

Замечания к вопросу о создании в РФ системы долговременного ухода

а.а.ОКОНИШНИКОВ

*Любая достаточно сложная проблема
имеет множество простых неверных решений*

В России из-за относительно низкой продолжительности жизни вопросы ухода за пожилыми гражданами долгое время не рассматривались на государственном уровне в качестве существенной проблемы. Однако демографические тенденции последних десятилетий требуют уже иного отношения к вопросу оказания постоянного ухода за гражданами с ограниченными возможностями в целях обеспечения высокого качества их жизни.

Действительно, по данным Росстата, доля населения старше трудоспособного возраста (до повышения пенсионного возраста мужчины - 60 лет, женщины - 55 лет) составила в 2018 году 25,4%, или 37 млн. человек, а уже к 2025 году их доля увеличится до 27,7%, и составит 40,5 млн. человек. Сейчас, по данным Минтруда, граждан старше 70 лет в РФ более 13 млн. человек, из них 3,5 млн. могут нуждаться в постоянной помощи и уходе, из которых порядка 1 млн. - в круглосуточном уходе. Только в Москве, повседневный уход необходим примерно 600 тыс. человек - и их число будет только расти.¹

В силу отмеченных обстоятельств с целью повышение уровня и качества жизни старшего поколения в государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 N 296 была предусмотрена подпрограмма 6 «Старшее поколение», одна из задач которой формулировалась как «организация своевременного и в полном объеме предоставления мер социальной поддержки гражданам старшего поколения».

В 2019 году позиции, касающиеся задач этой подпрограммы, были расширены следующим содержанием²:

- создание системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами;
- обеспечение для граждан старшего поколения безопасных и комфортных условий предоставления социальных услуг в сфере социального обслуживания.

Необходимость решения указанных задач еще раз была подтверждена в Федеральном проекте «Старшее поколение» национального проекта «Демография», где сказано, что «Создание системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами, является составной частью мероприятий, направленных на развитие и поддержание функциональных способностей граждан старшего поколения, включающей сбалансированное социальное обслуживание и медицинскую помощь на дому, в полустационарной и стационарной форме с привлечением патронажной службы и сиделок, а также поддержку семейного ухода».

В соответствии с паспортом Федерального проекта «Старшее поколение» на создание системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами

¹ Минтруд РФ. Доклад о результатах комплексного мониторинга социально-экономического положения пожилых людей за 2018 год.

² Постановление Правительства РФ от 28.03.2019 N 346 "О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"

(далее – СДУ) в течение периода 2019 – 2024 гг. предполагается субсидирование бюджетов субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в объеме 11 743,7 млн. рублей³.

В итоге реализации Федерального проекта системы долговременного ухода должны появиться в 85 субъектах Российской Федерации к 2024 году.

К сожалению, ни один из принятых до настоящего момента нормативных документов не определил, что следует понимать под Системой долговременного ухода и, чем она будет отличаться от уже существующей Системы социального обслуживания граждан, которая опирается на федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»⁴, на иные нормативно-правовые акты РФ, а также законы и нормативные акты субъектов РФ, касающиеся социального обеспечения. В силу этого, не ясно пока, как две системы будут взаимодействовать и, главное, финансироваться.

И хотя в пяти регионах РФ (Волгоградская область, Костромская область, Новгородская область, Рязанская область, Тульская область) уже реализуются пилотные проекты по созданию СДУ⁵, только 24 мая 2019 года на заседании Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере было принято решение о разработке типовой модели Системы долговременного ухода за гражданами со стойкими ограничениями жизнедеятельности, приводящими к зависимости от посторонней помощи.

Надеемся, что после появления типовой модели СДУ все вопросы по её отличию от Системы социального обслуживания должны быть сняты.

Так как для внедрения типовой модели СДУ в регионах РФ предусматривается выделение бюджетных средств, то точное определение и описание типовой модели СДУ, включая её организационно-правовую, функциональную и ресурсную структуру, необходимо формально затвердить на федеральном уровне для возможности тиражирования по регионам РФ (например, Постановлением Правительства РФ). В противном случае органы контроля могут оказаться в затруднении при оценке правомерности будущих бюджетных трат на создание СДУ региональными властями.

Пока такого формального и исчерпывающего определения Системы долговременного ухода за гражданами со стойкими ограничениями жизнедеятельности, приводящими к зависимости от посторонней постоянной помощи нет, у нас есть возможность порассуждать на эту тему.

Согласно общепринятому в мире определению долгосрочная (долговременная) помощь (Long-term care - LTC) «это целый ряд услуг, которые помогают удовлетворить как медицинские, так и немедицинские потребности людей с хроническими заболеваниями или инвалидностью, которые не могут заботиться о себе в течение длительного времени. Долгосрочная помощь ориентирована на индивидуализированные и скоординированные услуги, которые способствуют независимости, максимальному качеству жизни пациентов и удовлетворению их потребностей в течение определенного периода времени. Долгосрочный уход может предоставляться на дому, в общине, в домах престарелых или в ином подобном учреждении. Долгосрочный уход может быть

³ Паспорт федерального проекта «Старшее поколение»

⁴ Статья 5 федерального закона N 442-ФЗ от 28 декабря 2013 г.

⁵ Приказ Минтруда № 128 «О реализации пилотного проекта по созданию системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами в пилотных регионах в 2019 году» вышел 28 февраля 2019 года.

необходим людям любого возраста, хотя это более распространенная потребность для пожилых людей»⁶.

