

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
20 July 2018  
Russian  
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 28 b) предварительной повестки дня\*

**Социальное развитие: социальное развитие, включая вопросы, касающиеся мирового социального положения и молодежи, пожилых людей, инвалидов и семьи**

**Последующая деятельность по итогам Международного года пожилых людей: вторая Всемирная ассамблея по проблемам старения**

**Доклад Генерального секретаря**

*Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции [72/144](#) Генеральной Ассамблеи о последующей деятельности по итогам второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения. Основное внимание в нем уделяется междисциплинарным вопросам, касающимся предоставления качественного и доступного долгосрочного ухода за пожилыми людьми, с учетом также потребностей лиц, выполняющих оплачиваемую и неоплачиваемую работу по уходу, среди которых много женщин и трудящихся-мигрантов. В докладе также содержится краткий обзор и освещаются основные аспекты осуществляемой в рамках системы Организации Объединенных Наций работы по проблемам старения.

\* [A/73/150](#).



## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 72/144 Генеральной Ассамблеи о последующей деятельности по итогам второй Всемирной ассамблеи по проблемам старения, в которой Ассамблея призывает, в частности, к обеспечению осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года с учетом интересов пожилых людей. Он является продолжением предыдущего доклада Генерального секретаря по той же теме (A/72/161), в котором основное внимание было уделено взаимосвязи между экономической безопасностью и благополучием пожилых людей, в том числе таким аспектам, как нищета, обусловленная низким уровнем доходов, доступ к достойному труду и занятости и к финансовым услугам, поддержание здоровья и долгосрочный уход, в контексте целей в области устойчивого развития и обсуждений, ведущихся в рамках политического форума высокого уровня по устойчивому развитию.

2. Департамент по экономическим и социальным вопросам, которому в системе Организации Объединенных Наций отведена роль координационного центра по проблемам старения, продолжал работу по изучению комплексной взаимосвязи между ключевыми аспектами проблемы старения, достижением соответствующих целей в области устойчивого развития и претворением в жизнь Мадридского международного плана действий по проблемам старения 2002 года и проведением обзора и оценки хода его осуществления.

3. Параллельно с ростом числа пожилых людей почти во всех странах отмечается и увеличение показателей продолжительности жизни. Сочетание этих факторов зачастую ведет к распространению недугов, обусловленных старческой немощностью, и необходимости предоставления помощи на более долгосрочной основе, что послужило поводом для развернутой широкой дискуссии о необходимости предоставления высококачественных и профессиональных услуг по уходу на устойчивой основе. Однако поддержание надлежащего баланса между предоставлением качественных и доступных услуг по уходу и обеспечением достойной работы для лиц, выполняющих эту работу, многие из которых являются трудящимися-мигрантами, не забывая при этом о гендерной составляющей как оплачиваемой, так и неоплачиваемой работы по уходу, представляется непростой задачей, причем эти вопросы часто рассматриваются в отрыве друг от друга.

4. В настоящем докладе содержится краткий обзор основных проблем, сопутствующих деятельности по выполнению как оплачиваемой, так и неоплачиваемой работы по предоставлению долгосрочных услуг по уходу на глобальном уровне. В нем также рассматриваются вопросы о более широком применении концепции достойного труда в отношении лиц, выполняющих оплачиваемую работу по уходу, с целью обеспечения как улучшения условий труда, так и повышения качества услуг по уходу; вопрос об использовании труда лиц, предоставляющих услуги по уходу на безвозмездной основе; и, наконец, вопросы, касающиеся трудоустройства работников по уходу из числа мигрантов. Эти вопросы рассматриваются в контексте реализации соответствующих целей в области устойчивого развития, в частности с учетом их гендерной составляющей; внимание государств-членов также предлагаются соответствующие рекомендации. Кроме того, в докладе нашли отражение итоги состоявшегося в декабре 2017 года совещания Группы экспертов Организации Объединенных Наций по теме "Услуги по уходу и пожилые люди: рассмотрение проблемы в контексте

достойных условий труда, миграции и учета гендерных факторов"<sup>1</sup>, а также материалы, представленные государствами-членами и другими участниками девятой сессии Рабочей группы открытого состава по проблемам старения, посвященной вопросу о долгосрочном уходе. Также представлена обновленная информация о касающейся проблем старения населения деятельности, осуществляемой в рамках системы Организации Объединенных Наций в контексте превращения в жизнь Мадридского плана действий и достижения целей в области устойчивого развития.

## II. Услуги по уходу и пожилые люди

5. Хотя многие пожилые люди пребывают в относительно добром здравии и в пожилом возрасте, другие могут быть в большей степени подвержены хроническим заболеваниям и воздействию других факторов риска, таких как гипертония и диабет, связанная с возрастом потеря слуха и зрения, заметная утрата трудоспособности вследствие артрита, других связанных с нарушением когнитивных функций расстройств, таких как деменция и болезнь Альцгеймера, а также повышенному риску получения травм в результате падения<sup>2</sup>. Совокупное воздействие этих медицинских состояний ведет в пожилом возрасте к снижению заложенного природой в организм человека потенциала и утрате способности использовать свои физические и умственные возможности<sup>3</sup>. Наличие служб по предоставлению услуг по уходу и систем оказания поддержки, а также используемые ими в своей работе методы имеют исключительно большое значение с точки зрения поддержания здоровья и благополучия пожилых людей и высокого качества их жизни, позволяя им вести более независимый образ жизни, обеспечивающий уважение их достоинства и права самостоятельно принимать решения, личную безопасность и возможность участвовать в жизни общин и общества<sup>1</sup>.

6. Применительно к обеспечению ухода за пожилыми людьми на протяжении длительного периода используется термин "долгосрочный уход". Хотя термины "уход" и "долгосрочный уход" иногда используются как взаимозаменяемые, они подразумевают разные вещи. В глобальной стратегии и плане действий Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) по проблемам старения и охраны здоровья предлагается следующее определение долгосрочного ухода: "деятельность, предпринимаемая другими для обеспечения того, чтобы люди, которые утратили или рискуют в настоящее время утратить значительную часть своих природных способностей, могли поддерживать уровень функционирования, обеспечивающий соблюдение их элементарных прав, основных свобод и человеческого достоинства"<sup>4</sup>. Это включает в себя уход на дому, в общине и в специализированных учреждениях. В то же время сохраняется чреватое осложнениями отсутствие консенсуса относительно используемой в области долгосрочного ухода терминологии, в частности в отношении таких терминов, как "неформальный уход" и "формальный уход", "платные услуги по уходу" и "бесплатные услуги по уходу", "организованная помощь по уходу" и "неорганизованная

<sup>1</sup> Организация Объединенных Наций, Доклад совещания группы экспертов по теме "Услуги по уходу и пожилые люди: рассмотрение проблемы в контексте достойных условий труда, миграции и учета гендерных факторов", Нью-Йорк, 5 – 7 декабря 2017 года.

<sup>2</sup> United Nations, "The growing need for long-term care: assumptions and realities", Department of Economic and Social Affairs briefing paper, 2017.

<sup>3</sup> Всемирная организация здравоохранения, «Всемирный доклад о старении и здоровье» (Женева, 2015 год).

<sup>4</sup> ВОЗ, Глобальная стратегия и план действий по проблемам старения и охраны здоровья (Женева, 2017).

помощь по уходу", "профессиональные сотрудники по уходу" и "непрофессиональные сотрудники по уходу" и "регулируемая деятельность по уходу" и "нерегулируемая деятельность по уходу"<sup>1</sup>.

7. Распространяется много недостоверной информации о наличии ресурсов для ухода за пожилыми людьми, которая, как правило, основывается на предположениях относительно масштабов государственной поддержки сферы долгосрочного ухода. Согласно среднесрочному докладу о ходе осуществления глобальной стратегии и плана действий по проблемам старения и охраны здоровья, уведомления о наличии национальной стратегии в области долгосрочного ухода представили только 41 процент государств-членов<sup>5</sup>. Пожилые люди часто сталкиваются с ситуацией, когда они не в состоянии удовлетворить свои потребности в социальной помощи, и число пожилых людей, нуждающихся в уходе и поддержке, стремительно растет в результате происходящих демографических изменений. В рабочем документе, опубликованном недавно Международной организацией труда (МОТ), отмечается, что 48 процентов мирового населения не охвачено никакими национальными нормативными актами о долгосрочном уходе, а 46 процентов платных услуг предоставляется правительствами только на основании результатов проверки материального положения бенефициаров, что означает, что пожилые люди могут рассчитывать на предоставление таких услуг лишь в том случае, если они живут за чертой бедности<sup>6</sup>. Поэтому многие пожилые люди не имеют доступа к долгосрочному уходу, а для самих систем долгосрочного ухода часто характерны крайне низкий уровень государственного финансирования, высокий уровень взимаемых с пациентов наличных выплат и нехватка официального персонала по уходу<sup>1</sup>.

