DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-4-61-64

Административно-правовые аспекты продуктивного долголетия в Российской Федерации

ВЯЧЕСЛАВ ЮРЬЕВИЧ СИНЮГИН, **профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: Sinyugin230969@yandex.ru

Аннотация: В статье рассмотрены актуальные проблемы повышения продолжительности жизни в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и вовлечения в активное социальное пространство людей пожилого возраста. В статье рассматривается термин «продуктивное долголетие» как комплексное представление о стоящих перед органами власти в этом направлении задачах. Отмечаются имеющиеся в нормативной базе основы, на которых должна базироваться деятельность по разработке и реализации программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения. Автор предлагает закрепить основные признаки активного долголетия, которые можно было бы рассматривать и как критерии вовлеченности и участия различных министерств и ведомств по выполнению задач, сформулированных Указом Президента. Кроме того, рассмотрены особенности государственного управления решением задачи активного долголетия. Отмечается необходимость межведомственного взаимодействия, а также создания федерального портала в сети Интернет, где в открытом доступе будут выложены все имеющиеся для старшего поколения возможности: в области здравоохранения, обучения, творческой реализации. Подчеркивается необходимость адресного использования капиталовложений и системного использования заложенных для реализации программы ресурсов.

Ключевые слова: увеличение продолжительности жизни, активное долголетие, граждане старшего возраста, государственное управление, социальные гарантии

Статья поступила в редакцию 9 октября 2019 года.

Синюгин В.Ю. Административно-правовые аспекты продуктивного долголетия в Российской Федерации. *Государственная служба.* 2020. № 4. С. 61–64.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF PRODUCTIVE LONGEVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

VYACHESLAV Y. SINYUGIN, **Professor, Chair of State Law Studies of Institute of Public Administration and Civil Service**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). Email: Sinyugin230969@yandex.ru

Abstract: The article discusses the urgent problems of increasing life expectancy and involving older people in the active social space in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation No.204 of May 7, 2018 “On national goals and strategic tasks for development of the Russian Federation for the period until 2024”. The article considers the term ‘productive longevity’ as a comprehensive idea of the tasks facing the authorities in this direction. It is noted that the regulatory framework provides the basis for the development and implementation of the program of systemic support and improvement of the quality of life of older citizens. The author proposes to consolidate the main signs of active longevity, which could be considered as criteria for the involvement and participation of various ministries and departments in fulfilling the tasks formulated by the Presidential Decree. In addition, the features of public administration by solving the problem of active longevity are considered. The need for interagency cooperation, as well as the creation of a federal portal on the Internet, is noted, where all available opportunities for the older generation will be laid out in the public domain: for the field of healthcare, education, and creative implementation. The need for targeted use of capital investments and systematic use of the resources laid down for the implementation of the program is emphasized.

Keywords: increase in life expectancy, active longevity, older citizens, public administration, social guarantees

The article was received on October 9, 2019.

Sinyugin V.Y. Administrative and legal aspects of productive longevity in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. No. 4. P. 61–64.

Постановка вопроса. Нормативная составляющая в сфере продуктивного долголетия

Рассмотрим прежде всего нормативный аспект. Термин «продуктивное долголетие» является новым для нормативной базы Российской Федерации. Данный термин может основываться на пункте 3а абзац 2 Указа Президента России от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В документе поставлена цель обеспечить увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни [Рамонов, 2011. С. 497–518] до 67 лет к 2024 году. Предлагается соотнести указанную цель с термином «продуктивное долголетие». Также в пункте 3б абзац 4 данного Указа поставлена задача по разработке и реализации программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения, что, по нашему мнению, также является инструментом обеспечения продуктивного долголетия.

Вторым важным документом с точки зрения нормативного аспекта является Федеральный закон от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». Данный Федеральный закон закрепил повышение пенсионного возраста [Горлин, Ляшок, Малева, 2018. С. 148–179] для женщин до 60 лет и для мужчин до 65 лет, тем самым законодательно определив задачу по обеспечению продуктивного долголетия. В соответствии с этой целью можно с уверенностью утверждать, что нашей стране важны трудовые ресурсы и опыт старшего поколения.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 26 июля 2019 года № 245-ФЗ по вопросам социального бизнеса[1] также является важной предпосылкой и инструментом для достижения продуктивного долголетия [Суева, 2016. С. 799–810]. При этом граждане старшего поколения могут быть как организаторами социального бизнеса, так и получателями его услуг.

