

Некоторые этические и правовые вызовы при построении эффективной системы долговременного ухода

Аннотация. Российской системе социальной защиты последних лет свойственна хаотичность проводимых реформ, имеющих основной задачей подчас решение сиюминутных экономических проблем. Повышение уровня социальных выплат или введение новых происходит, как правило, для наиболее активной и недовольной на текущий момент части населения. Так, в 2019 г. под влиянием общественных объединений родителей детей-инвалидов компенсационная выплата для этой категории граждан была увеличена до 10 000 руб., в то время как выплата ухаживающим за иными категориями нуждающихся (например, за пожилыми родственниками) осталась на уровне 1 200 руб. в месяц.

Очевидное отсутствие общих принципов предоставления государственной помощи, основанных на понятных обществу этических нормах, вызывает недовольство и недоверие населения. В статье сделана попытка указать на несоответствие законодательства морально-этическим нормам в сфере долговременного ухода, выявить недостатки и выработать некоторые предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Так, было предложено: 1) поддержать внедряемую в пилотных проектах ряда субъектов Российской Федерации идею наделения лиц, осуществляющих уход за родственниками, статусом социальных работников; 2) поднять размер выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход, до минимального размера оплаты труда, поскольку компенсационные выплаты по своей природе призваны заменить отсутствующий заработок; 3) устранить неоправданную дифференциацию выплат в зависимости от статуса лиц, нуждающихся в уходе; 4) предусмотреть возможность осуществлять трудовую деятельность на условиях неполного рабочего времени при осуществлении ухода, установив справедливые ограничения с учетом размеров компенсационных выплат и получаемого дохода, и др.

Ключевые слова: этика и право; долговременный уход; этические нормы; социальное обслуживание; пожилые; социальная защита; домашний уход; инвалиды; лица, осуществляющие уход; компенсационные выплаты; неоплачиваемый труд; пилотный проект; дети-инвалиды; социальный работник.

Для цитирования: Дзгоева Ф. О. Некоторые этические и правовые вызовы при построении эффективной системы долговременного ухода // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 2. — С. 134–144. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.134-144.

Благодарности. Выполнено в рамках проекта «Этика и право: соотношение и механизмы взаимовлияния» НИУ «ВШЭ».

Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

© Дзгоева Ф. О., 2023

* Дзгоева Фатима Олеговна, кандидат юридических наук, доцент департамента публичного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Большой Трёхсвятительский пер., д. 3, г. Москва, Россия, 123022
fsuleymanova@hse.ru

Some Ethical and Legal Challenges in Effective Long-Term Care System Development

Fatima O. Dzgoeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, HSE University
Bolshoy Trekhsvyatitskiy per., d. 3, Moscow, Russia, 123022
fsuleymanova@hse.ru

Abstract. The Russian social protection system of recent years has been characterized by the chaotic nature of the ongoing reforms, which sometimes have the main task of solving momentary economic problems. An increase in the level of social benefits or the introduction of new ones occurs, as a rule, for the most active and dissatisfied part of the population. Thus, in 2019, under the influence of public associations of parents of disabled children, the compensation payment for this category of citizens was increased to 10,000 rubles, while the payment to caregivers for other categories of people in need (for example, elderly relatives) remained at the level of 1,200 rubles per month.

The obvious lack of general principles for the provision of state aid based on ethical norms understandable to society causes discontent and distrust of the population. The paper attempts to point out the inconsistency of legislation with moral and ethical standards in the field of long-term care, identify shortcomings and develop some proposals for improving the current legislation.

The author suggests the following: 1) to support the idea implemented in pilot projects of a number of subjects of the Russian Federation to endow persons caring for relatives with the status of social workers; 2) to raise the amount of payments to unemployed able-bodied caregivers to the minimum wage, since compensation payments by their nature are designed to replace missing earnings; 3) to eliminate unjustified differentiation of payments depending on the status of persons in need of care; 4) to provide for the possibility of working on a part-time basis when providing care, setting fair limits taking into account the amount of compensation payments and income received, etc.

Keywords: ethics; law; long-term care; ethical standards; social services; elderly; social protection; home care; disabled people; caregivers; compensation payments; unpaid work; pilot project; disabled children; social worker. Cite as: Dzgoeva FO. Nekotorye eticheskie i pravovye vyzovy pri postroenii effektivnoy sistemy dolgovremennogo ukhoda [Some Ethical and Legal Challenges in Effective Long-Term Care System Development]. Lex russica. 2023;76(2):134-144. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.134-144. (In Russ., abstract in Eng.).

Acknowledgements. Performed within the framework of the HSE project «Ethics and Law: Correlation and Mechanisms of Mutual Influence».

Введение

На сегодняшний день сфера социально-трудовых отношений переживает колоссальную трансформацию. Глобальные вызовы в виде демографического кризиса, появления новых форм занятости, цифровизация экономики требуют изменения социальной политики государств.

