

## ЗАКОН «ОБ ОСНОВАХ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Варламова М. А., научный сотрудник, Центр анализа доходов и уровня жизни, Институт управления социальными процессами НИУ ВШЭ

28 декабря 2013 г. в России принят Федеральный закон № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Закон вступит в силу с 1 января 2015 г., вместо утрачивающих силу Федерального закона от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». Новый правовой акт определяет правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания, полномочия органов власти, права и обязанности получателей и поставщиков социальных услуг.

Согласно сообщению Министерства труда социальной защиты РФ, «законом предусматривается индивидуальный подход к каждому нуждающемуся в помощи. Он предполагает разработку и реализацию индивидуальной программы, с помощью которой человек сможет преодолеть тяжелую жизненную ситуацию»<sup>1</sup>. Документ действительно предполагает создание т.н. «индивидуальной программы» — документа, в котором указаны форма социального обслуживания, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг, а также мероприятия по социальному сопровождению (статья 18). При этом индивидуальная программа для гражданина или его законного представителя имеет рекомендательный характер, а для поставщика социальных услуг — обязательный. Само понятие «трудная жизненная ситуация», упомянутое в сообщении Минтруда, в итоговой версии документа отсутствует, заменено на более широкое и конкретизированное понятие «обстоятельств, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизнедеятельности гражданина». Соотношение терминов представлено в *таблице 1*. Согласно новому закону, список обстоятельств может быть расширен субъектами РФ.

Принципы социального обслуживания с 2015 г. дополнительно включают в себя приближенность поставщиков к месту жительства получателей социальных услуг, достаточность количества поставщиков и их ресурсов, а также стремление сохранить пребывание гражданина в привычной для него, благоприятной среде. При этом исключен приоритет предоставления социальных услуг несовершеннолетним, отмеченный в действующем законе.

Согласно новому закону, система социального обслуживания, помимо федеральных и региональных органов государственной власти, а также орга-

<sup>1</sup> См. официальный сайт Министерства труда и социальной защиты РФ: <http://www.rosmintrud.ru/social/service/66>.

**Таблица 1. Сравнение терминов «трудная жизненная ситуация» и «обстоятельства, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизнедеятельности гражданина»**

Трудная жизненная ситуация – ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина, которую он не может преодолеть самостоятельно	Обстоятельства, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизнедеятельности гражданина
<ul style="list-style-type: none"> <li>• инвалидность</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе;</li> <li>• полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу инвалидности</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• сиротство;</li> <li>• безнадзорность</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• наличие ребенка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной адаптации;</li> <li>• отсутствие возможности обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• отсутствие определенного места жительства;</li> <li>• малообеспеченность;</li> <li>• безработица</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• отсутствие определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста двадцати трех лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;</li> <li>• отсутствие работы и средств к существованию</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• конфликты и жестокое обращение в семье;</li> <li>• одиночество</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, наличие насилия в семье</li> </ul>

*Источники:* Федеральный закон №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Федеральный закон №195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

низаций социального обслуживания, находящихся в их ведении, включает в себя негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги, и индивидуальных предпринимателей. Следует отметить, что действующая редакция закона также предполагает участие в социальном обслуживании «предприятий и учреждений иных форм собственности и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица» (статья 4). В новом законе предполагается возможность предоставления субсидий негосударственным организациям и индивидуальным предпринимателям из соответствующего бюджета РФ (статья 30).

Федеральный закон № 442 расширяет перечень получателей социальных услуг (его действие распространяется также на лиц без гражданства, постоян-

но проживающих на территории РФ и беженцев<sup>2</sup>), детально описывает права и обязанности поставщиков социальных услуг (в частности, обязанность формирования общедоступных информационных ресурсов и общей информационной открытости). Также планируется создание реестра поставщиков и регистра получателей социальных услуг по информации поставщиков (статья 24). Новый закон существенно усиливает полномочия федеральных органов государственной власти и Минтруда (а именно — в части утверждения порядка предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг, включающего в себя стандарт социальных услуг<sup>3</sup>).

Гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании на основе заявления, рассматриваемого уполномоченным органом субъекта РФ в течение пяти рабочих дней<sup>4</sup>. В течение не более десяти рабочих дней со дня подачи заявления о предоставлении социального обслуживания уполномоченный орган субъекта РФ должен составить и подписать индивидуальную программу. В течение суток с момента ее получения поставщик заключает договор о предоставлении социальных услуг, на основе которого они будут оказываться. Статья 9 (пункт 3) закона оставляет право выбора конкретного поставщика за гражданином.