8. Многие государства-члены, включая развивающиеся страны, начинают уделять все большее внимание проблеме обеспечения долгосрочного ухода. В 2017 году предоставление долгосрочной помощи было признано в качестве одной из новых проблем в Африке, о чем свидетельствует выработка странами Африканского союза общей позиции по данному вопросу. Кроме того, в партнерстве с Международной ассоциацией геронтологии и гериатрии был организован региональный диалог по вопросам политики с участием представителей 28 стран, призванный содействовать укреплению взаимопонимания и приверженности обеспечению долгосрочного ухода в странах Африки к югу от Сахары<sup>7</sup>. Использование основанного на правах человека подхода к выработке стратегий в области обеспечения долгосрочного ухода отмечается в странах Латинской Америки, таких как Аргентина и Коста-Рика, ратифицировавших Межамериканскую конвенцию о защите прав человека пожилых людей, в статье 12 которой содержатся нормативно-правовая база и определение долгосрочного ухода, положенные в основу политики в этой области<sup>8</sup>.

9. В подходах к обеспечению долгосрочного ухода и механизмах их финансирования, используемых в настоящее время различными государствами-членами, наблюдаются весьма существенные расхождения. Например, среди членов Организации экономического сотрудничества и развития объемы государственного финансирования сферы долгосрочного ухода варьируются в размере от менее половины процента от валового внутреннего продукта (ВВП) в таких

<sup>5</sup> См. WHO, "Глобальная стратегия и план действий по проблемам старения и охраны здоровья: 10 среднесрочных показателей прогресса" (Женева, май 2018 года), показатель 8.

<sup>6</sup> Xenia Scheil-Adlung, Long-term care protection for older persons: a review of coverage deficits in 46 countries, ESS Working Paper No. 50 (Geneva, International Labour Organization, 2015).

<sup>7</sup> Документ ВОЗ A71/41.

<sup>8</sup> Организация американских государств, Межамериканская конвенция о защите прав человека пожилых людей.

странах, как Израиль, Латвия и Польша, до свыше 4 процентов ВВП в Нидерландах. Эти расхождения являются отражением различных подходов к определению механизмов и сферы охвата формальной и неформальной систем обеспечения ухода, а также различий в размере осуществляемых пожилыми людьми и их семьями за счет собственных средств выплат на покрытие части расходов, связанных с обеспечением долгосрочного ухода. Понимание этих различий и характера оказываемого ими воздействия имеет исключительно большое значение при разработке политики, призванной обеспечивать столь необходимые пожилым людям поддержку и уход<sup>9</sup>.

10. Лица, ухаживающие за другими членами своей семьи, прежде всего женщины, являются наиболее важным компонентом системы ухода за пожилыми людьми, нуждающимися в долгосрочном уходе. Во многих африканских и арабских странах и странах Восточной Азии в сфере ухода за пожилыми преобладает семейный подход, настолько тесно связанный с соблюдением коренящихся в культурных и религиозных обычаях обязательств, что, например, сама идея использования для этих целей услуг, предоставляемых специализированными учреждениями, считается абсолютно неприемлемой. В некоторых случаях значительная доля осуществляемой членами семьи на дому работы по уходу не оплачивается, не получает документального подтверждения и обеспечивается не обладающими надлежащей квалификацией работниками, которым порой приходится принимать участие в сложных медицинских процедурах и процедурах по уходу, которые обычно проводятся медицинскими работниками<sup>1, 10</sup>. В некоторых государствах-членах действуют нормы, направленные на поддержку лиц, обеспечивающих уход в семье: например, в Бахрейне семьям с низкими доходами оказывается финансовая помощь, на Филиппинах правительство предоставляет услуги по временному патронажному обслуживанию в период отдыха основного ухаживающего лица<sup>11</sup>, в Кении и Швеции предоставляются услуги по профессиональной подготовке, а в Германии предоставляется оплачиваемый отпуск по уходу<sup>12</sup>.

11. Практика предоставления услуг по долгосрочному уходу в условиях специальных учреждений, существующая, помимо стран с высоким уровнем дохода, лишь в нескольких государствах, предполагает целый комплекс услуг, в том числе таких, как медицинское обслуживание, геронтотерапия, оказание психологической помощи и услуг по реабилитации. В качестве примеров такого рода практики можно отметить предоставляемые в Новой Зеландии и Российской Федерации услуги по долгосрочной госпитализации, а также помещение в учреждения проживания с уходом и дома престарелых в Венгрии. Грузии и Сербии. Поскольку многие пожилые люди предпочитают получать услуги по долгосрочному уходу на дому, где они обходятся намного дешевле, чем в специализированных учреждениях, страны начинают пересматривать свою политику в этой области в пользу осуществления программ, ориентированных на оказание услуг по уходу на дому. Кроме того, многие государства-члены в рамках поддержки системы оказания услуг по долгосрочному уходу предоставляют широкий круг

<sup>9</sup> Tim Muir, "Measuring social protection for long-term care", OECD Health Working Papers No. 93 (Paris, 2017).

<sup>10</sup> AARP Public Policy Institute, "Millennials: the Emerging Generation of Family Caregivers" (May 2018).

<sup>11</sup> Система временного патронажного обслуживания призвана содействовать созданию условий для кратковременного отдыха основного ухаживающего лица.

<sup>12</sup> Ответы государств-членов на вопросы по теме долгосрочного и паллиативного ухода, представленные для рассмотрения в ходе девятой сессии Рабочей группы открытого состава Организации Объединенных Наций по проблемам старения, 23–26 июля 2018 года.

государственных услуг, объекты инфраструктуры, выделяют денежные пособия и вводят меры социальной защиты<sup>13</sup>.

12. Оказание долгосрочной помощи не является областью деятельности, существующей отдельно от других. Будучи тесно связана с различными другими сферами деятельности государства, она представляет для государств-членов, стремящихся обеспечить осуществление программ в сфере долгосрочного медицинского ухода, сложную задачу с точки зрения разработки и проведения в жизнь надлежащей политики<sup>14</sup>. Непременным условием предоставления высококачественных и доступных услуг по долгосрочному уходу является исследование социальных аспектов ухода за пожилыми людьми. В разделах III–VI ниже предлагается обзор тенденций, движущих сил и последствий деятельности в сфере ухода, которым зачастую не уделяется должного внимания в ходе внутрисекторальных обсуждений, включая ее взаимосвязь с такими аспектами, как достойная работа, неоплачиваемый труд по уходу, миграция работников по уходу и гендерные аспекты работы по уходу.

### III. Деятельность по уходу и достойная работа

13. Одной из главных задач Повестки дня на период до 2030 года и намеченных в ней целей в области устойчивого развития является обеспечение достойной работы для всех. Получение безопасной, продуктивной и приносящей чувство удовлетворения работы, обеспечивающей справедливый доход и возможности для роста — это не просто самоцель, это и средство достижения других целей, таких как обеспечение полноправного участия в жизни общества, инклюзивного и устойчивого экономического роста, расширения экономических прав и возможностей и интеграции, что особенно актуально для представителей уязвимых групп, а также всеобщего процветания и безопасности. Согласно цели 8 в области устойчивого развития на правительства налагается конкретная обязанность способствовать обеспечению полной и производительной занятости и достойной работы для всех женщин и мужчин, а также защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости. Усилия по претворению в жизнь Повестки дня и достижению поставленных целей не принесут желаемых результатов без устранения проблемы, связанной со значительным дефицитом достойных условий труда для миллионов работников, оказывающих услуги по уходу за пожилыми людьми, число которых в мире стремительно растет. Решение задачи по обеспечению того, чтобы работа по уходу не только приносила доход, но и была достойной, будет также способствовать улучшению благосостояния являющихся ее объектом пожилых людей, поскольку факты указывают на наличие взаимосвязи между размером заработной платы и условиями труда работников по уходу, с одной стороны, и качеством услуг — с другой<sup>15</sup>.