По данным Организации Объединенных Наций, на текущий момент пожилые граждане в возрасте 65 лет и старше составляют самую быстрорастущую возрастную группу в мире.

В 2018 г. впервые число пожилых людей превысило число детей в возрасте до пяти лет, а к 2050 г. их станет больше, чем населения в возрасте от 15 до 24 лет. Государства стараются модифицировать свои системы образования, здравоохранения и социальной защиты для обеспечения всем необходимым этой растущей в численности возрастной группы¹.

В 2018 г. на территории Российской Федерации численность населения составила 146,9 млн человек, из них 31,7 % (46,5 млн человек) — пенсионеры (при средней продолжительности жизни — 72,5 года)². При этом

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Highlights (ST/ESA/SER.A/423) // URL: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.

² Самофатова К. А. Специфика организации системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста в Российской Федерации // Социальная политика и социология. 2019. Т. 18. № 1 (130). С. 68.

по самым скромным подсчетам из них около 5,5 млн — тяжелобольные престарелые³.

Во многих странах назрела необходимость введения новой либо совершенствования существующей системы ухода за престарелыми и инвалидами.

В Докладе по данной проблеме, подготовленном НИУ ВШЭ в 2022 г., выделено пять тенденций, под влиянием которых современное общество подошло к созданию системы долговременного ухода:

- 1) рост продолжительности жизни, ведущий к увеличению периода жизни с ограниченными возможностями;
- 2) смещение фокуса в социальной политике на расширение возможностей людей всех возрастов с целью обеспечения благополучия и повышения качества жизни;
- 3) ослабление поддержки со стороны расширенной семьи, включая растущее одиночество пожилых людей, вследствие трансформации брачно-партнерского и репродуктивного поведения, межпоколенных отношений, миграции;
- 4) оптимизация расходов на здравоохранение в условиях стареющих обществ, ведущая к сокращению затрат на лечение и поддержку людей с ограниченными возможностями в рамках системы здравоохранения;
- 5) деинституционализация постоянного социального ухода за людьми с выраженными дефицитами в самообслуживании и ориентация на «старение дома»⁴.

В России система долговременного ухода за пожилыми только начинает складываться. Реализация данного проекта предусмотрена целым пакетом документов, среди которых:

- национальный проект «Демография», в состав которого входит федеральный проект «Старшее поколение»;
- распоряжение Правительства РФ от 05.02.2016 № 164-р «Об утверждении Стра-

тегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года»;

- постановление Правительства РФ от 24.11.2014 № 1236 «Об утверждении примерного перечня социальных услуг по видам социальных услуг»;
- приказ Минтруда от 30.07.2014 № 500н «Об утверждении рекомендаций по определению индивидуальной потребности в социальных услугах получателей социальных услуг»⁵.

В 2022 г. в отдельных субъектах Российской Федерации в рамках федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография» апробируется пилотный проект по созданию системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, нуждающимися в уходе. В нем участвуют 34 субъекта Российской Федерации⁶. В соответствующем приказе Минтруда дано определение долговременного ухода, под которым понимается ориентированный на граждан пожилого возраста и инвалидов скоординированный способ предоставления необходимой помощи, позволяющий поддерживать их здоровье, функциональность, социальные связи, интерес к жизни. Цели системы долговременного ухода — обеспечение гражданам, нуждающимся в уходе, поддержки их жизнедеятельности, которая позволит им максимально долго сохранять привычное качество жизни, а также оказание поддержки гражданам, осуществляющим уход.

У внедряемой системы уже есть реальные результаты. Так, в 2021 г. в 24 субъектах Федерации социальные услуги по уходу получили более 108 тыс. человек; из них свыше 80 тыс. — на дому и в центрах дневного пребывания. Более 9 тыс. родственников людей, кому требуется уход на дому, вернулись на работу. Существенно сократилось число обращений

³ Патронажный уход в XXI веке : материалы научно-практической конференции 17 июня 2015 г. // URL: <https://nursema-nager.ru/meropriyatiya/216-2015-6-17-konf.html>.

⁴ Система долговременного ухода: уроки международного опыта для России: доклад к XXIII Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2022 г.; / Е. В. Селезнева, О. В. Синявская, Е. Л. Якушев, Е. С. Горват, Н. Б. Грищенко, Д. Е. Карева ; науч. ред. О. В. Синявская. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. С. 5.

⁵ Приказ Минтруда от 30.07.2014 № 500н «Об утверждении рекомендаций по определению индивидуальной потребности в социальных услугах получателей социальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Приказ Минтруда России от 29.12.2021 № 929 «О реализации в отдельных субъектах Российской Федерации в 2022 году Типовой модели системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, нуждающимися в уходе» // СПС «КонсультантПлюс».

пожилых граждан в службу скорой медицинской помощи. В сфере долговременного ухода уже создано 4,7 тыс. рабочих мест⁷.