В новом законе пожилые и инвалиды как отдельная категория не выделены. «Получатель социальных услуг» трактуется в более широком ключе: как гражданин, который признан нуждающимся в социальном обслуживании и которому предоставляются социальная услуга или социальные услуги (статья 3, пункт 3). Упоминание инвалидов есть в тексте статьи 20, описывающей виды услуг («... услуги в целях повышения коммуникативного потенциала получателей социальных услуг, имеющих ограничения жизнедеятельности, в том числе детей-инвалидов») и в статье 15 о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании («полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности»).

Формы социального обслуживания в ФЗ № 195 и ФЗ № 442 фактически совпадают. Правда, из нового закона в качестве отдельных видов социального обслуживания исключены «материальная помощь» и «предоставление временного приюта», но добавлены социально-трудовые услуги, направленные на оказание помощи в трудоустройстве и трудовой адаптации. Также вводится новое понятие «социального сопровождения» — содействия в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической и социальной помощи, не относящейся к социальным услугам, путем привлечения организаций на основе межведомственного взаимодействия.

Бесплатно социальные услуги по новому закону могут быть предоставлены (статья 31):

- В любой форме (на дому, в полустационарной и стационарной формах): несовершеннолетним **детям**, лицам, пострадавшим в результате

<sup>2</sup> Иностранцы граждане как получатели упомянуты и в действующем законе — статья 7.

<sup>3</sup> Действующая версия закона закрепляет право установления стандартов за субъектами РФ.

<sup>4</sup> За исключением срочных услуг, решение о предоставлении которых принимается немедленно. Они предоставляются без составления индивидуальной программы и заключения договора (обеспечение продуктами, горячим питанием, предметами первой необходимости, включая одежду, содействие в получении временного жилья, юридической и экстренной психологической помощи).

**чрезвычайных ситуаций**, вооруженных межнациональных (межэтнических) конфликтов. В новой версии закона из данного перечня исключены экономические характеристики и безработица.

- На дому и в полустационарной форме — если на дату обращения среднедушевой доход ниже предельной величины или равен предельной величине среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно, установленной законом субъекта Российской Федерации. При этом размер предельной величины не может быть ниже **полуторной** (в проекте закона, представленного к первому чтению — *одинарной*) величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации для основных социально-демографических групп населения.

Субъекты могут самостоятельно расширять категорию получателей бесплатных социальных услуг.

В действующем законе уже дается определение получателей бесплатных социальных услуг. Это «граждане, не способные к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющие родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход,— если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Российской Федерации, в котором они проживают» (статья 16). *Однако если указанная группа лиц ранее могла получать социальные услуги бесплатно в любой форме, то по новому закону сможет получать их только в полустационарной форме и на дому.*

Новое законодательство, как и текущее, не предусматривает компенсации расходов в той или иной форме, но в нем есть ограничения на стоимость социальных услуг (статья 32):

«Размер ежемесячной платы за предоставление социальных услуг в форме социального обслуживания на дому и в полустационарной форме социального обслуживания рассчитывается на основе тарифов на социальные услуги, но не может **превышать пятьдесят процентов разницы** между величиной среднедушевого дохода получателя социальной услуги и предельной величиной среднедушевого дохода.

Размер ежемесячной платы за предоставление социальных услуг **в стационарной форме** социального обслуживания не может превышать **семьдесят пять процентов среднедушевого дохода**».

Таким образом, новый Федеральный закон № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» вносит ряд существенных изменений в действующее социальное законодательство: вводятся новые понятия и принципы организации социального обслуживания, расширяются полномочия федерального уровня, конкретизируются права и обязанности других участников, создаются информационные системы в сфере социального обслуживания, описываются механизмы межведомственного взаимодействия и общественного контроля. Вместе с тем новый закон, по сравнению с действующими, носит более общий характер, не выделяя отдельные целевые группы (инвалидов, пожилых и т.д.) и их специфические потребности. Но, ликвидируя понятие «трудная жизненная ситуация», закон тем самым лишает понятийной базы ряд действующих законов и постановлений (например, Федеральный закон № 124 от 24.07.1998 (ред. от 02.12.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).