14. Как отмечалось выше, наблюдаемая в различных регионах тенденция старения населения предполагает неуклонное увеличение потребности в услугах

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций, “Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development” (Geneva, 2016).

<sup>15</sup> Nancy Folbre, “Demanding quality: worker/consumer coalitions and ‘high road’ strategies in the care sector”, *Politics and Society*, vol. 34, No. 1 (2006); и United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *A Review of the Literature: Early Childhood Care and Education (ECE) Personnel in Low- and Middle-Income Countries* (Paris, 2015).

профессионального персонала по уходу. В сфере работы по уходу в целом, которая до недавнего времени была в основном ориентирована на уход за детьми, все большее внимание будет уделяться предоставлению соответствующих услуг пожилым людям. В 2015 году МОТ отмечала, что сектор услуг по уходу и "зеленая" экономика представляют собой, по общему признанию, два источника будущего роста занятости в разных странах<sup>16</sup>. Оказание услуг по долгосрочному уходу является одной из самых быстро растущих отраслей, развитие которой может содействовать как увеличению занятости, так и экономическому росту. Направление инвестиций на цели повышения качества рабочих мест в сфере ухода является важнейшим фактором в деле реализации этого потенциала.

15. По состоянию на 2015 год дефицит работников формального сектора услуг по долгосрочному уходу в целом по миру составлял 13,6 миллиона человек<sup>17</sup>. Наибольший дефицит, 8,2 миллиона человек, наблюдался в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а наименьший — в Африке и на Американском континенте, где он составил 1,5 миллиона и 1,6 миллиона работников соответственно. В Европе нехватка работников этого профиля составила 2,3 миллиона человек. Нехватка работников по уходу означает, что пожилые люди лишены доступа к формальным услугам по уходу, что ложится дополнительным бременем на плечи выполняющих неоплачиваемую работу по уходу членов семьи, а в некоторых случаях приводит к тому, что потребности в уходе остаются неудовлетворенными.

16. Категория наемных работников в сфере услуг по уходу включает в себя широкий круг профессий, от домашних работников и младшего медицинского персонала до представителей смежных областей здравоохранения, таких как физиотерапевты и специалисты по профессиональным заболеваниям, специалисты в области гериатрии. Они выполняют свою работу как на дому, так и в условиях специализированных учреждений, включая центры дневного пребывания, дома престарелых с проживанием, общинные больницы и больницы скорой медицинской помощи и предоставляющие стационарное лечение хосписы. Они значительно различаются по уровню квалификации, заработной платы и объему льгот. В странах ОЭСР около 70 процентов работников формального сектора по уходу составляют работники патронажных служб, на которых во многих странах не распространяются какие-либо нормы или требования в области минимальной квалификации, а остальные 30 процентов — младший медицинский персонал, прошедший обучение в течение установленного минимального срока<sup>18</sup>.

17. Как и в случае семейного ухода, в сфере оплачиваемой работы по уходу в основном заняты женщины, многие из которых являются мигрантами, и эта профессия широко воспринимается как женская. По сравнению с другими профессиями, занятие оказанием услуг по уходу как правило не пользуется в обществе должным признанием и считается малопрестижным. Для сферы оплачиваемого труда по уходу зачастую характерны низкий уровень заработной платы, отсутствие серьезных гарантий занятости, плохие условия труда и почти полное отсутствие каких-либо льгот. Помимо того, что при поступлении на работу в сфере ухода часто не предъявляется практически никаких требований в отношении квалификации, возможности для повышения действующими сотрудниками своего профессионального уровня либо ограничены, либо вообще отсутствуют, что служит дополнительным препятствием на пути их карьерного роста. В частности, работники зачастую недостаточно подготовлены в вопросах соблюдения прав и

<sup>16</sup> ILO, Report of the Director-General on the future of work centenary initiative, International Labour Conference, 104th Session, 2015 (ILC.104/DG/I) (Geneva, 2015).

<sup>17</sup> Scheil-Adlung, loc. Cit.

<sup>18</sup> European Commission and Social Protection Committee, Adequate Social Protection for Long-term Care Needs in an Ageing Society (Luxembourg, 2014).

уважения достоинства лиц, нуждающихся в уходе. В некоторых случаях лица, выполняющие работу по уходу, также подвергаются словесным оскорблениям и физическому насилию, становятся объектом сексуальных домогательств и дискриминации со стороны своих подопечных и их родственников<sup>1</sup>.

18. Лица, обеспечивающие уход, получают, как правило, более низкую заработную плату даже по сравнению с другими профессиями, в которых от работников требуется аналогичный уровень квалификации, образования и опыта, что получило название "расплаты за заботу"<sup>19</sup>. Такая разница в оплате труда в сфере услуг по уходу по сравнению с другими профессиями обусловлена профессиональной сегрегацией по признаку пола, хотя она сохраняется и после устранения фактора сегрегации<sup>20</sup> и более ярко выражена в странах с высоким уровнем неравенства в доходах и низким уровнем активности профсоюзов, незначительным государственным сектором в экономике и низким объемом государственного финансирования сферы услуг по уходу<sup>21</sup>.

19. Перечисленные аспекты деятельности в сфере оказания услуг по уходу, наряду с ее графиком, предполагающим ненормированный рабочий день и посменную работу, и низким престижем, обуславливают малопривлекательность позиций в сфере услуг по долгосрочному уходу и высокую текучесть кадров, а также низкий моральный дух занятых в этой сфере работников. В то же время с помощью соответствующих мер можно добиться улучшения условий и повышения престижа работы по уходу. В Новой Зеландии, например, заработная плата работников сферы услуг по уходу была существенно повышена в результате принятия закона о равной оплате труда, что привело к повышению престижа работы по уходу, как и тех, кто ее выполняет<sup>22</sup>.

20. Оплачиваемая работа по уходу, как правило, не регулируется, в частности в развивающихся странах, во многих из которых отмечаются тенденции в направлении увеличения объема услуг по уходу, предоставляемых на частной и некоммерческой основе. Во всех странах отсутствие или неадекватный характер мер регулирования или механизмов их претворения в жизнь могут поставить под угрозу сами условия для достойной работы или перспективы их создания, а также качество услуг по уходу и даже повысить уязвимость пожилых людей для злоупотреблений. Эффективное регулирование работы по уходу, как было продемонстрировано, способствует налаживанию взаимодействия между патронажными работниками и их подопечными, что ведет к уменьшению вероятности снижения морального духа работников и повышения текучести кадров вследствие низкой заработной платы и плохих условий труда. Введение соответствующих мер регулирования также предоставляет более широкие возможности для организации подготовки работников сферы услуг по уходу с учетом потребностей и предпочтений пожилых пациентов<sup>23</sup>.

21. ВОЗ выделяет три направления действий по формированию эффективных, устойчивых и справедливых систем долгосрочного ухода, в рамках двух из которых существенная роль отводится созданию достойных условий работы для

<sup>19</sup> Paula England, Michelle Budig and Nancy Folbre, "Wages of virtue: the relative pay of care work", *Social Problems*, vol. 49, No. 4 (November 2002).

<sup>20</sup> Michelle J. Budig and Joya Misra, "How care-work employment shapes earnings in cross-national perspective", *International Labour Review*, vol. 149, No. 4 (2010).

<sup>21</sup> Shahra Razavi and Silke Staab, "Underpaid and overworked: a cross-national perspective on care workers", *International Labour Review*, vol. 149, No. 4 (2010); and Budig and Misra, *loc cit*.

<sup>22</sup> Материалы, представленные Комиссией по правам человека Новой Зеландии для рассмотрения в ходе девятой сессии Рабочей группы открытого состава Организации Объединенных Наций по проблемам старения, 23–26 июля 2018 года.

<sup>23</sup> Razavi and Staab, *loc. cit*.



