего поколения и стимулирование их занятости,
- совершенствование системы охраны здоровья граждан старшего поколения, развитие гериатрической службы, включая профессиональную подготовку и дополнительное профессиональное образование специалистов в этой сфере;
- обеспечение доступа граждан старшего поколения к информационным и образовательным ресурсам;
- формирование условий для организации досуга граждан старшего поколения;
- развитие современных форм социального обслуживания, рынка социальных услуг;
- стимулирование производства товаров и оказание услуг в целях удовлетворения потребностей граждан старшего поколения;
- развитие общества с учетом интересов, потребностей и возможностей граждан старшего поколения.

Цели и приоритеты Стратегии, предусмотренные для их реализации мероприятия носят существенно более комплексный и обоснованный характер, направленный на развитие пожилого населения.

Вместе с тем, возникает ряд вопросов, связанных с практической реализацией Стратегии.

1. Как отмечается в тексте Стратегии, «Реализация приоритетных направлений Стратегии, а также плана мероприятий Стратегии не потребует выделения дополнительных средств из федерального бюджета». Данное положение создает риски реалистичности достижения цели и ожидаемых результатов, решения задач и реализации мероприятий, предусмотренных Стратегией — поскольку в утвержденных

²⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. № 164-р.

государственных программах Российской Федерации финансирование этих мероприятий, многие из которых носят затратный характер, не предусматривается.

2. В тексте Стратегии отмечается, что «Реализация направлений Стратегии будет осуществляться наряду с законодательными актами Российской Федерации, в том числе стратегического значения, и государственными программами Российской Федерации». Данный тезис также носит рискованный характер с позиций реалистичности практического осуществления. Проблематика пожилых людей как особой целевой группы населения, помимо Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, зафиксирована лишь в одном документе — Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года²¹, предусматривающей, в частности:

- разработку физкультурно-оздоровительных программ занятий для граждан старшего возраста;
- создание условий для физкультурно-оздоровительных занятий граждан старшего возраста, в том числе в стационарных учреждениях социального обслуживания;
- разработку мер по привлечению волонтеров (инструкторов по физической культуре и спорту) для работы с трудоспособным населением, лицами старших возрастных групп.

В других стратегических документах Российской Федерации пожилое население как конкретная целевая группа и меры по ее развитию не определены.

Не выделено пожилое население как особая целевая группа и мероприятия по решению проблем этой группы, соответствующие мероприятиям Стратегии, в утвержденных государственных программах Российской Федерации, в том числе и в вышеупомянутой программе «Социальная поддержка граждан».

3. Целевые показатели Стратегии носят не комплексный характер, охватывают далеко не все приоритетные направления, определенные этим документом, либо не соответствуют самим направлениям (Таблица 15). Достаточно указать на отсутствие целевого показателя по такому важнейшему приоритетному направлению Стратегии, как «Финансовое обеспечение граждан старшего поколения и стимулирование их занятости». Вследствие отбора недостаточно методологически обоснованного набора целевых показателей возникает риск в отношении комплексности и объективности оценки на их основе хода и результатов реализации мероприятий, намеченных к реализации в рамках соответствующих приоритетных направлений Стратегии.

²¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. № 1101-р.

4. Не ясен механизм управления Стратегией. В тексте указывается, что Стратегия разработана в целях координации деятельности государственных и общественных институтов для решения существующих проблем граждан старшего поколения. Реализация Стратегии предполагается на основе плана мероприятий (отсутствует в настоящее время), а осуществление контроля за реализацией — координационным советом, создаваемым при Правительстве Российской Федерации с участием общественных организаций. Между тем, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» правительственные координационные органы образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач (пункт 72), но не для выполнения контрольных функций. Неопределенность механизма управления Стратегией также выступает в качестве риска в отношении ее эффективной и результативной реализации.

Вышеизложенное свидетельствует о наличии в Стратегии ряда существенных рисков, способных повлиять на ход и результаты ее практического осуществления, и необходимости их учета — путем внесения соответствующих изменений и дополнений в данный документ.