Вместе с тем в формирующейся системе очевидны недостатки, на которые обращают внимание специалисты.

Согласимся с мнением Ю. В. Воронина о том, что сам термин «долговременный уход» является некорректным, акцентирующим внимание по продолжительности ухода, который по большому счету непринципиален. К тому же введение данного термина должно предполагать установление некоего отрезка времени, после которого уход из кратковременного становится долговременным, что в принципе абсурдно для самой услуги.

При создании внутри существующей системы социального обслуживания параллельной модели «долговременного ухода» государство не решает главную проблему — введение социальной услуги по постоянному постороннему уходу, поскольку в новой модели «долговременного ухода» бесплатно предоставляемые социальные услуги ограничены 28 часами в неделю (4 часами в день). Таким образом, не оправдываются ожидания того, что бесплатный уход будет не эпизодическим, а постоянным — в соответствии с нуждаемостью в нем⁸.

При апробировании системы долговременного ухода выявился еще ряд проблемных моментов, требующих совершенствования и регулирования⁹:

- дефицит профессиональных трудовых ресурсов, предоставляющих социальные услуги, в том числе прошедших обучение современным способам ухода. Одним из юридических барьеров является нерешенный вопрос

о квалификационных требованиях к работнику, который мог бы, наряду с социально-бытовыми услугами, оказывать простейшие социально-медицинские услуги;

- отсутствие системы поддержки родственников, осуществляющих уход; ограничение доступа к информации семей, участвующих в уходе за близкими родственниками, о возможности получения помощи¹⁰.

Как мы видим, государству предстоит решить ряд серьезных вопросов при установлении системы долговременного ухода на федеральном уровне.

Основная часть

Выстраивание любой системы социальной поддержки требует соответствующего финансирования и управления. Вместе с тем представляется, что начинать необходимо с этических вопросов, отражающих состояние современного общества XXI в. и его представления о справедливости. И одним из фундаментальных вопросов ухода будет вопрос о возложении ответственности за нетрудоспособных (моральной и правовой).

Создание системы долговременного ухода является важным моральным выбором для общества. Традиционно уход за людьми старшего поколения считается обязанностью семьи. Появление альтернативы в лице создающейся государством системы социальной поддержки неизбежно изменит эти существующие десятилетиями и важные для общества негласные договоренности¹¹.

На ком же должна лежать забота о нуждающихся членах семьи?

⁷ Заседание Президиума Госсовета по вопросам социальной поддержки граждан. 25 мая 2022 г. // Президент РФ : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/state-council/68481> (дата обращения: 06.09.2022).

⁸ Воронин Ю. В. Функциональное воздействие правовых дефиниций на социальную политику в Российской Федерации // Материалы Международной научно-практической конференции «Трудовое право и право социального обеспечения в условиях больших вызовов» (VII Гусовские чтения) / под общ. ред. А. Л. Благодир, Н. Л. Лютова, Ф. О. Сулеймановой. М. : РГ-Пресс, 2022. 366 с.

⁹ Байматов П. Н. Формирование системы долговременного ухода как элемента социального обеспечения в Тюменской области: опыт и перспективы // Стратегия правовых преобразований в сфере труда и социального обеспечения : перспективы десятилетия (Шестые Гусовские чтения) : материалы междунар. науч.-практ. конференции / под общ. ред. Н. Л. Лютова, Ф. О. Сулеймановой. М. : РГ-Пресс, 2021. С. 234.

¹⁰ Нежина Т. Г., Петухова К. А., Четчикова Н. И., Миндарова И. С. Мотивация молодежи в волонтерском движении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3.

¹¹ Дожиточный минимум : В правительстве оценили стоимость системы долговременного ухода для пожилых // Коммерсантъ. № 113. 02.07.2021. С. 1. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4880569?from=doc_vrez (дата обращения: 01.09.2022).

Теоретически здесь возможны несколько вариантов ответа.

1. Забота о себе в старости — дело самих нуждающихся. В таком случае необходимо серьезно рассмотреть предложение о введении страхования на случай потребности в постороннем уходе. Такие идеи уже высказывались многими исследователями. Так, В. Д. Роик в своей работе «Пожилые и стареющий социум России. Выбор модели жизнедеятельности» предлагал вести подобный вид страхования¹².

Модель обязательного социального страхования долговременного ухода характерна для стран континентальной Европы и Азии. Ярким примером является Израиль, где 0,02 % от дохода застрахованных и самозанятых лиц подлежит отчислению для будущего финансирования долговременного ухода¹³.

2. Уход за престарелыми должен обеспечиваться родственниками нуждающихся. Такая позиция основана на формулировках семейного законодательства и подразумевалась долгие годы во многих странах, в которых системы ухода или поддержки ухаживающих на государственном уровне не предусмотрены или плохо развиты.

