

## Запуск закона о социальном обслуживании – в ваших руках, сограждане!

22:42, 04.05.2015

С момента вступления в силу нового закона №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ», принятого 28 декабря 2013 года, прошло 4 месяца. Приняты некоторые из необходимых для его реализации подзаконных актов, получен первый опыт использования в регионах... После принятия закона юрист правовой группы РБОО «Центр лечебной педагогики» Елена Заблоцкис уже комментировала его возможности и ограничения. О том, что показал первый опыт, и как реально запустить закон, чтобы воспользоваться его положительным потенциалом, в полной мере, **юрист правовой группы РБОО «Центр лечебной педагогики» Павел Кантор** рассказал на вебинаре ([link is external](#)). Вебинар прошел 21 апреля в Web-школе ([link is external](#)) Региональной общественной организации людей с инвалидностью «Перспектива» ([link is external](#)).

Когда создавался и принимался новый закон о социальном обслуживании ([link is external](#)), шло отчетливое столкновение двух концепций: со стороны экспертного сообщества, гражданского общества был запрос на то, что система социальной защиты функционирует очень плохо и ее необходимо кардинально изменить, а со стороны самой системы социальной защиты был ответ: «Да, мы признаем критику, но как бы сделать так, чтобы ничего не менять?» Поэтому результат получился компромиссный. С одной стороны, новый закон можно прочитать и применять так, что существующее положение вещей ему примерно соответствует. С другой стороны, в него заложены довольно серьезные интенции, можно сказать, «бомбы» – ключевые места, которые эту систему могут преобразовать, если общество и граждане не будут пассивны.

Нововведения

Что, на мой взгляд, стало кардинальным новшеством закона?

Во-первых, это большая степень открытости системы: жалобы и проблемы всегда были связаны с тем, что система социального обслуживания, интернатная система – очень закрыта. Она остается очень закрытой, но, тем не менее, информация о поставщиках социальных услуг раскрывается очень широко, в том числе в интернете, доводится до всех; в законе заложено, что перечни социальных услуг – открыты, тарифы на социальные услуги – открыты, доступ негосударственных поставщиков (это отдельный вопрос) – открыт.

В принципе, и раньше, по старому закону, негосударственные организации теоретически могли участвовать (и участвовали) в социальном обслуживании населения, но новый закон впервые это закрепил – зафиксировал факт участия негосударственных организаций (в том числе и коммерческих) в оказании социальных услуг. По известному мне опыту других европейских стран можно сказать, что это вполне себе коммерческий рынок – на рынке социальных услуг работают вполне коммерческие организации, и в этом нет ничего странного или непонятного. Рассмотрение системы социальной помощи как некоей благотворительности, общественного призрения идет из традиций прошлых веков, когда считалось, что каждый выплывает сам, и только уж самым бедным и несчастным можно «из милости» помочь. Сейчас ситуация меняется: социальное обслуживание – это услуга, которая стоит денег и оказывать которую выгодно (если всё устроено нормально). В теории всё это должно идти на пользу самим получателям услуг (существует конкуренция, выбор, борьба за получателя). Конечно, для этого кое-что надо сделать (мы будем об этом говорить).

Из серьезных нововведений нового закона я вижу: 1) попытку «открыть» систему, 2) попытку продекларировать негосударственных поставщиков социальных услуг как равноправных игроков на этом рынке и 3) то, что новый закон предусматривает некоторую индивидуальность и адресность. Социальное обслуживание у нас теперь оказывается не инвалидам, не ветеранам, не многодетным семьям вообще. Социальное обслуживание теперь оказывается каждому конкретному человеку, в терминологии нового закона – получателю социальных услуг, не в зависимости от того, к какой категории он принадлежит, а в зависимости от того, что ему нужно в его конкретной жизненной ситуации. Казалось бы, разница не очень велика, но, на мой взгляд, это изменение подхода – вместо категории идти от человека.

Практически это проявляется в первую очередь в том, что теперь для каждого получателя социальных услуг должна быть разработана индивидуальная программа получателя социальных услуг, где должны быть указаны конкретные услуги, в которых нуждается именно данный получатель, перечень возможных поставщиков, к которым он может обратиться за получением этих услуг (в законе указано, что у получателя должен быть выбор) и оценка качества их выполнения.

До меня пока (уже апрель!) не дошел ни один человек с составленной программой получателя социальных услуг. О чем это говорит? Либо о том, всё работает идеально и люди не обращаются в кризисные центры (что весьма сомнительно). Либо о том, что пока программы не составляются и не исполняются, и люди пока не осмыслили сложностей при составлении и получении индивидуальных программ. Поэтому сейчас я рассуждаю умозрительно. Подозреваю, что пройдет какое-то время, и пойдут обращения, пойдут споры и конфликты по поводу этих программ, и тогда мы увидим, какие «точки» в новом законе не срабатывают.

