

ЗАКОН О СОЦИАЛЬНОМ ОБСЛУЖИВАНИИ ГРАЖДАН: ЛУЧШЕ ПРЕЖНЕГО?

Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»: кратко о новых правовых реалиях в сравнении с прежними (вступает в силу с 1 января 2015 г.)

ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ

1. Определены **цели социального обслуживания** — улучшение условий жизнедеятельности человека и (или) расширение его возможностей самостоятельно обеспечивать основные жизненные потребности.

2. Определение «гражданин, находящийся в трудной жизненной ситуации» заменено на «гражданин, нуждающийся в социальном обслуживании».

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

3. Новый принцип социального обслуживания — **сохранение пребывания в привычной благоприятной среде**. С одной стороны — движение вперед. С другой — интернат с этой точки зрения тоже можно трактовать как «привычную благоприятную среду» (ср. в Конвенции ООН о правах инвалидов: «жить в обычных местах проживания», «недопущение изоляции или сегрегации от местного сообщества».) То есть, решение проблемы недопущения сегрегации формулировкой закона не решается.

4. Виды социальных услуг: социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-трудовые, социально-правовые, услуги в целях повышения коммуникативного потенциала лиц, имеющих ограничения жизнедеятельности.

Отрадно, что специально выделены **социально-трудовые услуги** — оказание помощи в трудоустройстве и в решении других проблем, связанных с трудовой адаптацией. Что касается **услуг в целях повышения коммуникативного потенциала лиц, имеющих ограничения жизнедеятельности**, то их содержание и развитие зависит оттого, какие параметры услуг Минтруда России заложит в нормативные акты федерального уровня и в рекомендации, направляемые в регионы.

ОБЪЕМ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ И РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

5. **Примерный перечень социальных услуг по видам**, включая требования к содержанию и форме предоставления информации, утверди Минтруд РФ. Субъект РФ утверждает свой **территориальный перечень социальных услуг, предоставление которых гарантируется на территории субъекта РФ с учетом примерного перечня**. Такое положение обязывает субъект РФ лишь ориентироваться на примерный федеральный перечень, но не обеспечивать на своей территории все те услуги, которые в нем содержатся. Таким образом, законодательство не гарантирует предоставления определенного набора услуг на территории любого субъекта России — побудить к этому региона может лишь политическое влияние Федерации и политическая воля властей региона. Таким образом повышение гарантий (расширение территориального перечня) переходит в сферу социального лоббирования.

Переходное положение: перечень услуг не может быть сокращен по сравнению с действующим в субъекте РФ на 31.12.2014.

6. **Примерный порядок предоставления социальных услуг**, включающий в себя **стандарты социальных услуг**, а также **примерные формы заявления** об их предоставлении и **договоры** об их оказании, утверждает Минтруд РФ. Порядок предоставления услуг на территории субъекта РФ утверждается **субъектом РФ с учетом федерального примерного порядка**.

7. Новый Закон **не содержит перечня видов учреждений** социального обслуживания; примерная номенклатура их **утверждается** Минтрудом, а **реальная номенклатура в регионе** — субъектом РФ. Также Минтруд должен разработать методические рекомендации по расчету потребности субъектов РФ в развитии сети организаций СО.

8. Минтруд и власти субъекта РФ должны осуществлять **координацию деятельности всех органов власти и организаций, в том числе, негосударственных**, в сфере социального обслуживания. В связи с этим от них надлежит ждать приказов и методических рекомендаций на эту тему.

9. Закон вводит обязанность субъектов РФ проводить **мониторинг** социального обслуживания; порядок мониторинга и формы документов должен утвердить Минтруд.

10. **Субъект РФ** должен установить порядок осуществления **контроля (надзора)** в системе социального обслуживания.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

11. В основу тарифов на социальные услуги положены нормативы **подушевого финансирования**.

12. **Бесплатно** услуги предоставляются:

а) как и прежде: несовершеннолетним и лицам, пострадавшим в чрезвычайных ситуациях и вооруженных межнациональных конфликтах (включая стационарные услуги);

б) дополнительным категориям, которые определяет субъект РФ;

в) нововведение: гражданам, чей доход ниже «предельной величины среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг» или равен ей. Исключение — стационарные услуги: они предоставляются этой категории платно (см. п. 14).

«Предельную величину среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг» устанавливает субъект РФ; она не может быть ниже 1,5 величины прожиточного минимума в регионе. Порядок определения этой величины устанавливает Правительство РФ.

13. **За плату** услуги получают все остальные граждане. Величина платы рассчитывается на основе тарифов на социальные услуги. Плата не может превышать 50% разницы между реальной величиной среднедушевого дохода и «предельной величиной среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг».

14. **Плата за стационарные услуги** устанавливается всем, кроме категорий, перечисленных в п. 12 а) и б), на основе тарифов. Плата не может превышать 75% среднедушевого дохода.

УЧАСТИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

15. Субъектам РФ даны **полномочия организовывать поддержку НКО и благотворителей в сфере социального обслуживания**, а также разрабатывать и реализовывать мероприятия по формированию и **развитию рынка социальных услуг**, включая негосударственные организации. От региона зависит, насколько эти полномочия будут реализованы.

16. **Общественный контроль** в сфере социального обслуживания предписывается осуществлять в соответствии с законодательством о защите прав потребителей. Органы власти должны оказывать содействие в проведении общественного контроля.