лиц, оказывающих услуги по уходу<sup>24</sup>. Осуществляемые на этих направлениях действия призваны содействовать укреплению потенциала персонала сферы услуг по уходу посредством, например, создания условий для повышения профессионального уровня и возможностей для продвижения по службе и повышению качества оказываемых услуг посредством, в частности, установления минимальных стандартов и проведения аттестации сотрудников по уходу<sup>25</sup>. Эти действия также во многом являются ответом на выражаемую многими государствами-членами озабоченность относительно ситуации с соблюдением прав пожилых людей на долгосрочный уход. Устранение нехватки квалифицированных кадров и совершенствование систем их профессиональной подготовки являются приоритетными направлениями деятельности государственных органов, как и создание условий, позволяющих в старости получать услуги по уходу на дому. Российская Федерация в качестве проблемной области выделяет также отсутствие единой системы подготовки и переподготовки специалистов в области долгосрочного ухода<sup>26</sup>.

22. В целом по миру отмечаются весьма низкие показатели среднего объема государственного финансирования сферы долгосрочного ухода, на уровне ниже одного процента ВВП<sup>27</sup>. Увеличение инвестиций потребует не только для приведения их объема в соответствие с тенденцией в сторону роста числа и доли пожилых людей, но и для совершенствования систем профессиональной подготовки и поддержки лиц, оказывающих услуги по уходу. С другой стороны, сокращение государственных расходов способно привести к снижению качества и наличия рабочих мест в сфере услуг по уходу и, как следствие, ухудшению доступности и качества таких услуг. Введение мер жесткой экономии, таких как уменьшение размера пособий по инвалидности и долгосрочному уходу, может привести к увеличению сроков ожидания для получения льгот и услуг, а также сокращениям персонала, снижению заработной платы и введению неполного рабочего дня и расширению практики предоставления краткосрочных контрактов работникам по уходу.

23. Существует множество различных шагов, которые могут быть предприняты для повышения качества рабочих мест в сфере ухода и, как следствие, качества обслуживания. Для начала крайне важно обеспечить признание правительствами того, что на лиц, выполняющих работу по дому и работу по уходу, распространяется действие предусмотренных национальным трудовым законодательством мер по защите, поскольку в ряде стран данная категория трудящихся такими мерами все еще не охвачена. Национальными стандартами в сфере профессиональной подготовки могут предусматриваться основные навыки и профессиональные качества, необходимые для осуществления работы по уходу, для содействия приобретению которых могут создаваться новые или совершенствоваться существующие учебные центры, обеспечивающие различные уровни подготовки и сертификации в целях содействия карьерному росту<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Еще одним направлением деятельности является создание и совершенствование на постоянной основе инфраструктуры системы долгосрочного ухода.

<sup>25</sup> Материалы, представленные Всемирной организацией здравоохранения для рассмотрения в ходе девятой сессии Рабочей группы открытого состава Организации Объединенных Наций по проблемам старения, 23–26 июля 2018 года.

<sup>26</sup> Материалы, представленные Российской Федерацией для рассмотрения в ходе девятой сессии Рабочей группы открытого состава Организации Объединенных Наций по проблемам старения, 23–26 июля 2018 года.

<sup>27</sup> Scheil-Adlung, loc. Cit.

<sup>28</sup> Thelma Kay, “Towards caregiving as decent work”, paper presented at a United Nations expert group meeting on the theme: “Care and older persons: links to decent work, migration and gender”, New York, 5–7 December 2017.

Улучшение условий труда может быть достигнуто за счет обеспечения соблюдения международных стандартов в сфере труда и норм национального трудового законодательства. В частности, Конвенция МОТ 2011 года о достойном труде домашних работников (№ 189) стала первым международным документом, предусматривающим распространение на домашних работников, многие из которых занимаются оказанием услуг по уходу за пожилыми людьми, базовых мер защиты и надление их основными правами. Однако по состоянию на июнь 2018 года Конвенцию ратифицировали лишь 25 государств, хотя в ряде стран реализация ее положений идет более быстрыми темпами на местном уровне<sup>29</sup>. В том что касается продолжительности рабочего дня, сокращение продолжительности смен и введение гибкого графика работы могут способствовать повышению морального духа и снижению текучести кадров. Следует также отметить, что внедрение новых технологий может содействовать обеспечению достойных условий труда в сфере ухода, в том числе за счет уменьшения физических нагрузок, связанных с выполнением тех или иных процедур, создания условий для обучения в режиме онлайн и распространения информации относительно прав трудящихся, а также мобилизации ресурсов, и содействия поддержанию общества, в том числе с членами семьи.

24. Совершенствованию и стандартизации положений о заработной плате патронажных работников может содействовать внедрение шкалы заработной платы, составленной по результатам систематической оценки выполнения работниками должностных функций<sup>30</sup>. Условием получения более высокой заработной платы должны быть расширение круга выполняемых обязанностей, повышение квалификации или профессиональный рост. В странах с дефицитом персонала по уходу, прежде всего младшего медицинского персонала, работникам следует, используя в своих интересах ведущуюся в мире борьбу за кадры, выдвигать требования о повышении уровня заработной платы. Кроме того, необходимо подвергнуть пересмотру устоявшиеся гендерные стереотипы в отношении работы по уходу, с тем чтобы такая работа была в одинаковой степени доступна и привлекательна и для мужчин, и для женщин и больше ценилась в обществе.

25. В то время как доступ к мерам социальной защиты и социальному общению также является элементом достойных условий труда, во многих случаях работа по оказанию услуг по уходу осуществляется на неофициальной основе, а лица, ее выполняющие, не охвачены в достаточной степени мерами социальной защиты и не имеют возможности объединяться в профессиональные союзы. Сферу охвата мерами социальной защиты можно расширить посредством закрепления права на такую защиту в национальном законодательстве и изыскания альтернативных механизмов финансирования, таких как государственные инвестиционные фонды. Должны создаваться условия для участия лиц, занимающихся оказанием услуг по уходу, в коллективных действиях и переговорах между работодателями и различными организациями трудящихся, от профессиональных объединений и советов до ассоциаций трудящихся-мигрантов. Национальный союз домашних работников Тринидада и Тобаго, например, ведет работу по повышению уровня осведомленности относительно прав домашних работников и обязанностей работодателей, содействует налаживанию переговоров между его членами и работодателями и успешно отстаивал в суде интересы своих членов в связи с рассмотрением дел о нарушении предусмотренных законодательством норм, устанавливающих минимальный уровень заработной платы и меры по охране материнства. Кроме того, по инициативе Союза был

<sup>29</sup> МОТ, "Ратификация Конвенции МОТ 2011 года о достойном труде домашних работников (№ 189)".

<sup>30</sup> Kay, loc. cit.

создан Совместный центр работников сферы обслуживания, оказывающий своим членам помощь в заключении трудовых договоров (на основании типового договора, разработанного в рамках трехстороннего процесса), предусматривающих заработную плату на уровне не ниже прожиточного минимума и предоставление возможности на постоянной основе повышать свой уровень профессиональной подготовки и образования, а также возможность обращения с жалобами<sup>1</sup>.

#### IV. Неоплачиваемая работа по уходу

26. Хотя в Повестке дня на период до 2030 года и целях в области устойчивого развития особое внимание уделяется обеспечению достойной работы, в них также непосредственно затрагивается проблема неоплачиваемой работы по уходу. В контексте задачи 5.4 отмечается важная роль неоплачиваемой работы по уходу и по дому и от имени правительств стран мира выражается намерение "признавать и ценить неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства, предоставляя коммунальные услуги, инфраструктуру и системы социальной защиты и поощряя принцип общей ответственности в ведении хозяйства и в семье, с учетом национальных условий". Поскольку во всем мире основная часть неоплачиваемой работы по уходу приходится на долю женщин, необходимо проанализировать гендерную динамику в этой сфере и сократить бремя неоплачиваемой работы по уходу, обеспечив при этом признание важной роли и поддержку тех, кто берет на себя этот труд.

27. В глобальном масштабе большая часть услуг по уходу за пожилыми обеспечивается членами их семей. В той или иной степени уход за пожилыми родственниками является социальной нормой в большинстве обществ и считается обязанностью скорее семьи, чем государственных служб. Многие пожилые люди сами предпочитают получать услуги по уходу от членов семьи, с которыми их связывают тесные отношения. Вместе с тем отведение семье большей, чем следует роли в плане оказания качественной медицинской помощи нуждающимся в ней пожилым людям несет в себе определенную опасность.