Некоторые «болевые» точки я уже знаю и попозже постараюсь сказать о них. Давайте сначала поговорим про теорию, а потом уже про практику.

Кто может получать социальные услуги?

Итак, кто же, в соответствии с новым законом, может стать получателем социальных услуг и – самое интересное – как? Мы ушли от понятия «трудная жизненная ситуация» и пришли к тому, что в статье 15 указано: «Нуждающимся в социальном обслуживании гражданин признается, если 1) он утратил способность самостоятельно осуществлять свои жизненные потребности, 2) у него в семье есть инвалиды, дети, нуждающиеся в помощи». В этом тоже новшество этого закона – это было понятно и раньше, но в нем, наконец, четко сказано, что в помощи нуждается не человек, а семья, в которой есть человек с проблемами. Это важно – раньше мы исходили из того, что есть проблемный человек, и он нуждается в помощи, и из этого естественным образом вытекала идея взять этого человека и поместить в какое-то место, где ему будет хорошо или хотя бы терпимо. Сама система была ориентирована на стационарные формы социального обслуживания, на закрытые интернаты, дома престарелых, дома ребенка и т.д. А сейчас закон декларирует, что в помощи нуждается семья, если в этой семье имеется инвалид, ребенок, ситуация насилия, человек, злоупотребляющий чем-либо и т.п. Ведь если в семье имеется алкоголик или наркоман, сам он может считать, что ему хорошо и никакая помощь ему не требуется, а дети или другие члены семьи при этом страдают. Теперь они тоже признаются нуждающимися в социальном обслуживании и вправе рассчитывать на получение помощи.

Что интересно в новом законе и, на мой взгляд, является скрытой «закладкой»? В соответствии со статьей 14, основанием для рассмотрения вопроса о предоставлении социального обслуживания

является заявление самого гражданина (это понятно – гражданин заявляет: «Я нуждаюсь в получении социального обслуживания, мне оно нужно!») либо обращение иных граждан в его интересах. На самом деле, это не такая уж редкая ситуация. Люди говорили: «Мы видим, что наш сосед (дальний родственник) находится в очень тяжелой ситуации, но по каким-то причинам сам не обращается/у него нет сил прийти» и т.д. Раньше, в общем, такие люди могли выпадать из системы социальной защиты, а теперь ничто не мешает их туда включить. Теоретически, и раньше таких граждан должны были отслеживать и опекать, но, тем не менее, эта система не работала («А пусть он сам приходит!»). А теперь есть прямое указание закона, что вы можете прийти в орган социальной защиты и сказать: «У нас в подъезде живет бабушка. По-моему, ей очень плохо. Пожалуйста, расследуйте эту ситуацию и примите меры».

Социальное обслуживание – только добровольно

Надо сразу сказать, что были панические заявления, что закон о социальном обслуживании, таким образом, вводит некоторую «ювенальную юстицию» – какие-то тоталитарные технологии по внедрению государства в семьи, в личную жизнь граждан и т.д. Мы должны четко понимать – это не так. Закон четко говорит, что условием получения социального обслуживания является добровольность. Безусловно, если органы социальной защиты приходят в семью и спрашивают человека: «Нуждаетесь ли вы в социальном обслуживании, нужна ли вам помощь?», а он говорит: «Нет», то на этом всё кончается. Человек может отказаться от социальной помощи, и это его полное право. Однако по практике нашей социальной работы мы знаем, что есть люди, которым сложно попросить. По разным причинам – и психологически, и в силу состояния здоровья, своих интеллектуальных способностей... Теперь закон прямо дает возможность, с одной стороны, помочь таким людям найти контакт с социальными службами, но с другой стороны, повторюсь, права человека все равно защищены.

Мы обсуждали между собой вопрос – до какой степени государство и общество могут позволить человеку, грубо говоря, умереть? Все-таки мы пришли к выводу, что человек может полностью отказаться от любой помощи, даже если она ему очень нужна, и у общества нет права оказывать эту помощь насильно (если мы не касаемся вопроса о несовершеннолетних и недееспособных). Но человек осознанный может сказать, что он не нуждается, и мы сможем, к сожалению, только наблюдать это.

Это грустная часть. Хорошая часть состоит в том, что можно просить о помощи человеку и, если вопрос возникает, человек может говорить о том, что ему помощь нужна.

Повторюсь, что просто отсутствие заработка или средств существования, отсутствие жилья, наличие семейного конфликта и так далее – это тоже основание для получения социального обслуживания. Вы не должны быть признанным инвалидом, ветераном или кем-то еще, иметь диагнозы и т.д., чтобы получать социальное обслуживание. Если вы чувствуете, что вам или вашей семье нужна социальная поддержка просто в силу того, что вы не можете устроиться в обществе, вы вправе идти в орган социальной защиты и ее просить. Орган социальной защиты вправе отказать в социальном обслуживании, если видит, что человек в нем не нуждается. Соответственно, этот отказ может быть обжалован в судебном порядке (и в административном порядке это право тоже никто не отрицал).