Терминологическая и содержательная составляющие в сфере продуктивного долголетия

В настоящий момент только создается основополагающая терминология в рассматриваемой сфере. Так, в протоколе совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 17 мая 2019 года о ходе реализации федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография» упоминался термин «активное долголетие». Таким образом, ученым и практикам еще предстоит доработать и нормативно закрепить терминологический аппарат в данной сфере. Прежде всего, для того, чтобы он был ясен и понятен людям старшего поколения, для кого он и предназначен.

В отношении содержательного наполнения термина «продуктивное долголетие» (или «активное долголетие») с точки зрения государственного управления предлагается закрепить основные признаки этого явления. В качестве основных можно выделить несколько признаков. В увязке с потенциально ответственными за их исполнение федеральными органами исполнительной власти эта схема могла бы выглядеть следующим образом:

– востребованность в обществе, включая трудовые отношения (возможно, новые налоговые льготы для работодателей), общественные проекты и другие социальные «маяки», свидетельствующие о востребованности данного гражданина. Ответственные – Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;

– качественная медицинская помощь и профилактика, прежде всего на основе системы разветвленной геронтологической службы – Министерство здравоохранения Российской Федерации;

– социальные гарантии в старости, включая качественную систему долговременного ухода, качественные дома престарелых, обязательства со стороны детей – то, что, по сути, формирует «уверенность в завтрашнем дне». Эта задача относится к ведению Минтруда Российской Федерации;

– бесплатный доступ к спортивным сооружениям для людей старшего поколения, включая максимально доступные возможности занятий спортом во дворах, на стадионах, в школах – Министерство спорта Российской Федерации;

– возможности получения специального питания, диетологических рекомендаций для людей старшего поколения – Минсельхоз Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации;

– возможности получения новых навыков, прежде всего в сфере цифровой экономики и финансовой грамотности – Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации;

– финансовые ресурсы для обеспечения продуктивного долголетия на всех уровнях бюджетной системы РФ, включая федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и муниципалитетов, стимулирование корпоративных программ и накоплений граждан для обеспечения продуктивного долголетия. Это зона ответственности двух министерств – Минэкономразвития и Минфина Российской Федерации;

– культура продуктивного долголетия, которая в доступном просветительском виде должна быть донесена до каждого пожилого человека. Эта задача потребует координации между Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, Министерством труда и социальной защиты, Министерством здравоохранения, Министерством культуры Российской Федерации.

1 «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ»: https://sozd.duma.gov.ru/bill/620203-7

Еще один важный аспект, требующий урегулирования, – на основе каких критериев будет измеряться продуктивность долголетия. Здесь также рассматривается несколько подходов:

– на основе увеличения ожидаемой продолжительности здоровой жизни;

– на основе увеличения количества трудоспособного населения в возрасте до 60–65 лет;

– на основе опросов людей старшего поколения об удовлетворенности условиями жизни;

– на основе достижения значимых социальных целей, например, по воспитанию детей. И другие подходы.

Представляется, что определение критериев оценки успешности продуктивности долголетия также необходимо для реализации данной задачи.

Таким образом, продуктивное долголетие можно определить как инструмент реализации национальной цели Российской Федерации по увеличению ожидаемой продолжительности здоровой жизни пожилых людей, предусматривающий, прежде всего, их востребованность в обществе [Щанина, 2015. С. 150–162], качественную медицинскую помощь и профилактику, социальные гарантии, возможности занятия спортом, получение специального питания, развитие новых навыков на основе знаний культуры продуктивного долголетия и при наличии соответствующих финансовых ресурсов, прежде всего в бюджетной системе Российской Федерации.