28. С деятельностью по обеспечению ухода в семье связано множество стереотипов. Например, предполагается, что женщины по своей природе призваны заниматься оказанием услуг по уходу; что члены семьи предпочитают заниматься неоплачиваемой работой по уходу в той мере, в какой это необходимо их подопечным; что они обладают соответствующими знаниями и ресурсами для предоставления качественных услуг; что у всех пожилых людей есть дети или другие родственники, которые могут обеспечить уход; и что члены семьи, ухаживающие за пожилыми родственниками, могут позволить себе отказаться от оплачиваемой работы и других обязанностей и устремлений, для того чтобы обеспечить надлежащий уровень ухода. Более того, в некоторых государствах-членах действуют правовые нормы, устанавливающие, что дети или другие близкие родственники обязаны ухаживать за пожилыми членами семьи или оказывать им материальную поддержку. Зачастую указанные стереотипы не совсем согласуются с фактическим опытом семей.

29. С учетом демографических изменений, обуславливающих увеличение численности и доли пожилых людей среди населения, и отмечаемого в настоящее время во многих странах дефицита систем долгосрочного ухода можно предположить, что необходимость обеспечения ухода за пожилыми людьми ляжет серьезным дополнительным бременем на плечи их семей. В то время как в настоящее время проблемой старения населения в наибольшей степени затронуты страны Европы и Северной Америки, самые высокие темпы нарастания этого

процесса наблюдаются в развивающихся регионах<sup>31</sup>. А это означает, что даже в странах, в которых на сегодняшний день на каждого пожилого гражданина, который может нуждаться или не нуждаться в уходе, приходится значительное количество потенциальных опекунов (из числа молодежи и взрослых), этот показатель будет расти. Уже сейчас наибольшая потребность в услугах по уходу отмечается в странах с низким и средним уровнем дохода, что обусловлено действием таких факторов, как нехватка ресурсов, необходимых для создания и расширения систем долгосрочного ухода, коллидирующие приоритеты в области политики, слабость систем здравоохранения и несоразмерные последствия распространения неинфекционных заболеваний в этих странах; соответственно, актуальность задачи, связанной с созданием и укреплением систем и стратегий в сфере ухода, особенно в развивающихся странах, с течением времени возрастет.

30. В целом по странам схема распределения обязанностей по уходу в семье не является результатом случайного стечения обстоятельств. Среднее количество времени, которое женщины тратят на уход за членами семьи, превышает количество времени, затрачиваемого на эти цели мужчинами, примерно в три раза<sup>32</sup>. Отчасти различия между мужчинами и женщинами в качестве как источника услуг по уходу, так и их объекта можно объяснить тем, что для женщин, как правило, характерен более высокий показатель продолжительности жизни и они чаще выходят замуж за мужчин старше них. Тем не менее, независимо от того, что является побудительным мотивом к выполнению работы по уходу — чувство привязанности, долга или необходимость, эта работа, как правило, ложится на плечи дочерей, жен, невесток и внуков, которым порой оказывают помощь друзья и соседи. Нередко также семейные обязанности перекладываются на некоторых женщин, в частности молодых женщин-членов семьи с более низким статусом, родственниками, зачастую женщинами, посредством манипуляций или принуждения<sup>33</sup>. Иными словами, женщины часто становятся жертвами укоренившихся гендерных стереотипов, согласно которым они по своей природе склонны и призваны выполнять обязанности по уходу, вплоть до того, что выполнение таких обязанностей не рассматривается в качестве работы в обычном понимании.

31. В то же время в целом по странам пожилые женщины чаще, чем пожилые мужчины — 17,6 процента и 8,7 процента соответственно — живут в одиночестве, когда возможности для получения услуг по уходу или финансовой помощи со стороны других лиц ограничены<sup>34</sup>. Модели проживания пожилых лиц в возрасте 80 лет и старше указывают на то, что по всем возрастным группам женщины чаще, чем мужчины, занимаются предоставлением услуг по уходу за пожилыми и реже, чем мужчины, оказываются в роли объекта таких услуг в старости<sup>35</sup>.

32. Внутри стран схема распределения работы по уходу и ее интенсивность во многом определяются структурой и составом семьи, уровнем дохода, наличием инфраструктуры для удовлетворения бытовых потребностей (например, систем

<sup>31</sup> United Nations, *World Population Ageing 2017* (New York, 2017).

<sup>32</sup> Статистический отдел Организации Объединенных Наций, Глобальная база данных по показателям достижения ЦУР.

<sup>33</sup> Peter Lloyd-Sherlock, "Unpaid family care for older people in low and middle income countries," paper presentation presented at the United Nations expert group meeting on the theme: "Care and older persons: links to decent work, migration and gender", New York, 5–7 December 2017.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

водоснабжения и санитарии) и доступностью объектов здравоохранения и медицинского обслуживания<sup>36</sup>. В этой связи в числе других факторов, затрудняющих оказание услуг по уходу в семье, следует отметить изменение структуры самих семей, выражающееся, в частности, в том, что традиционная расширенная семья встречается все реже, все чаще уступая место нуклеарной семье, в результате чего снижается вероятность наличия проживающего в семье ее члена, способного взять на себя выполнение неоплачиваемой работы по уходу. Сокращение рождаемости и повышение мобильности вследствие урбанизации и оттока населения также являются причиной уменьшения размеров домашних хозяйств. Кроме того, расширение участия женщин на рынке труда сказывается на их способности выполнять, часто рассматриваемую в качестве "традиционной", роль поставщика услуг по уходу в семье. Параллельно с этими тенденциями существует постоянная конкуренция между различными источниками услуг по уходу, включая, с одной стороны, уход в семье и, с другой стороны, уход, предоставляемый государственными, коммерческими и некоммерческими структурами. В тех случаях, когда какой-либо один источник испытывает трудности с выполнением своих функций вследствие, например, сокращения финансирования и нехватки работников, их выполнение приходится брать на себя другим, причем часто основная часть соответствующего бремени ложится на семью. Многие правительства и неправительственные организации в своих материалах, представленных на рассмотрение девятой сессии Рабочей группы открытого состава по проблемам старения, указывали на изменение структуры домохозяйств в качестве проблемы, затрудняющей доступ пожилых людей к медицинской помощи<sup>37</sup>. Тем не менее, пожилые люди и их семьи должны иметь возможность самим принимать решение относительно желательности или нежелательности оказания или получения услуг по уходу, а также их формы.

33. Поскольку работа по обеспечению ухода в семье не оплачивается и не отражается в структуре ВВП или материалах обследований состояния рабочей силы, она, как правило, не получает должного признания, и ее роль недооценивается, несмотря на то, что выполнение работы по уходу делает возможным осуществление всех других видов работ. Следует отметить, что оказание услуг по уходу представляет собой уникальный вид труда, в отношении которого не существует оптимального инструмента определения его ценности. Вместе с тем предпринимаются усилия, направленные на выработку механизма оценки и определения значимости неоплачиваемой работы по уходу в денежном выражении, в частности на основе использования данных проводимых обследований использования времени, призванные сделать такую работу заметной и убедить в том, что она заслуживает поддержки и инвестиций. В Соединенном Королевстве, например, по оценкам, в 2014 году продолжительность неоплачиваемой работы по уходу за взрослыми членами семьи, осуществлявшейся членами этой семьи, в стоимостном выражении — при расчете на основе базисных рыночных курсов — составила более 70 млрд. долл. США<sup>38</sup>.

34. Помимо того, что они не получают должного признания за свою работу, лицам, обеспечивающим услуги по уходу, часто приходится выполнять целый

<sup>36</sup> Shahra Razavi, "Long-term care for older people: the role of unpaid care work", paper presented at a United Nations expert group meeting on the theme "Links to decent work, migration and gender", New York, 5–7 December 2017

<sup>37</sup> Материалы, представленные государствами-членами для рассмотрения в ходе девятой сессии Рабочей группы открытого состава Организации Объединенных Наций по проблемам старения, 23 — 26 июля 2018 года.

<sup>38</sup> Peter Lloyd-Sherlock, "Long-term care for older people: a new global gender priority", Policy Brief No. 9 (New York, UN-Women, 2017).

ряд других обязанностей, таких как забота о находящихся на их иждивении детях и пожилых родственниках, некоторые из которых могут нуждаться в интенсивном уходе, выполнение работы по дому и распределение семейного бюджета, участие в приносящей доход деятельности. Существует также опасность того, что в результате лежащей на них непомерной нагрузки лица, обеспечивающие уход, могут быть не в состоянии предоставить услуги надлежащего качества. В то же время есть примеры, когда члены семьи берут на себя обязанности по уходу за членами семьи из корыстных побуждений, в расчете получить возможность распоряжаться пенсиями или имуществом и другими денежными средствами своих подопечных.