Исходя из объема помощи, которая оказывается лицам, осуществляющим уход за пожилыми гражданами в РФ (1 200 руб. в месяц¹⁴), можно сказать, что такая позиция характерна и для нашей страны. Более того, она официально озвучивается властями некоторых субъектов Российской Федерации¹⁵. Родственникам оказывается некоторая помощь со стороны государства, однако она не имеет определенных критериев определения размера и ее нельзя назвать удовлетворительной.

3. Забота о нуждающихся гражданах — обязанность государства. Почти во всех развитых странах государство покрывает большую или существенную долю общих затрат на систему долговременного ухода: в странах ОЭСР в сред-

нем около 90 % затрат на уход на дому и около 75 % расходов на стационарный уход¹⁶.

При таком подходе государство должно осознавать, что определенная категория граждан (родственников) сознательно жертвует собственной самореализацией, не вступает в трудовые отношения, а соответственно, рынок труда лишается специалистов. И тогда выстраивание отношений с этой категорией граждан должно идти на совсем другом уровне.

Ответы на поставленные вопросы требуют переосмысления многих этических вопросов. Определение социальных норм о межпоколенческих отношениях, об обязанности взрослых детей заботиться о престарелых родителях и об отношениях к внесемейному уходу являются важнейшими условиями построения системы долговременного ухода.

В странах с «традиционными ценностями» (условно так назовем страны с крепкими семейными связями) ситуация с пребыванием престарелых родственников в домах по уходу при наличии младших членов семьи (детей, внуков), особенно женщин, может вызывать порицание. В странах, где право женщин на труд и самореализацию не вызывает сомнений, вопросов возникает значительно меньше.

При ответе на вопрос о степени ответственности участников данных отношений наиболее оправданным и справедливым представляется идея общих усилий с четким обозначением степени участия каждой стороны. При этом наиболее неопределенным и уязвимым может оказаться положение лиц, осуществляющих уход за родственниками. Их самопожертвование зачастую воспринимают как должное, не все способны реально оценить нагрузку, возлагаемую на ухаживающего, хотя осуществление домашнего ухода становится серьезным испытанием, с которым довольно сложно справиться морально и физически.

¹² Роик В. Д. Пожилые и стареющий социум России. Выбор модели жизнедеятельности : монография. М., 2016. С. 315.

¹³ Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах. Обеспечение всеобщей социальной защиты для достижения Целей в области устойчивого развития / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. М. : МОТ, 2018. С. 371.

¹⁴ Указ Президента РФ от 26.12.2006 № 1455 (ред. от 31.12.2014) «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» ; Указ Президента РФ от 26.02.2013 № 175 (ред. от 07.03.2019) «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Штаркова С. Сегодня государство подталкивает людей сдавать своих детей и стариков в интернаты // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4964505?id2102208>.

¹⁶ Система долговременного ухода: уроки международного опыта для России. С. 12.

В Докладе Международной организации труда (МОТ) «О социальной защите в мире в 2017–2019 годах» приведены данные, из которых следует, что из числа ухаживающих:

- 51 % бросили работу, чтобы обеспечивать уход за членом семьи;
- 12 % вышли на пенсию раньше срока;
- 21 % перешли на сокращенный график работы¹⁷.

Данные исследований демонстрируют, что серьезные психологические и физические заболевания одного из членов семьи, ограничивающие его возможности полноценно организовывать собственный быт, изменяют привычный образ жизни родственников, вынуждают их пересматривать планы на ближайшее будущее. Происходит формирование хронических психологических проблем, в частности возникают устойчивые переживания по причине неопределенности, чувства беспомощности и усиливающегося страха.

Со временем тяжесть нагрузки возрастает и может привести к образованию экзистенциального кризиса, который приводит к невозможности социальной самореализации, так как необходимо затрачивать большое количество жизненных ресурсов на уход за пожилым или больным человеком. В период приближающегося окончания жизни человека психологические факторы достигают своего пика и могут оказать негативное влияние на самочувствие и на самого родственника, который оказывает уход¹⁸.

Результаты анкетирования в России позволили определить ключевые проблемы, свойственные ежедневному уходу за больными людьми. Главной проблемой стал дефицит личного времени и необходимость изменения привычного образа жизни, что отметили 55 % опрошенных родственников. При этом 15 % из них оставили

работу, у 22,5 % возникли финансовые трудности и лишь 6 % респондентов сообщили о том, что заболевание близкого человека никак не отразилось на их образе жизни¹⁹.

Определяя собственный уровень качества жизни в целом, примерно 40 % отметили его значительное снижение, что вызвано необходимостью осуществлять уход за больным. Почти 32 % признали, что им приходится жертвовать личным временем, отпуском, хобби²⁰.

Согласно международным оценкам, в мире насчитывается 57 млн «неоплачиваемых добровольных работников», выполняющих основную часть работы в рамках ухода. Подавляющее большинство из них составляют женщины, которые ушли с работы, лишившись дохода и социальной защиты, чтобы обеспечивать уход за членами семьи, не имея статуса официально оформленного работника по уходу²¹.