Таблица 15

Целевые показатели реализации Стратегии

Приоритетные направления Стратегии	Целевые показатели Стратегии	Значение целевого показателя		
		2015 год	2020 год	2025 год
Формирование условий для организации досуга граждан старшего поколения	Доля граждан старшего поколения, занимающихся физической культурой и спортом (%)	3	6	10
Совершенствование системы охраны здоровья граждан старшего поколения	Обеспеченность геронтологическими койками, количество единиц на 10 000 населения 60 лет и старше	1,26	2,26	5
Развитие современных форм социального обслуживания, рынка социальных услуг	Доля граждан старшего поколения, получивших социальное обслуживание, в общем числе граждан старшего поколения, признанных нуждающимися в социальном обслуживании (%)	50	80	100
	Доля граждан старшего поколения, удовлетворенных качеством предоставляемых социальных услуг, в общем числе получателей социальных услуг (%)	50	70	90
	Количество нестационарных и мобильных торговых объектов (тыс. шт.)	193,2	210-240	250-270
Стимулирование производства товаров и оказанием услуг в целях удовлетворения потребностей граждан старшего поколения	Количество выпущенных автобусов, предназначенных для перевозки лиц с ограниченными возможностями, в том числе для инвалидов-колясочников (шт.)	1173	1820	2370
Финансовое обеспечение граждан старшего поколения и стимулирование их занятости	Не определены			
Обеспечение доступа граждан старшего поколения к информационным и образовательным ресурсам	Не определено			
Развитие общества с учетом интересов, потребностей и возможностей граждан старшего поколения	Не определено			

Предложения

Как показал проведенный анализ, Стратегии присущ ряд недостатков, которые могут негативно отразиться на эффективности и результативности ее реализации.

В этой связи представляется целесообразным внесение в Стратегию дополнений и изменений.

1. Дополнение Стратегии мероприятиями:

— в области укрепления здоровья пожилого населения:

развитие системы добровольного медицинского страхования, а также модификация подходов к формированию параметров базовой программы обязательного медицинского страхования (введение повышенных для пожилого населения нормативов объемов предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо, нормативов финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи, нормативов финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования в расчете на одно застрахованное лицо);

корректировка перечня критериев качества медицинской помощи, входящих в состав программы государственных гарантий бесплатного оказания помощи гражданам путем их дифференциации по трем основным возрастным группам населения (население моложе трудоспособного возраста, трудоспособного возраста, старше трудоспособного возраста);

— в области доходов, экономической активности и занятости пожилых людей:

выработка и реализация специальных мероприятий, ориентированных на пожилое население, в рамках программ содействия занятости, демпфирующих сокращение спроса на рабочую силу старших возрастов в условиях экономических кризисов;

заблаговременная подготовка и реализация комплекса опережающих мероприятий с целью предотвращения вероятных негативных последствий старения населения, в том числе: разработка прогнозного баланса трудовых ресурсов в половозрастном и профессиональном разрезе — как в целом по Российской Федерации, так и в разрезе субъектов Российской Федерации; формирование на его основе планов подготовки специалистов в учебных заведениях начального, среднего и высшего профессионального образования; организация активной профориентационной работы с пожилым населением на базе учреждений государственной службы занятости,

подготовка специалистов учреждений государственной службы занятости к работе с пожилым населением и др.;

подготовка бизнеса к предстоящим изменениям возрастного состава занятых в экономике — путем адаптации технической базы, технологий, организации и условий труда, в том числе режимов труда и отдыха, условий организации заработной платы;

реализация специальных мер, в том числе правового характера, направленных на предотвращение дискриминирующих действий работодателей, пользующихся уязвимым положением пожилых работников на рынке труда, в области оплаты их труда;

— в области повышения эффективности использования образовательного потенциала пожилых людей:

реализация в рамках услуг, предоставляемых учреждениями государственной службы занятости, специальных мероприятий, обеспечивающих оказание пожилым лицам содействия в поиске рабочих мест, соответствующих их образовательному статусу, а также организация дополнительного образования с учетом перспективной потребности экономики в кадрах;

проведение масштабной информационно-разъяснительной работы среди пожилого населения и представителей бизнеса, обосновывающей необходимость участия в профессиональной подготовке и переподготовке; разработка специальных образовательных программ профессионального обучения как непосредственно на производстве, так и в различного типа учебных заведениях, в том числе индивидуально ориентированных; осуществление комплекса профориентационных мероприятий на базе учреждений государственной службы занятости, компенсация за счет средств бюджета и/или бизнеса расходов на платное обучение/переобучение пожилых и пр.;

— в области социального обслуживания пожилых людей:

реализация мер, направленных на преодоление неудовлетворенного спроса лиц старшего возраста на социальное обслуживание, в том числе стимулирование развития негосударственного сектора социального обслуживания, более широкое привлечение к оказанию социальных услуг НКО и добровольцев, повышение ответственности трудоспособных членов семьи за содержание и уход за лицами старше трудоспособного возраста, в том числе с использованием правовых и экономических инструментов (пособия по уходу, налоговые вычеты и пр.), более широкое привлечение, в том числе посредством экономических стимулов, к предоставлению домашних социальных услуг, сохраняющих трудоспособность пожилых людей;

— в области стимулирования социальной активности пожилых людей:

проведение углубленного изучения причин, сдерживающих повышение социальной активности пожилых (активный отдых) и выработка на его основе мероприятий, направленных на ее повышение.