35. Недостаточный, с точки зрения потребностей их подопечных, уровень подготовки лиц, осуществляющих уход, и отсутствие поддержки таких лиц, также являются серьезными препятствиями на пути предоставления высококачественных услуг по уходу за пожилыми людьми в семье. Члены семьи, ухаживающие за пожилыми родственниками, могут не обладать конкретными навыками и знаниями, необходимыми для обеспечения их благополучия. Зачастую наблюдается недостаток знаний или понимания процесса старения и его этапов, сопутствующей ему немощности, связанных с обеспечением ухода требований, а также того, куда нужно обращаться за услугами и полезной информацией и каким образом обеспечивать контроль за оказанием услуг по уходу и повышение их качества<sup>39</sup>. В материалах, представленных Российской Федерацией, например, говорится о недостаточной информированности лиц, обеспечивающих уход в семье, об имеющихся источниках помощи<sup>40</sup>. Такие инициативы, как "Помощь в подготовке специалистов в области ухода", выдвинутая Группой 10/66 по исследованию проблемы деменции, призваны содействовать повышению качества услуг в сфере ухода за страдающими деменцией в странах с низким и средним уровнем дохода.<sup>41</sup> Указанная инициатива направлена прежде всего на обеспечение базового образования и обучение необходимым навыкам работников общинных систем здравоохранения и членов семей. Проведенные в девяти странах рандомизированные контролируемые исследования выявили улучшение показателей результатов деятельности по уходу, в частности снижение уровня переутомления.

36. Выполняющие неоплачиваемую работу по уходу члены семьи порой сами испытывают ухудшение физического и психического состояния, особенно в тех случаях, когда оказание помощи их подопечным связано с проведением обширных и сложных процедур<sup>42</sup>. Кроме того, выполняющие неоплачиваемую работу по уходу члены семьи часто сталкиваются с экономическими сложностями, обусловленными тем, что, приняв на себя бремя расходов по уходу, они были вынуждены пойти на сокращение продолжительности своего рабочего дня по месту оплачиваемой работы или каким-либо иным образом еще больше отделились от рынка труда в стремлении обеспечить удовлетворение потребностей в услугах по уходу, что со временем затруднит для них возвращение на этот рынок. В силу указанных причин работа по уходу влечет за собой важные вмененные издержки в плане упущенных заработной платы, времени и достижений по месту оплачиваемой работы, которые могли бы привести к карьерному росту и повышению уровня профессиональной подготовки, не говоря уже об упущенном свободном времени, имеющем исключительно большое значение с точки зрения

<sup>39</sup> Peter Lloyd-Sherlock, "Long-term care for older people ...".

<sup>40</sup> Материалы, представленные Российской Федерацией для рассмотрения в ходе девятой сессии Рабочей группы открытого состава Организации Объединенных Наций по проблемам старения, 23 — 26 июля 2018 года.

<sup>41</sup> См. Alzheimer's Disease International, *Helping Carers to Care Intervention*.

<sup>42</sup> Peter Lloyd-Sherlock, "Long-term care for older people ...".

личного благополучия и качества ухода за пожилыми людьми. В Соединенных Штатах, по оценкам, ухаживающие за родственниками члены семьи в возрасте 50 лет и старше, покинувшие рынок труда для ухода за одним из родителей, теряют в среднем за свою жизнь почти 304,000 долл. США в заработной плате и льготах<sup>43</sup>. Кроме того, коммерческие предприятия теряют приблизительно 33,6 млрд. долл. США в результате снижения производительности труда занятых полный рабочий день работников, оказывающих услуги по уходу, с учетом таких факторов, как отсутствие и сокращение рабочего времени.

37. Для улучшения показателей эффективности предоставляемых пожилым людям услуг по уходу и повышения уровня благополучия тех, кто такие услуги предоставляет, необходимо обеспечить поддержку лиц, занимающихся оказанием услуг по уходу в семье. Существующие программы поддержки, масштабы охвата которых, как правило, невелики, и которые располагают ограниченными ресурсами и ориентированы в основном на женщин, должны быть обеспечены необходимыми ресурсами и расширены, с тем чтобы они были доступны для всех, включая мужчин. Непринятие или неадекватный объем мер поддержки лиц, занимающихся обеспечением ухода в семье, на деле может в долгосрочной перспективе обойтись дороже, чем оказание такой поддержки в тех случаях, когда это необходимо, с учетом снижения функциональных способностей пожилых людей и госпитализаций, которые могут стать результатом плохого или неадекватного ухода.

38. Принимаемые правительствами меры должны быть направлены на признание важности, уменьшение и перераспределение объема неоплачиваемой работы по уходу и должны предусматривать, в числе других льгот, выделение денежных пособий лицам, осуществляющим уход, с тем чтобы компенсировать недополученную заработную плату; развитие инфраструктуры, обеспечивающее экономии времени и снижение удельных затрат труда; предоставление кратковременного отдыха, в котором зачастую испытывают наибольшую потребность лица, обеспечивающие уход; организацию учебных курсов и предоставление справочно-информационных материалов в целях повышения профессионального уровня лиц, оказывающих услуги по уходу; поощрение практики предоставления работодателями оплачиваемого отпуска по семейным обстоятельствам мужчинам и женщинам; создание и расширение формальных, комплексных систем долгосрочного ухода, обеспечивающих непрерывный уход на дому, а также в центрах дневного ухода и учреждениях интернатного типа; и внедрение программ страхования на случай потребности в длительном уходе в целях повышения физической и ценовой доступности официальной помощи в сфере ухода. В идеале поддержка деятельности по уходу должна быть всеобъемлющей и обеспечивать широкий спектр услуг и мер поддержки. Например, предоставление пожилым людям услуг по уходу, вознаграждаемых в натуральной форме, может быть более предпочтительным, чем оказание таких услуг за денежное вознаграждение, поскольку это снижает риск их финансовой эксплуатации. В Республике Корея введение программы страхования на случай потребности в длительном уходе привело к сокращению, за счет расширения доступа к услугам по уходу на дому, времени, затрачиваемого лицами, предоставляющими неоплачиваемые услуги по уходу, и снижению выплат из собственных средств пациентов<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Lynn Feinberg and Rita Choula, "Understanding the impact of family caregiving on work", AARP Public Policy Institute Fact Sheet 271 (October 2012).

<sup>44</sup> Razavi, loc. cit.

## V. Деятельность по уходу и условия труда мигрантов

39. Обеспечение качественного ухода за пожилыми людьми во все большей степени связано с созданием достойных условий труда для трудящихся-мигрантов, занятых в качестве домашней прислуги (ТМДП), многие из которых работают на дому. Домашние работники, преимущественно женщины, составляют значительную часть глобальной неформальной рабочей силы. Они работают на дому, занимаясь такими видами деятельности, как уборка, приготовление пищи и уход за членами семьи, включая пожилых. Домашние работники заняты полным или неполным рабочим днем, могут наниматься одной или несколькими семьями и могут проживать в доме работодателя или в собственном жилище. По оценкам МОТ, в мире насчитывается 67,1 миллиона домашних работников. В тех случаях, когда домашние работники пересекают границу для работы в стране, гражданами которой они не являются, они называются трудящимися-мигрантами, занятыми в качестве домашней прислуги. Примерно каждый шестой домашний работник в мире — международный мигрант. В 2015 году в мире насчитывалось 11,5 миллиона домашних работников-мигрантов, что составляло 17,2 процента от общей численности домашних работников и 7,7 процента — от числа трудящихся-мигрантов<sup>45</sup>. Домашний труд является преимущественно женской профессией, причем на женщин приходится 73,4 процента от общего числа занятых в качестве домашней прислуги трудящихся-мигрантов во всем мире<sup>46</sup>.