Исследуя корреляцию между уходом за родственниками и занятостью в России, Е. Е. Гришина и Е. А. Цацура также отмечают, что основная нагрузка по уходу за членами семьи ложится на женщину²².

По мнению международных экспертов, крайне важно трансформировать неформальную неоплачиваемую трудовую деятельность, осуществляемую в сфере охраны здоровья и длительного ухода вследствие дефицита официальных социальных работников, в формальную занятость на достойных рабочих местах. Такая стратегия позволит многим женщинам вернуться на формальный рынок труда и своим трудом способствовать инклюзивному экономическому росту. Это одновременно создаст приемлемые условия жизни для тех, кто в настоящее время обеспечивает неформальный уход, и придаст импульс борьбе с нищетой, повышению квалификации.

¹⁷ Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах. С. 107.

¹⁸ Система долговременного ухода как новая технология социального обслуживания // URL: https://kcsn.krn.socinfo.ru/media/2020/01/21/1251718069/Sistema_dolgovremennogo_uxoda_Shary_povo.pdf.

¹⁹ Миронова А. А. Демографические изменения и система родственной поддержки // Демографический потенциал стран ЕАЭС : VIII Уральский демографический форум. Екатеринбург : Институт экономики Уральского отделения РАН, 2017. Т. 2. С. 159–166. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/55698/1/8udf2_031.pdf.

²⁰ См. также: Общий уход за больными : учебное пособие / В. В. Мурашко, Е. Г. Шуганов, А. В. Панченко. М. : Медицина, 2018. С. 118 ; Альшанская М. В., Макушина А. С., Александрова Н. В., Лемиш В. В. Социальные и психологические проблемы людей, осуществляющих уход за родственниками, больными деменцией // Омский психиатрический журнал. 2019. № 1. С. 13–15.

²¹ Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах. С. 107.

²² Гришина Е. Е., Цацура Е. А. Влияние родственного ухода на занятость, здоровье и материальное положение ухаживающих // Демографическое обозрение. 2020. № 2. С. 154.

По результатам исследований Всероссийской организации родителей детей-инвалидов (ВОРДИ), 80 % родителей детей-инвалидов и людей, ухаживающих за инвалидами, — это люди с высшим образованием, специалисты, которые ушли с работы и стали практически бесплатными сиделками.

Одновременно поддержку необходимо оказывать и тем, кто принимает решение обеспечивать неформальный уход за членами семьи. На фоне демографического старения следует ожидать увеличения доли рабочей силы, сталкивающейся с необходимостью совмещать уход с работой, что в настоящее время часто приводит к более острому (по сравнению с работниками, не имеющими обязательств по уходу) конфликту между работой и семьей²³.

Во многих международных актах содержатся нормы о дополнительных пособиях лицам, нуждающимся в помощи со стороны третьих лиц²⁴. В ряде стран, включая Великобританию, Финляндию, Швецию, было отмечено позитивное влияние выплат по уходу за инвалидами на улучшение качества их жизни, поскольку они позволили нанять личного помощника и вести более независимый образ жизни²⁵.

В Германии и Израиле выделяется несколько групп нуждающихся согласно критериям ментального и физического здоровья. Каждой категории соответствует денежная выплата или набор услуг на выбор нуждающегося:

- средства на оплату сиделки или помощника;
- определенное количество часов помощника;
- денежная выплата, а уход осуществляют родственники.

Таким образом, компенсации в этих странах позволяют либо сохранить работу родственникам, либо обеспечить им достойное существование в роли сиделки.

Накопившиеся проблемы и международные рекомендации привели к возникновению

в России инициативы по наделению лиц, занятых долговременным уходом, статусом социальных работников либо обеспечения выхода на традиционный рынок труда²⁶. У гражданина, по мнению инициаторов, должен быть выбор. Если он решает самостоятельно ухаживать за своим близким, то ему должна предоставляться выплата, которая имеет функцию и природу заработной платы (включая страховые взносы, соответствующий стаж). Если он делает выбор в пользу реализации в иной сфере, пособия не нужны, но государство должно предоставить услуги квалифицированного ухода.

На сегодняшний день платные услуги сиделки — серый рынок. В Москве услуги нелегальной сиделки стоят 30–50 тыс. руб. в месяц.

На что могут рассчитывать родственники, ухаживающие за своими близкими, в России?

Размер компенсационных выплат изначально был единым для всех ухаживающих и составлял 1 200 руб. в месяц. Однако после выступлений активистов, объединяющих родителей детей-инвалидов, именно для этой категории ухаживающих выплаты были увеличены в 2019 г. до 10 000 руб. (уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы родителями (усыновителями) и опекунами (попечителями)). Таким образом, размер выплаты стал зависеть от категории граждан, что явно говорит не в пользу того, что выплата является эквивалентом заработной платы. Скорее это следствие разной степени активности общественных объединений в данной сфере. В России около 2,5 млн человек получают различные пособия по уходу за инвалидами, но повышение пособия коснулось только одной четверти (около 600 тыс. человек).