Даже это определение, взятое из «Википедии», говорит об организационной сложности Системы долговременного (долгосрочного) ухода, которую, видимо, следует рассматривать в качестве новой самостоятельной формы социальной защиты. Эта система должна занять место на стыке социального и медицинского обеспечения с точки зрения вида услуг, и на пересечении публичного и частного финансирования с точки зрения источников оплаты услуг.

Понятно, что простого решения для организации ухода за гражданами со стойкими ограничениями жизнедеятельности, приводящими к зависимости от посторонней постоянной помощи, в рамках федерального закона N 442-ФЗ найти не удастся.

В соответствии с законом Эшби при создании сложной проблеморазрешающей системы необходимо, чтобы эта система имела большее разнообразие, чем разнообразие решаемой проблемы, или была способна создать такое разнообразие. Иначе говоря, при создании системы для решения плохо структурированных проблем или проблем, имеющих большую степень неопределенности на момент создания системы, она (система) должна иметь высокую степень избыточности возможностей для устранения этих будущих проблем.

В первую очередь следует обратить внимание на следующие свойства сложных систем, которые необходимо учитывать при создании Системы долговременного ухода:

1. Синергичность - максимальный эффект деятельности системы достигается только в случае максимальной эффективности совместного функционирования её подсистем для достижения общей цели.

2. Эмерджентность - появление у системы свойств, не присущих элементам системы; принципиальная не сводимость свойства системы к сумме свойств составляющих её подсистем.

3. Мультипликативность - и позитивные, и негативные эффекты функционирования компонентов в системе обладают свойством умножения, а не сложения.

4. Целенаправленность - наличие у системы цели (целей) и приоритет целей системы перед целями её подсистем.

5. Иерархичность - каждый компонент сложной системы должен рассматриваться как система, а сама сложная система является подсистемой других более сложных систем, влияние которых должно учитываться при изучении сложной системы.

Нужно помнить, что перечисленные системные свойства в той или иной форме проявляются в любой сложной системе в независимости от нашего желания или нежелания их учитывать.

Поэтому, созданию Системы долговременного ухода, во всяком случае, до выделения на неё бюджетных средств, должен предшествовать этап технико-экономических исследований, в результате которого разрабатывается Концепция этой системы. В нашем представлении Концепция системы долговременного ухода должна, как минимум, предложить для обсуждения заинтересованным сторонам:

1. Анализ существующей в РФ практики оказания услуг долговременного ухода, определение основных проблем и недостатков, а также оценку будущих вызовов

⁶ Электронный ресурс https://en.wikipedia.org/wiki/Long-term_care

для социально-экономической ситуации в РФ в связи с возрастающими потребностями долговременного ухода.

2. Описание основных целей и задач создаваемой системы долговременного ухода.
3. Определение видов услуг, а также форм их предоставления (натуральная, денежная, смешенная) в системе долговременного ухода.
4. Определение субъектов системы долговременного ухода.
5. Институциональную структуру создаваемой системы долговременного ухода, включающую в том числе:
 - 5.1. Распределение полномочий по созданию и последующему функционированию системы долговременного ухода между федеральными и региональными органами власти.
 - 5.2. Определение источников финансирования (бюджетная (налоговая) система, обязательное страхование, добровольное страхование, средства и сбережения получателей услуг долговременного ухода) и возможных пропорций между ними.
 - 5.3. Выбор критериев определения нуждаемости в получении долговременного ухода.
 - 5.4. Выбор критериев доступа к долговременному уходу, финансируемому за счет государственных источников. Варианты: на основе неограниченных потребностей нуждающихся, на основе ограниченных потребностей нуждающихся, на основе ценза финансовых возможностей нуждающихся.
 - 5.5. Определение направлений по интеграции системы долговременного ухода с системами социального, медицинского и пенсионного обеспечения.
 - 5.6. Использование механизмов государственно-частного партнерства в системе долговременного ухода.
6. Организационно-правовую модель системы долговременного ухода, включающую в том числе:
 - 6.1. Схему договорных обязательств между субъектами системы долговременного ухода.
 - 6.2. Финансовую схему отношений между субъектами системы долговременного ухода.
7. Финансовую модель системы долговременного ухода (в формате Excel), позволяющую строить прогнозы её функционирования во времени в координатах «затраты / эффекты».
8. Анализ рисков создания и функционирования системы долговременного ухода и способы их минимизации.
9. Предложения по изменению нормативно-правовой базы Российской Федерации для создания системы долговременного ухода.
10. Дорожную карту создания системы долговременного ухода.

Концепция это обычный проектный документ предшествующий всякому сложному проекту, тем более, заведомо, претендующему на бюджетные средства. Почему её до сих пор нет - несколько удивляет.

Свою концепцию создания СДУ предлагать сейчас мы не будем, но берем смелость дать определение самой системы долговременного ухода, которого пока также нет.

В соответствии с ГОСТ Р ИСО/МЭК 15288–2005 «Система - комбинация взаимодействующих элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определённую целостность для достижения одной или нескольких поставленных целей».

В силу этой нормативной формулировки предлагается к обсуждению следующее определение СДУ.

Система долговременного ухода (иначе Система постоянного ухода) - совокупность взаимодействующих правовых субъектов, находящихся, в соответствии с нормами законодательства, в отношениях и связях друг с другом для оказания постоянного ухода гражданам с ограниченными возможностями в целях обеспечения высокого качества жизни.