40. Число домашних работников-мигрантов неуклонно растет в ряде стран с высоким и средним уровнем дохода вследствие повышения спроса на услуги в сфере долгосрочного ухода. Увеличение потока мигрантов, занятых в сфере услуг по уходу, обусловлен ростом как спроса, так и предложения. Нищета, низкий уровень образования и ограниченность возможностей для получения средств к существованию в странах происхождения мигрантов зачастую вынуждают их поступать на работу в качестве домашней прислуги в более развитых странах в поисках лучшей жизни для себя и своих семей<sup>1</sup>. А в странах назначения существует ряд факторов, которые, в свою очередь, способствуют росту спроса на услуги по уходу за пожилыми людьми, включая старение населения, повышение благосостояния и уровня жизни, увеличение доли женщин, занятых на рынке труда, и снижение числа домохозяйств, в которых под одной крышей проживают представители нескольких поколений, что облегчает задачу оказания услуг по уходу на дому членами семьи. Эти тенденции, которые в сочетании с недостаточным финансированием систем формального ухода способствуют смещению акцента с институционального ухода к уходу на дому, а также кадровый дефицит в области младшего медицинского персонала и персонала по уходу, способствуют тому, что потребности в уходе в ряде стран с высоким и средним уровнем дохода все чаще удовлетворяются за счет домашних работников-мигрантов<sup>47</sup>. Эти работники выполняют функции, на которые в странах назначения существует высокий спрос, и вносят важный вклад в восполнение дефицита услуг по уходу.

41. Это явление привело к формированию глобальной сети в сфере услуг по уходу, оказывающей влияние на ситуацию в экономической и социальной областях как в странах происхождения, так и в странах назначения. Сформировались различные схемы связанной со сферой ухода миграции, базирующиеся на раз-

<sup>45</sup> МОТ, "Кто же такие домашние работники?"

<sup>46</sup> UN-Women, "Migrant domestic workers: facts everyone should know", infographic, 9 September 2016.

<sup>47</sup> ILO, "Migrant domestic workers", Labour Migration Highlights No. 3 (Geneva, ILO, 2015).



личных моделях оказания услуг по уходу и различных источниках финансирования. Например, в западноевропейских странах, сталкивающихся с ростом числа пожилых людей и нехваткой кадров в этой области, были разработаны национальные стратегии и введены в действие меры, направленные на увеличение числа нанимаемых для выполнения работы по уходу граждан ряда стран Центральной и Восточной Европы, вошедших в состав Европейского союза в 2004 году<sup>48</sup>. Внедрению такой формы мобильности рабочей силы способствуют существующие в рамках Европейского союза свобода передвижения трудящихся, двусторонние партнерские связи и взаимное признание профессиональных требований в сфере официальных услуг по обеспечению ухода. Практика выделения пожилым людям денежных пособий способствовала привлечению в эту сферу лиц, занимающихся неофициальным оказанием услуг по уходу за низкой оплатой, в результате чего в сфере экономики, ориентированной на оказание услуг по уходу, сложилась отдельная, исключительно важная, полурегулируемая и в то же время приемлемая с политической и социальной точек зрения отрасль. Некоторыми государствами-членами, такими как Австрия, Испания и Италия, были предприняты усилия по регулированию найма ТМДП посредством включения положений о признании данного вида трудовой деятельности в национальное законодательство и установления минимальных стандартов, касающихся, в частности, продолжительности рабочего дня, жилищных условий и доступа к системе социального обеспечения<sup>49</sup>.

42. Практика делегирования функций по уходу выполняющим эту работу за денежное вознаграждение лицам получает все большее распространение в регионе Восточной Азии, в силу того, что большинство семей не в состоянии обеспечить полноценный уход за пожилыми лицами самостоятельно вследствие произошедших за последние десятилетия социально-экономических изменений<sup>50</sup>. В результате в различных странах и регионах были выработаны различные подходы к обеспечению услуг по уходу, повлиявшие, в свою очередь, на формирование национальной и региональной политики и оказавшие непосредственное воздействие на практику использования трудящихся-мигрантов в сфере оказания услуг по уходу на дому и на схемы миграции. Например, в Японии и Республике Корея в процессе внедрения систем страхования на случай продолжительной болезни в обществе сформировались приоритетные модели обращения за официальными услугами по уходу, в соответствии с которыми граждане отдают предпочтение в первую очередь получению помощи от членов семьи и уж затем — от домашней прислуги. Принятие соответствующих нормативных актов и соглашений позволило придать этой сфере деятельности официальный статус и ограничить расширение частных рынков за счет введения требования об обязательной сдаче ТМДП экзамена на право получения временного вида на жительство и установления размеров окладов и льгот, аналогичных получаемым местными работниками сферы услуг по уходу. В то же время в Сингапуре, Гонконге (специальный административный район Китая) и китайской провинции Тайвань были созданы специальные иммиграционные каналы для найма иностранцев для работы в качестве домашней прислуги и лиц, оказывающих услуги

<sup>48</sup> Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония.

<sup>49</sup> Agnieszka Sowa-Kofta, Central and Eastern European countries in the migrant care chain, background paper, United Nations expert group meeting on the theme “Care and older persons: links to decent work, migration and gender”, New York, 5–7 December 2017.

<sup>50</sup> В состав которого, по определению, предложенному одним из исследователей, входят Китай (включая китайскую провинцию Тайвань и специальные административные районы Китая Гонконг и Макао), Корейская Народно-Демократическая Республика, Республика Корея, Монголия и Япония; см. Ito Peng, “Elderly care work and migration: East and Southeast Asian contexts”, background paper, United Nations expert group meeting on the theme “Links to decent work, migration and gender”, New York, 5–7 December 2017.

по уходу, с уделением приоритетного внимания использованию трудящихся-мигрантов, оказывающих услуги по уходу с проживанием в семье, и предлагаемых на частном рынке вариантов ухода за престарелыми<sup>51</sup>.

43. В рамках проводимой в настоящее время в этой области политики не уделяется достаточно внимания проблеме непропорционального воздействия работы по уходу на занятых в этой сфере трудящихся-мигрантов. Несмотря на вносимый ими вклад, трудящиеся-мигранты, занятые в качестве домашней прислуги, находятся в самом низу таблицы о рангах данной отрасли, нередко будучи вынуждены выполнять работу, оплачиваемую по низким тарифам и не обеспечивающую им доступ к системе социальной защиты или действующим на местном уровне мерам защиты трудовых прав, которые распространяются на других работников. Например, в некоторых странах деятельность в сфере ухода на дому регулируется системами поручительства, которые ограничивают право на свободу смены работодателя даже в случаях злоупотреблений или отказа оплатить выполненную работу<sup>52</sup>. В других случаях, хотя с трудящимися-мигрантами, занимающимися оказанием услуг по уходу на дому, заключаются типовые, юридически обязательные договоры с описанием их прав и обязанностей, в таких договорах не всегда прописываются аспекты, касающиеся права на свободу передвижения, на достаточное жилье и надлежащие условия жизни, на доступ к медицинскому обслуживанию, на полный день отдыха, права хранить у себя проездные документы и документы, удостоверяющие личность, или права на доступ к правосудию и эффективным механизмам правовой защиты<sup>1</sup>. Поскольку трудящиеся-мигранты, занятые в качестве домашней прислуги, выполняют свою работу в частных домохозяйствах, они особенно уязвимы для сексуального и гендерного насилия в силу своего статуса мигрантов. Отсутствие надзора и невозможность проверки условий труда трудящихся-мигрантов, занимающихся оказанием услуг по уходу на дому, в условиях частных домохозяйств способствуют нарушениям прав человека. Опыт Европейского союза показывает, что условия труда трудящихся-мигрантов в этой области различаются в зависимости от действующей в той или иной стране нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность в сфере оказания услуг по уходу. Например, в тех случаях, когда обеспечение длительного ухода заключается исключительно в предоставлении услуг, на трудящихся-мигрантов распространяется действие национальных систем социальной защиты и положений трудового законодательства. В других случаях вследствие практики выделения лицам, нуждающимся в уходе, денежных пособий сложился полуофициальный сектор оказания услуг по уходу, в рамках которого предусматривается заключение трансграничных договоров и практически отсутствуют меры регулирования или защиты трудовых прав лиц, предоставляющих более дешевые услуги<sup>53</sup>. По данным МОТ, домашние работники остаются одной из наименее защищенных групп трудящихся с точки зрения национального трудового законодательства и зачастую страдают от отсутствия адекватных мер контроля за соблюдением правовых норм даже в тех случаях, когда такие нормы существуют<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> ILO, *Employer-Migrant Worker Relationships in the Middle East: Exploring scope for internal labour market mobility and fair migration* (Beirut, 2017).

<sup>53</sup> Alejandro Rada, "Migration of health-care workers from the new EU Member States to Germany: major trends, drivers and future perspective", *Observatory for Sociopolitical Developments in Europe Working Paper No. 14* (Frankfurt, October 2016).