Почему размер выплаты, который должен заменить заработок, определяется статусом лица, уход за которым осуществляется, а не приравнен к минимальному размеру оплаты труда? Насколько этична дифференциация в размерах компенсационных выплат? Если ребенок стал

²³ Доклад о социальной защите в мире в 2017–2019 годах. С. 122.

²⁴ Например: ст. 16 Конвенции МОТ № 121 «О пособиях в случаях производственного травматизма» 1964 г. ; п. 25 Рекомендации МОТ № 131 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» 1967 г. ; правило 8 «Поддержание доходов и социальное обеспечение» Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов : приняты Резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Care work and care jobs for the future of decent work // International Labour Office. Geneva : ILO, 2018. P. 141.

²⁶ Минтруд: Родным инвалидов разрешат получать плату за уход в системе СДУ // Милосердие.ru. URL: <https://www.miloserdie.ru/news/rodnyim-invalidov-razreshat-poluchat-platu-za-uhod-v-sisteme-sdu-mintruda/> (дата обращения: 12.09.2022).

инвалидом I группы в 17 лет, то ухаживающий претендует на 10 000 руб. в месяц, а если в 18 лет — то на 1 200 руб. Многие родители, получающие пособие в размере 10 000 руб. в месяц на своих детей-инвалидов, после того, как детям исполняется 18 лет, теряют право на это пособие, потому что детям дали II или III группу инвалидности. Или почему матери сложнее ухаживать за ребенком-инвалидом, чем бабушке?

Вопросов много. Очевидно несоответствие таких выплат их формально закрепленной юридической природе — «восполнению потерь для граждан, способных к труду, но оставивших работу ввиду необходимости осуществления ухода за нетрудоспособными лицами и не имеющих вследствие этого какого-либо дохода»²⁷.

Еще одно неоднозначное правило — запрет на получение иного дохода.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 04.06.2007 № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы), а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет»²⁸ для получения выплаты необходимо подтвердить неполучение пенсии, пособия по безработице и факт отсутствия работы, в рамках выполнения которой лицо подлежит обязательному социальному страхованию.

Мать-пенсионерка, ухаживающая за взрослым сыном — не инвалидом с детства, не имеет права на компенсационные выплаты (так как получает пенсию). Женщина, потерявшая мужа и получающая пенсию по случаю потери кормильца, не имеет права получать выплату по уходу за ребенком-инвалидом. Бабушка, ухаживающая за внучкой, не сможет получить

пособие в размере 1 200 тыс. руб., если у нее есть социальная пенсия.

Довольно жесткой позиции придерживаются и суды при разрешении споров о взыскании сумм компенсационных выплат на период осуществления деятельности, предполагающей уплату страховых взносов. Так, суд установил, что предоставление услуг по гражданско-правовому договору является оплачиваемой работой и ответчик не имел правовых оснований для компенсационной выплаты за период с 1 апреля 2017 г. по 1 августа 2018 года²⁹.

В начале 2021 г. государство упростило порядок оформления компенсаций. Гражданам больше не нужно представлять доказательства отсутствия работы или наличия пособия по безработице. Однако это не отменило сам запрет. Сведения просто будут автоматически получаться с помощью федеральных систем информации в территориальных органах Пенсионного фонда³⁰.

При этом размер выплат не обеспечивает не только достойного, но и физиологического выживания, а соответственно, ухаживающие стараются найти неофициальную подработку без оформления, что также способствует росту серой занятости, лишает бюджет и страховые фонды соответствующих поступлений.

Ограничения на работу есть и у самих инвалидов. Например, инвалид, за исключением инвалидов I группы с детства, не может иметь доход, если за ним кто-то ухаживает и получает пособие. В противном случае выплаты прекращаются. В 2020 г. суд обязал гражданина, ухаживающего за родственником-инвалидом, вернуть 30 000 руб. из-за разовой подработки. В том же году женщину из Краснодарского края, ухаживавшую за ребенком с аутизмом, Пенсионный фонд обязал вернуть 20 000 руб. из-за ее разового дохода за пост в «Яндекс.Дзен».

²⁷ См.: определение Верховного Суда РФ от 27.05.2014 № АПЛ14-197 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Постановление Правительства РФ от 04.06.2007 № 343 (ред. от 27.02.2021) «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы), а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 23.03.2020 по делу № 88-5323/2020, 2-3/2019 (о взыскании материального ущерба). См. также: определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 04.02.2021 № 88-1211/2021 ; определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 27.08.2020 № 88-5548/2020 ; определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23.03.2020 № 88-6061/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Постановление Правительства РФ от 27.02.2021 № 278 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Безусловно, размер выплат ухаживающим может дифференцироваться. Но необходимо выработать параметры, которые не в последнюю очередь будут основываться на этических нормах. Для этого изначально нужно определить цель и природу этих выплат.