17. Во всех государственных организациях социального обслуживания должны быть созданы **попечительские советы**. Примерное положение о попечительских советах утверждает Минтруд.

ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

18. Вопрос о предоставлении социального обслуживания рассматривается уполномоченным органом по личному обращению гражданина или по обращению иных органов, организаций, граждан. Существенно, что на обращение от любого лица должна последовать реакция — проверка информации, предложение помощи в случае явной в ней нуждаемости, оказание помощи с согласия нуждающегося в ней гражданина. Независимо от того, кто обратился по поводу социального обслуживания, **согласие самого гражданина обязательно**. Закон не вводит ситуаций «принудительной помощи».

19. Вводятся **новые** (в сравнении с прежним законом) **основания для признания гражданина нуждающимся** в социальном обслуживании:

- **наличие в семье инвалида, нуждающегося в постоянном уходе;**
- **отсутствие возможности обеспечения ухода за инвалидом, ребенком;**
- **наличие ребенка, испытывающего трудности в социальной адаптации;**
- наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами с психическими расстройствами, наличие насилия в семье.

(Заметим, что в ситуации, когда закон не вводит особого понимания «семьи», трактовка «внутрисемейного» конфликта произвольна и будет производиться по-разному.)

20. Введено понятие «**социальное сопровождение**» (ст. 22). В социальное обслуживание входит, помимо социальных услуг, также **содействие в предоставлении** медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящимся непосредственно к социальным услугам. Такое выделение полезно с точки зрения обеспечения «комплексности» помощи; заметим, что в прежнем законодательстве это также предусматривалось, но в составе социальных услуг. Новый подход безусловно лучше с формальной точки зрения: отныне органы социальной защиты обязаны будут включаться в межведомственное взаимодействие — во всяком случае, отсылать первичные письма в соответствующие ведомства. Важно, чтобы на этом все не кончалось, и органы социальной защиты доводили «содействие» до логического конца, а не просто снимали бы с себя ответственность.

Параллельно Минтруд и субъект РФ должны утвердить рекомендации по организации и **порядок организации межведомственного взаимодействия** по предоставлению как непосредственно социальных услуг, так и описанных выше услуг по «содействию».

21. Вводится понятие «**индивидуальная программа предоставления социальных услуг**» (далее — Программа). Программа составляется уполномоченным органом, определяемым субъектом РФ, гражданину, нуждающемуся в социальном обслуживании, исходя из **индивидуальной потребности в социальных услугах**. Минтруд утверждает рекомендации по определению индивидуальной потребности и форму индивидуальной Программы. В Программу включаются: форма социального обслуживания, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень рекомендуемых поставщиков и социальное сопровождение. Программа пересматривается при изменении потребности в социальных услугах, но не реже чем раз в три года.

Программа носит для гражданина рекомендательный характер, а для поставщика — обязательный. Программа действительна и на территории другого субъекта РФ в объеме перечня социальных услуг, гарантированного в другом субъекте РФ — до составления программы по новому месту жительства.

Срочные социальные услуги оказываются без договора и Программы.

22. Более четко определены различия в **формах социального обслуживания**:

- на дому;
- в полустационарной форме — социальное обслуживание в определенное время суток;
- в стационарной форме — при постоянном временном или пятидневном в неделю круглосуточном проживании в организации социального обслуживания.

23. Определены **критерии доступности** социальных услуг — техническая доступность и вспомогательные услуги (их гражданину обязаны обеспечить).

24. **Порядок помещения в специализированные стационарные учреждения** определяет Минтруд, а для лиц с психическими расстройствами — порядок в соответствии с законодательством о психиатрической помощи.

УЧЕТ И ПОДДЕРЖКА ПОСТАВЩИКОВ

25. Поставщики социальных услуг (включая все государственные и негосударственные организации социального обслуживания) включаются в **реестр поставщиков социальных услуг** субъекта РФ (в законе проскальзывает термин «рекомендуемых» поставщиков). Рекомендации по формированию реестра составляет Минтруд.

26. Введена обязанность поставщика предоставлять социальные услуги в соответствии с индивидуальной Программой предоставления социальных услуг. При этом отмечается, что поставщики имеют право предоставлять, по договоренности с потребителем, иные социальные услуги (сверх Программы) за плату. Общая логика понятна; однако при изложении не учтено, что даже те услуги, которые могут входить в индивидуальную Программу, в соответствии с законом могут предоставляться за плату.

27. Определено финансовое обеспечение предоставления социальных услуг негосударственными организациями и индивидуальными предпринимателями:

- путем предоставления субсидий;
- путем проведения государственных закупок социальных услуг;
- путем выплаты компенсации в порядке и размере, устанавливаемых субъектом РФ, если организация включена в реестр, не выполняет государственный заказ, но предоставила социальные услуги гражданину в соответствии с индивидуальной Программой. Само по себе это положение удивительно, поскольку предполагается, что организация предоставляет в таком случае социальные услуги потребителю бесплатно или со скидкой — это зависит от условий или размера возможной компенсации. А потом уже предъявляет государству неоплаченные потребителем расходы с целью получения компенсации. (Предстоит исследовать, насколько реалистична такая ситуация с точки зрения бухгалтерского учета.)