2. Совершенствование системы целевых показателей, используемых в Стратегии, с целью адекватного отражения приоритетных направлений, намеченных к реализации, и соответствующих мероприятий, а также учета результатов реализации Стратегии.

В качестве варианта можно предложить, например, систему показателей, использующих для расчета индекс активного долголетия (Active Aging Index, AAI), разработанный в 2012 году экспертной группой во главе с Европейской экономической комиссией ООН и применяемый для оценки, анализа и межстрановых сравнений уровня активности и независимости пожилого населения (приложение 3).

3. Конкретизация вопросов финансирования мероприятий, предусмотренных Стратегией, их объемов и источников.

4. Уточнение и конкретизация положений Стратегии, содержащих описание механизмов управления и контроля.

5. Учет проблем развития пожилых людей и мероприятий, обеспечивающих их решение, определенных Стратегией, во всех профильных государственных программах Российской Федерации.

Приложение 1

Средняя начисленная заработная плата работников в экономике России в октябре 2013 г.

Показатель	Работники всех возрастов		Из них в возрасте					
	Мужчины	Женщины	от 55 до 59 лет		от 60 до 64 лет		от 65 и старше	
			Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины
Все работники	33 301	24 721	29 746	23 238	28 532	21 906	29 366	21 712
Руководители учреждений, организаций и предприятий, их структурных подразделений (служб)	59 320	43 738	54 300	42 192	54 823	39 794	55 791	43 681
Специалисты высшего уровня квалификации	38 893	30 330	35 651	29 995	33 789	29 425	34 701	29 086
Специалисты среднего уровня квалификации	35 332	23 331	31 946	22 754	27 187	24 812	26 607	23 307
Служащие, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием	23 023	18 470	19 572	17 299	18 834	14 752	19 331	14 729
Работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности	22 594	16 770	19 698	14 348	16 765	14 742	15 324	13 349

Показатель	Работники всех возрастов		Из них в возрасте					
	Мужчины	Женщины	от 55 до 59 лет		от 60 до 64 лет		от 65 и старше	
			Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины
Квалифицированные работники сельского, лесного, охотничьего хозяйств, рыбоводства и рыболовства	16 407	16 288	13 813	17 718	16 109	19 242	13 918	18 099
Квалифицированные работники крупных и мелких промышленных предприятий, художественных промыслов, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр	29 464	21 693	27 193	21 439	25 992	21 543	24 640	23 385
Операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин	29 948	21 206	26 303	19 425	23 849	18 513	21 550	17 901
Неквалифицированные рабочие	15 008	12 841	12 201	12 431	11 232	10 973	10 491	11 653

Источник: Росстат

Приложение 2

**Основные характеристики федеральной целевой программы «Старшее поколение»,
реализованной в Российской Федерации в 1997-2004 годах**