Можно ли разрешить указанным лицам получать выплаты и осуществлять оплачиваемую деятельность? Полагаем, что да. Установление ограничений обоснованно только при соответствии размера компенсационной выплаты гипотетически упущенной заработной плате (или МРОТ). Но даже при достижении приемлемого уровня выплаты логичнее установление норм, позволяющих работать на условиях неполного рабочего времени (с соответствующей регламентацией продолжительности).

Такой опыт уже есть. В Законе Московской области № 36/2006 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Московской области»³¹ сказано, что выплата в размере двукратного прожиточного минимума для пенсионеров в Московской области выплачивается неработающим, работающим ежедневно на сменах не более 2 часов или работающим дистанционно лицам от 18 до 65 лет, осуществляющим уход за инвалидами (п. 6 ст. 10).

Получается, ухаживающий имеет право на дополнительный доход помимо региональной

выплаты, что дает возможность покрыть расходы на нужды человека.

Выводы

К сожалению, государство в настоящее время еще не выделило приоритетность в сфере поддержки граждан, осуществляющих уход. Институт ухода требует скорейшего развития ввиду тенденции старения населения и низкого уровня жизни данной категории граждан³².

Несмотря на реализацию пилотных проектов по долговременному уходу и упрощение процедуры подачи документов для осуществления ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, другие меры не последовали: не произошло увеличение компенсационных выплат; не предоставлена возможность осуществлять трудовую деятельность, которая необходима для обеспечения достатка семьи; не решена проблема необоснованной дифференциации выплат.

Высказанные идеи о необходимости учета этических норм при построении систем долговременного ухода помогли бы выстроить систему, отвечающую установившимся в обществе моральным нормам и представлениям о справедливости.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Альшанская М. В., Макушина А. С., Александрова Н. В., Лемиш В. В. Социальные и психологические проблемы людей, осуществляющих уход за родственниками, больными деменцией // Омский психиатрический журнал. — 2019. — № 1. — С. 13–15.
2. Байматов П. Н. Формирование системы долговременного ухода как элемента социального обеспечения в Тюменской области: опыт и перспективы // Стратегия правовых преобразований в сфере труда и социального обеспечения: перспективы десятилетия (Шестые Гусовские чтения) : материалы междунар. науч.-практ. конференции / под общ. ред. Н. Л. Лютова, Ф. О. Сулеймановой. — М. : РГ-Пресс, 2021. — 336 с.
3. Воронин Ю. В. Функциональное воздействие правовых дефиниций на социальную политику в Российской Федерации // Материалы международной научно-практической конференции «Трудовое право и право социального обеспечения в условиях больших вызовов» (VII Гусовские чтения) / под общ. ред. А. Л. Благодир, Н. Л. Лютова, Ф. О. Сулеймановой. — М. : РГ-Пресс, 2022. — 366 с.
4. Гришина Е. Е., Цацура Е. А. Влияние родственного ухода на занятость, здоровье и материальное положение ухаживающих // Демографическое обозрение. — 2020. — № 2.
5. Миронова А. А. Демографические изменения и система родственной поддержки // Демографический потенциал стран ЕАЭС : VIII Уральский демографический форум. Т. 2. — Екатеринбург : Институт

³¹ Закон Московской области от 23.03.2006 № 36/2006-ОЗ (ред. от 06.07.2022) «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 15.03.2006 № 5/171-П) // СПС «КонсультантПлюс».

³² Гришина Е. Е., Цацура Е. А. Указ. соч.

- экономики Уральского отделения РАН, 2017. — С. 159–166. — URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/55698/1/8udf2_031.pdf.
6. Мурашко В. В., Шуганов Е. Г., Панченко А. В. Общий уход за больными : учебное пособие. — М. : Медицина, 2018.
 7. Нежина Т. Г., Петухова К. А., Четкина Н. И., Миндарова И. С. Мотивация молодежи в волонтерском движении // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 3.
 8. Роик В. Д. Пожилые и стареющий социум России. Выбор модели жизнедеятельности : монография. — М., 2016.
 9. Самофатова К. А. Специфика организации системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста в Российской Федерации // Социальная политика и социология. — 2019. — Т. 18. — № 1 (130).
 10. Система долговременного ухода как новая технология социального обслуживания // URL: https://kcsn.krn.socinfo.ru/media/2020/01/21/1251718069/Sistema_dolgovremennogo_ukhoda_Shary_povo.pdf.
 11. Система долговременного ухода: уроки международного опыта для России : доклад к XXIII Ясинской (Апрельской) международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2022 г. / Е. В. Селезнева, О. В. Синявская, Е. Л. Якушев, Е. С. Горват, Н. Б. Грищенко, Д. Е. Карева ; науч. ред. О. В. Синявская. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2022.