Особенности государственного управления в решении задачи активного долголетия

Следующий вопрос после понятийного аппарата и нормативного закрепления – организация государственного управления для обеспечения активного долголетия [Колмыкова, Силеверстова, 2016. С. 134–137]. Выше уже указывалось, и нельзя не согласиться, что достижение целей продуктивного долголетия требует межведомственного взаимодействия как на федеральном, так и на региональном уровне.

Представляется важным рассмотреть вопрос о создании координационных органов на федеральном и региональном уровнях для разработки, а также реализации программ продуктивного долголетия. Помимо координационного органа высокого уровня представляется необходимым наличие межведомственного проектного офиса по данному направлению для работы в ежедневном режиме. К работе в нем могут быть привлечены также эксперты, ученые, представители общественных организаций и бизнеса. Крайне важным представляется участие в этой работе представителей муниципалитетов, так как именно они реализуют разработанную на федеральном и региональном уровнях повестку и являются тем «замыкающим» звеном, которое доходит до каждого. В данном случае важно личное общение с каждым пожилым гражданином с целью разъяснить открывающиеся для него возможности как участника данной программы. При этом с учетом общего уровня жизни пожилых людей важно, чтобы большинство таких возможностей было бесплатным.

Если федеральный уровень власти транслирует нормативные акты, показатели эффективности программ, анализирует и распространяет для исполнения должностными лицами лучшие практики, то на площадке проектных офисов могут регулярно готовиться новые региональные и муниципальные инициативы (например, программа зеленых насаждений и многие другие).

Системным инструментом являются программы, содержащие комплекс мероприятий и обозначающие ответственных для достижения поставленных целей. Так, важным шагом стало поручение Председателя Правительства Российской Федерации по итогам совещания 17 мая 2019 года: «Высшим должностным лицам субъектов РФ – утвердить региональные программы, направленные на укрепление здоровья, увеличение периода активного долголетия и продолжительности здоровой жизни граждан старшего поколения…»[2].

Заключение

Рассматривая вопрос о ресурсах по реализации данной программы, необходимо отметить, что она не требует больших капиталовложений. Важно грамотно организовать использование уже существующих ресурсов в целях реализации программы. Например, перепрофилировать или подключить к реализации имеющиеся медицинские мощности или спортивные учреждения; возможно, задействовать студентов спортивных и иных вузов для организации занятий с пожилыми гражданами. Также по решению Правительства на федеральный проект «Старшее поколение» будет выделено 100 млрд руб.[3]. Это в среднем чуть более 1 млрд руб. на один субъект Федерации. Крайне важно рационально расходовать эти деньги, имея обратную связь непосредственно от бенефициаров данной программы – старшего поколения. Важны также темпы реализации мероприятий «майского» указа Президента, ведь только к 12 декабря 2019 года (через полтора года после принятия Указа) было предусмотрено рассмотрение принятых региональных программ в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации.

Представляет интерес создание федерального и региональных информационных порталов по реализации программ активного долголетия, где в формате «единого окна» представители старшего поколения могли бы получать достоверную и опе-

2 О решениях по итогам совещания у Дмитрия Медведева о ходе реализации федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография»: http://m.government.ru/orders/36804/

3 *В. Кузьмин*. Активные годы. *Российская газета*. 17 мая 2019 года.

ративную информацию обо всех возможностях в рамках данного проекта. При этом пользователями порталов могли бы быть и дети пожилых граждан, и социальные работники, и другие заинтересованные лица.

Уже сегодня можно отметить эффективные примеры региональных программ. Так, проект «Московское долголетие»[4] уже получил достойную оценку в обществе и предлагает новые возможности старшему поколению – укрепить здоровье, получить новые знания и творческое развитие [Макиенко, 2015. С. 29–39].

4 www.mos.ru

В заключение необходимо напомнить требование Президента России В.В. Путина, адресованное управленцам всех уровней на совещании по исполнению национальных проектов 8 мая 2019 года: «Гражданам важен результат, и не в отдаленном будущем, а сейчас… Обращаюсь ко всем должностным лицам, которые отвечают за реализацию национальных проектов: нужно предъявлять людям плоды своей работы, те самые понятные, осязаемые изменения, которые улучшают жизнь российских семей, каждого человека»[5].