	ФЦП «Старшее поколение» на 1997-1999 годы»	ФЦП «Старшее поколение» на 2002-2004 годы»
Цели	<p>Формирование организационных, правовых, социально-экономических условий для осуществления мер по улучшению положения граждан старшего поколения и повышению степени их социальной защищенности.</p> <p>Смягчение социально-экономических последствий переходного периода экономики для граждан старшего поколения.</p> <p>Улучшение «социального самочувствия» граждан старшего поколения.</p> <p>Активизация участия граждан в добровольной деятельности по решению социальных проблем пожилых людей</p>	<p>Создание условий для повышения качества жизни граждан старшего поколения на основе развития сети учреждений социального обслуживания и совершенствования их деятельности, обеспечения доступности медицинской помощи, образовательных, культурно-досуговых и иных услуг, содействия активному участию пожилых граждан в жизни общества</p>
Задачи	<p>Формирование основ общероссийской стратегии в отношении старения населения на среднесрочную и долгосрочную перспективу и подготовка к проведению в Российской Федерации Международного года пожилых людей (1999 год).</p> <p>Повышение эффективности механизмов нормативного регулирования в сфере защиты прав и интересов, охраны здоровья, занятости и социального обеспечения пожилых людей, предоставления им разносторонней помощи и услуг в целях устранения и предупреждения любых форм их дискриминации.</p> <p>Обеспечение информированности граждан о положении пожилых людей и о мерах по улучшению подготовленности к жизнедеятельности при наступлении старости.</p> <p>Оптимизация действующей системы профилактики заболеваний, увеличение объемов и повышение качества оказания квалифицированной медицинской и медико-социальной помощи, улучшение специализированной гериатрической помощи и облегчение пожилым людям</p>	<p>Расширение сети и совершенствование деятельности учреждений и служб, предоставляющих пожилым людям комплекс жизненно важных социально ориентированных услуг (геронтологические центры, дома малой вместимости, дома (отделения) временного пребывания, геронтопсихиатрические центры, мобильные социальные службы, больницы медико-социальной помощи, хосписы, центры (клубы) для пожилых людей и другие).</p> <p>Разработка новых форм социального обслуживания пожилых граждан с учетом масштабов и темпов старения населения, создание условий для внедрения экономически обоснованных моделей и приближения уровня социального обслуживания к потребностям общества.</p> <p>Содействие повышению уровня социальной адаптации пожилых людей, упрочению социальных связей в сочетании с расширением их социокультурных контактов.</p> <p>Поддержание жизненной активности пожилых людей мерами реабилитационного и оздоровительного характера.</p>

	ФЦП «Старшее поколение» на 1997-1999 годы»	ФЦП «Старшее поколение» на 2002-2004 годы»
	<p>доступа к получению услуг в сфере здравоохранения, в том числе в специализированных медицинских учреждениях геронтологического профиля.</p> <p>Создание предпосылок для осуществления системы мер, направленных на формирование оптимальной среды жизнедеятельности пожилых людей.</p> <p>Развитие социального обслуживания пожилых людей с учетом поддержания общественно нормального уровня доступности и достаточности помощи и услуг, внедрение экономически эффективных моделей социального обслуживания.</p> <p>Оказание содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в обеспечении всем гражданам старшего поколения как особой группе населения равных условий и возможностей в процессе социально-экономического развития регионов.</p> <p>Укрепление взаимодействия государственных, муниципальных и иных систем и служб, призванных способствовать решению социальных проблем старшего поколения.</p> <p>Развитие научных исследований по вопросам старения населения и внедрение достижений современной отечественной и зарубежной науки в практическую деятельность.</p> <p>Улучшение подготовки специалистов, занятых предоставлением помощи и услуг гражданам старших возрастных групп</p>	<p>Содействие процессу социальной интеграции пожилых людей с привлечением учреждений социальной сферы, общественных объединений, а также путем продолжения образования в «третьем возрасте».</p> <p>Усиление координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части решения актуальных проблем жизнеобеспечения граждан старшего поколения.</p> <p>Проведение научных исследований по приоритетным проблемам социальной защиты граждан старшего поколения</p>

Приложение 3Показатели, используемые для расчета индекса активного долголетия²²

Области применения (оценки)			
Занятость пожилых людей	Участие пожилых людей в общественной жизни	Независимая, здоровая и безопасная жизнь	Потенциал пожилых людей и создание благоприятных условий
Уровень занятости населения в возрасте 55-59 лет, %	Участие в добровольческой деятельности (%)	Занятия физкультурой, спортом (%)	Ожидаемая продолжительность жизни лиц в возрасте 55 лет (лет)
Уровень занятости населения в возрасте 60-64 лет, %	Участие в помощи детям и внукам (%)	Уровень доступности услуг здравоохранения (%)	Уровень здоровья в период ожидаемой продолжительности жизни в возрасте 55 лет (%)
Уровень занятости населения в возрасте 65-69 лет, %	Участие в помощи пожилым (%)	Уровень независимости образа жизни (%)	Уровень психического здоровья (%)
Уровень занятости населения в возрасте 70-74 лет, %	Участие в политической деятельности (%)	Финансовая безопасность	Уровень использования информационных технологий (%)
		Физическая безопасность	Уровень социальных связей
		Пожизненное образование	Уровень образования

²² Источник: Аналитический доклад за 2014 год Европейской Ассоциации EuropeActive

Авторский коллектив: Владимир Трубин, Наталья Николаева,
Мария Палеева, Софья Гавдифаттова