<sup>54</sup> ILO, "Making decent work a reality for migrant domestic workers", *Domestic Work Policy Brief*, No. 9 (Geneva, ILO, 2015).

44. Директивным органам принимающих стран и стран происхождения необходимо обсудить вопросы, касающиеся лежащей на тех и других странах ответственности за обеспечение благополучия занятых в сфере услуг по уходу трудящихся-мигрантов по мере их старения, в том числе ответственности за предоставление и обеспечение доступности адекватных мер социальной защиты и медицинского обслуживания. Если не будут приняты соответствующие меры, то существующий спрос на услуги трудящихся-мигрантов в этой области может привести к еще большему ущемлению прав мигрантов, поскольку отсутствие регулирования в данной сфере деятельности способствует обращению к рынку дешевой рабочей силы и установлению более низких ставок заработной платы, чем предусмотрено национальным законодательством соответствующей страны. Упомянутым директивным органам также необходимо обеспечить гармоничное сочетание прав лиц, оказывающих услуги по уходу, и прав пожилых людей, получающих помощь, с целью обеспечения защиты и соблюдения на равной основе прав человека представителей обеих групп.

## **VI. Обновленная информация о продвижении вопросов старения населения и осуществления Повестки дня на период до 2030 года в рамках системы Организации Объединенных Наций**

45. Заинтересованные структуры системы Организации Объединенных Наций, являющиеся частью неофициальной сети по проблемам старения, продолжают сотрудничать и обмениваться информацией. В рамках совещания Группы экспертов по теме "Услуги по уходу и пожилые люди: рассмотрение проблемы в контексте достойных условий труда, миграции и учета гендерных факторов" были рассмотрены различные представленные материалы и заслушаны выступления экспертов в данной области, представлявших Программу развития Организации Объединенных Наций, Структуру "ООН-женщины" и ВОЗ.

46. На своей сорок девятой сессии в 2018 году Статистическая комиссия приняла решение о создании Тичфильдской группы по статистике, связанной со старением, и дезагрегированным по возрасту данным для изучения вопроса о дезагрегированных по возрасту данных, отдавая ей на эту работу пять лет<sup>55</sup>. Основная цель Тичфильдской группы заключается в разработке стандартизированных инструментов и методов подготовки данных с разбивкой по возрасту и данным, связанных со старением, а также в том, чтобы поощрять к выполнению этой задачи страны и играть при этом ведущую роль в деле разработки и пропаганды новых стандартов и методологий.

47. Структурой "ООН-женщины" была подготовлена концептуальная записка под названием "Долгосрочный уход за пожилыми людьми: новый глобальный приоритет в области гендерного равенства", а в публикацию "Выполним свои обещания: гендерное равенство в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года" была включена глава под названием "Признание, сокращение и перераспределение неоплачиваемой работы по уходу и работы по дому", в которой также непосредственно рассматривается вопрос о путях предоставления пожилым людям услуг по долгосрочному уходу. В связи с тем, что приоритетной темой шестьдесят третьей сессии Комиссии по положению женщин, которая состоится в 2019 году, будет тема "Системы социальной защиты, доступ к государственным услугам и экологически безопасной инфра-

<sup>55</sup> E/2018/24-E/CN.3/2018/37, глава В, раздел I, решение 49/1 118.

структуре в целях обеспечения гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и девочек", в докладе Генерального секретаря по этой теме будет также уделено внимание вопросу, касающемуся пенсий и долгосрочного ухода.

48. ВОЗ занимается претворением в жизнь Глобальной стратегии и плана действий по проблемам старения и охраны здоровья, принятых Всемирной ассамблеей здравоохранения в 2017 году. Кроме того, ВОЗ было поручено подготовить предложение о проведении в соответствии с Повесткой дня на период до 2030 года Десятилетия здорового старения 2020–2030, в рамках которого предусматривалась бы организация межсекторального сотрудничества, и вынести это предложение на рассмотрение государств-членов в 2019 году. Это позволит наладить в рамках системы Организации Объединенных Наций совместную работу по реализации конкретных инициатив.

49. Европейской экономической комиссией была подготовлена концептуальная записка на тему "Реализация возможностей для более продолжительной жизни", в которой рассматривается вопрос о той пользе, которую могут принести обществу здоровый образ жизни, участие пожилых людей в экономической жизни, продление трудовой жизни, добровольчество и организация неформального ухода.

## VII. Выводы и рекомендации

51. Потребности в долгосрочном уходе, как оплачиваемом, так и неоплачиваемом, будут, безусловно, лишь возрастать по мере увеличения численности пожилых людей. Вместе с тем институциональная база для оказания услуг в этой области, для которой в целом характерна взаимозависимость рынков, государства, некоммерческого сектора и семьи, нуждается в сбалансированности, которую можно обеспечить за счет проведения политики, в большей степени ориентированной на удовлетворение этого растущего спроса посредством принятия ряда мер, направленных, в том числе, на расширение инвестиций, усиление регулирования и развитие вспомогательных услуг. Кроме того, любое сокращение финансовых или иных ресурсов, выделяемых на цели оказания услуг по уходу, как правило, ведет либо к увеличению бремени выполняемой женщинами неоплачиваемой работы, либо к невозможности удовлетворения соответствующих потребностей<sup>56</sup>.

52. Очевидно, что существует необходимость в выработке целостного подхода, основанного на признании растущей потребности в обеспечении недорогих и высококачественных услуг по долгосрочному уходу, которая должна быть удовлетворена посредством разработки и осуществления комплексных стратегий в поддержку добровольного неоплачиваемого ухода за членами семьи, осуществляемого в основном женщинами, а также стратегий, направленных на обеспечение достойных условий оплачиваемой работы по уходу как для местного персонала, так и трудящихся-мигрантов. Это будет способствовать повышению уровня обслуживания, созданию условий, позволяющих выполняющим неоплачиваемую работу по уходу членам семьи быть полноправными участниками рынка труда, и привлечению большего числа работников в отрасль услуг по уходу, что будет способствовать расширению масштабов экономической деятельности, ориентированной на оказание таких услуг.

<sup>56</sup> UN-Women, *Turning Promises Into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (New York, 2018)

53. Государства-члены, возможно, пожелают:

a) гарантировать право на долгосрочный уход и обеспечить разработку и осуществление стратегий оказания услуг по долгосрочному уходу, направленных на урегулирование проблемы неоплачиваемой работы по уходу в соответствии с Глобальной стратегией и планом действий ВОЗ по проблемам старения и охраны здоровья;

b) признать и поддержать как оплачиваемую, так и неоплачиваемую работу по долгосрочному уходу за пожилыми людьми в качестве законного вида трудовой деятельности с закреплением этого статуса в конкретных правовых нормах, политике и стратегиях в соответствии с задачей 5.4 целей в области устойчивого развития;

c) усовершенствовать процедуры разработки, принятия и обеспечения соблюдения норм, регулирующих порядок аттестации и классификации, а также улучшить функционирование механизма сертификации оплачиваемой работы по уходу;

d) признать и гарантировать права всех работников сферы ухода, включая мигрантов, занятых в качестве домашней прислуги, в соответствии с задачей 8.8 целей в области устойчивого развития;

e) обеспечить, чтобы связанная с оказанием услуг по уходу экономическая деятельность соответствовала установленным МОТ критериям достойной работой, в том числе касающимся условий работы по уходу, заработной платы, гарантий и льгот;

f) уменьшить бремя и негативные последствия неоплачиваемой работы по уходу, которые в непропорционально большей степени затрагивают женщин, посредством устранения гендерных и возрастных стереотипов в сфере услуг по уходу, поощрения равного распределения обязанностей по уходу, а также расширения практики краткосрочного замещения работников по уходу и доступа к государственным службам поддержки и мерам социальной защиты;

g) содействовать развитию сферы услуг по долгосрочному уходу в качестве инструмента инвестирования в проведение позитивных социально-экономических преобразований и источника повышения занятости посредством представления ее в контексте экономики ухода, а также в качестве фактора, способствующего достижению устойчивого развития;

h) проанализировать имеющиеся у региональных межправительственных органов возможности в плане разработки концепций и норм, обеспечивающих регулирование сферы услуг по уходу, в частности деятельности трудящихся-мигрантов.