5 Стенограмма заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. 8 мая 2019 года: www.kremlin.ru

Литература

Горлин Ю.М., Ляшок В.Ю., Малева Т.М. Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски. *Экономическая политика.* 2018. Т. 13. № 1. С. 148–179.

Колмыкова М.А., Силеверстова Н.И. Перспективы повышения качества жизни пожилых граждан России. *Международный научно-исследовательский журнал*. 2016. № 5–6(47). С. 134–137.

Макиенко М.А. Проблемы и перспективы сохранения качества жизни пожилых людей в Российской Федерации. *Векторы благополучия: экономика и социум*. 2015. № 1. С. 29–39.

Рамонов А.В. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни как интегральная оценка здоровья россиян. *Экономический журнал Высшей школы экономики*. 2011. № 4. С. 497–518.

Суева Ю.В. Социальное предпринимательство как инструмент повышения эффективности решения социальных проблем. *Российское предпринимательство*. 2016. Т. 17. № 6. С. 799–810.

Щанина Е.В. Интеграция пожилых людей в современный социум. *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки*. 2015. № 1. С. 150–162.

References

Gorlin Y.M., Lyashok V.Y., Maleva T.M. Raising the retirement age: positive effects and likely risks. *Ekonomicheskaya politika.* 2018. Vol. 13. № 1. P. 148–179. In Russian

Kolmykova M.A., Sileverstova N.I. Prospects for improving the quality of life of elderly citizens of Russia. *Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatelskij zhurnal.* 2016. № 5–6(47). P. 134–137. In Russian

Makienko M.A. Problems and prospects of preservation of quality of life of elderly people in the Russian Federation. *Vektory blagopoluchiya: ekonomika I sotsium.* 2015. № 1. P. 29–39. In Russian

Ramonov A.V. Expected healthy life duration as an integral assessment of the health of Russians. *Ekonomicheskij zhurnal Vysshej shkoly ekonomiki.* 2011. № 4. P. 497–518. In Russian

Schanina E.V. Integration of older people into modern society. *Izvestiya vysshix uchebnyh zavedenij. Povolzhskij region. Obshchestvennye nauki.* 2015. № 1. P. 150–162. In Russian

Sueva Y.V. Social entrepreneurship as a tool to improve the efficiency of solving social problems. *Rossijskoe predprinimatelstvo.* 2016. Vol. 17. № 6. P. 799–810. In Russian

ДЕНЬ ПОЖИЛОГО ЧЕЛОВЕКА

В 2020 году в мире в тридцатый раз будет отмечаться День пожилого человека. Установленный в декабре 1990 года резолюцией 45/106 Генассамблеи ООН, этот день приходится на 1 октября и призван обратить наше внимание на ту важную роль, которую играют пожилые люди в жизни общества, повысить осведомленность о положительных сторонах и проблемах старения в современном мире.

Организация Объединенных Наций отмечает, что «пожилые люди всегда играли значительную роль в обществе. Они служат примером для молодых, они являются наставниками и хранителями традиций. В то же самое время – это одна из самых уязвимых групп населения… Во многих регионах мира возрастное неравенство является результатом множества факторов: места жительства, пола, социально-экономического положения, здоровья, дохода. По мере улучшения услуг в области здравоохранения численность пожилых людей растет. Их потребности также растут, равно как и их вклад в общество».

В России в 1992 году Верховный Совет принял специальное постановление президиума «О проблемах пожилых людей» и, поддерживая рекомендации ООН и признавая их значимость, объявил 1 октября Днем пожилых людей.

В 2020 году опубликован научно-методологический доклад НИУ-ВШЭ «Концепция политики активного долголетия», подготовленный мультидисциплинарной и межведомственной рабочей группой для экспертной разработки проекта концепции «Активное долголетие в Российской Федерации». Проект прошел обсуждение на заседании Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере. В предисловии к докладу авторы отмечают: «Политика активного долголетия направлена на развитие и реализацию потенциала человека, в основе которого лежит увеличение продолжительности жизни. Двуединая цель политики активного долголетия заключается в обеспечении условий для продолжения продуктивной и независимой жизни всеми гражданами при одновременной мобилизации потенциала стареющего общества для его непрерывного устойчивого развития».