Материал поступил в редакцию 20 сентября 2022 г.

REFERENCES

1. Alshanskaya MV, Makushina AS, Aleksandrova NV, Lemish VV. Sotsialnye i psikhologicheskie problemy lyudey, osushchestvlyayushchikh ukhod za rodstvennikami, bolnymi dementsiey [Social and psychological problems of people caring for relatives with dementia]. *Omskiy psikhiatricheskii zhurnal [Omsk Psychiatric Journal]*. 2019;1:13-27. (In Russ.).
2. Baymatov PN. Formirovanie sistemy dolgovremennogo ukhoda kak elementa sotsialnogo obespecheniya v Tyumenskoj oblasti: opyt i perspektivy [Formation of a long-term care system as an element of social security in the Tyumen region: experience and prospects]. In: Lyutov NL, Suleymanova FO, editors. *Strategiya pravovykh preobrazovaniy v sfere truda i sotsialnogo obespecheniya: perspektivy desyatiletia (Shestye Gusovskie chteniya): materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konferentsii [Strategy of legal transformations in the sphere of labor and social security: Prospects of the Decade (Sixth Gusov Readings). Proceedings of the International Scientific and Practical Conference]*. Moscow: RG-Press Publ.; 2021. (In Russ.).
3. Korenevskiy YuV. Funktsionalnoe vozdeystvie pravovykh definitsiy na sotsialnuyu politiku v Rossiyskoy Federatsii [Functional impact of legal definitions on social policy in the Russian Federation]. In: Blagodir AL, Lyutov NL, Suleymanova FO, editors. *Materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Trudovoe pravo i pravo sotsialnogo obespecheniya v usloviyakh bolshikh vyzovov» (VII Gusovskie chteniya) [Proceedings of the International Scientific and Practical Conference «Labor Law and Social Security Law in the face of great challenges» (VII Gusov readings)]*. Moscow: RG-Press Publ.; 2022. (In Russ.).
4. Grishina EE, Tsatsura EA. Vliyanie rodstvennogo ukhoda na zanyatost, zdorove i materialnoe polozhenie ukhazhivayushchikh [The impact of kinship care on the employment, health and financial situation of caregivers]. *Demograficheskoe obozrenie [Demographic review]*. 2020;2. (In Russ.).
5. Mironova AA. Demograficheskie izmeneniya i sistema rodstvennoy podderzhki [Demographic changes and the kinship support system]. *Demograficheskiy potentsial stran EES: VIII Uralskiy demograficheskiy forum [Demographic potential of the EAEU countries: 8th Ural Demographic Forum]*. Vol. 2. Ekaterinburg: Institut ekonomiki Uralskogo otdeleniya RAN Publ.; 2017. Pp. 159–166. (In Russ.). Available from: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/55698/1/8udf2_031.pdf.
6. Murashko VV, Shuganov EG, Panchenko AV. Obshchiy ukhod za bolnymi: uchebnoe posobie [General patient care: A study guide]. Moscow: Meditsina Publ.; 2018. (In Russ.).
7. Nezhina TG, Petukhova KA, Chechetkina NI, Mindarova IS. Motivatsiya molodezhi v volonterskom dvizhenii [Motivation of youth in the volunteer movement]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya [Issues of state and municipal administration]*. 2014;3. (In Russ.).
8. Roik VD. Pozhilye i stareyushchiy sotsium Rossii. Vybora modeli zhiznedeятельности: monografiya [The elderly and the aging society of Russia. Choosing a life activity model: A monograph]. Moscow; 2016. (In Russ.).

9. Samofatova KA. Spetsifika organizatsii sistemy dolgovremennogo ukhoda za grazhdanami pozhilogo vozrasta v Rossiyskoy Federatsii [The specifics of the organization of the system of long-term care for elderly citizens in the Russian Federation]. *Sotsialnaya politika i sotsiologiya [Social policy and sociology]*. 2019; 18(1)(130). (In Russ.).
10. Sistema dolgovremennogo ukhoda kak novaya tekhnologiya sotsialnogo obsluzhivaniya [Long-term care system as a new social service technology]. Available from: https://kcon.krn.socinfo.ru/media/2020/01/21/1251718069/Sistema_dolgovremennogo_uxoda_Shary_povo.pdf. (In Russ.).
11. Selezneva EV, Sinyavskaya OV, Yakushev EI, Gorvat ES, Grishchenko NB, Kareva DE. Sistema dolgovremennogo ukhoda: uroki mezhdunarodnogo opyta dlya Rossii: доклад к XXIII Yasinskoy (Aprelskoy) mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, Moskva, 2022 g. [Long-term care system: Lessons from international experience for Russia. Report to 23rd Yasinskaya (April) International Scientific Conference on Problems of Economic and Social Development, Moscow, 2022]. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics; 2022. (In Russ.).