Нгуен Линь, юрист РООИ «Перспектива»: На самом деле, я там не заметил административного порядка оспаривания, непосредственно вышестоящего органа нет, который бы за это отвечал.

Да, согласен. Дело в том, что и в силу конституционного распределения полномочий, и согласно этому закону организации уровня социального обслуживания – это компетенция уровня субъекта федерации, и поэтому, теоретически, вы не подниметесь выше областного уровня министерства социальной защиты – федеральное министерство не будет рассматривать жалобы не региональные.

Нгуен Линь: То есть в каждом субъекте федерации будет создана единая комиссия, которая будет рассматривать эти вопросы?

В каждом субъекте и так есть уполномоченный орган социальной защиты.

Нгуен Линь: Именно по рассмотрению таких претензий?

Ситуация такова, что, несмотря на то, что в законе написано «Решения могут быть обжалованы в судебном порядке», по практике я знаю, что вышестоящие органы все-таки надзирают за нижестоящими и, если вам отказали в вашем районе, имеет смысл пожаловаться в область, и никто по формальным причинам в таких жалобах не отказывает.

Индивидуальная программа получателя социальных услуг

Что такое индивидуальная программа получателя социальных услуг? Формы этого документа утверждены. На всякий случай, чтобы была полная ясность, поясню (раньше этого не было, а теперь это есть): каждому получателю социальных услуг должна составляться индивидуальная программа получателя социальных услуг. Это не индивидуальные программы реабилитации инвалидов – ИПР как были, так и остаются. Это не заключение ПМПК или индивидуальный план обучения, который составляется для некоторых детей в рамках образовательного процесса. Это новый документ, который будет выглядеть похоже – там тоже будет список мероприятий, которые необходимо получить, и список поставщиков – исполнителей, к которым получатель сможет обратиться. Туда входят именно социальные услуги, и это отдельный документ, который составляют органы социальной защиты населения.

Какие социальные услуги должны быть включены в программу, которую называют не очень благозвучным сокращением ИППСУ? (вообще в будущем при сочинении законов надо будет продумывать аббревиатуры, которые звучали бы благозвучно и понятно). Закон делит социальные услуги на следующие основные категории:

Социально-бытовые. Это то, что у нас в первую очередь ассоциируется с уходом: помощь в приготовлении пищи, уборке помещения, присмотре за детьми, ремонте и т.п.

Социально-медицинские – направленные на сохранение здоровья, санитарно-гигиенические мероприятия и тому подобная помощь. Это не следует путать с медицинской реабилитацией инвалида и вообще с получением медицинской помощи. Кроме медицинской помощи, люди могут нуждаться в социальном обслуживании, которое как таковое не является лечением или реабилитацией (например, медицинские мероприятия по уходу).

Социально-психологические – психологическая коррекция состояния или поведения человека. На этом я хотел бы остановиться, потому что когда люди это читают, они часто говорят: «Ой, социально-психологическая помощь! Лучше помогите материально! Человеку есть нечего, спать негде, а вы говорите, психологические».

К сожалению, опыт показывает, что это не так. Часто приходят люди, находящиеся в очень тяжелом, подавленном психологическом состоянии, которое не дает им ни найти себя в жизни, ни выстроить свою систему жизнедеятельности, сколько им ни помогай материально. Мы работаем чаще всего с семьями, в которых есть дети с нарушениями развития, и я могу сказать, что разница между семьями, которые уже занимаются в каком-то центре, с которыми работают специалисты, и «неохваченными» семьями, которые только появляются в поле зрения, кардинальная. Если семья получает некоторую коррекцию, видит какой-то результат работы с ребенком, видит, что они не забыты, не безразличны, то у семьи появляется надежда, появляется путь. Тогда и медицинская, бытовая, финансовая помощь начинает давать эффект. А когда человек заведомо угнетен и депрессивен, то ничто ему не помогает.

Социально-педагогические. Это больше касается детей.

Социально-трудовые. Это помощь взрослым в трудовой карьере (я тут случайно услышал, что будет вебинар ([link is external](#)), специально посвященный вопросам профориентации, это тоже очень важно!).

Социально-правовые. Получение помощи в оказании юридических услуг. Может быть, я субъективен, но мне кажется, что это тоже очень важно – у многих семей на социальную проблематику накладывается тяжелый груз юридических проблем. Причем не только связанных с тем, что люди не знают, какое пособие получить и т.п., а проблем, не имеющих отношения к собственно социальной сфере – с получением жилья, с постановкой на очередь для получения жилищных услуг, с разными кредитами, с наследственными делами, с семейно-правовыми спорами, разводами и т.д. Груз тянущихся юридических проблем тоже усугубляет социальное неблагополучие. Иногда сам факт, что человек развязался с давно тянувшимися делами, позволяет ему немного вздохнуть и выйти из тупика. Например, вопрос из практики: я знаю двух молодых инвалидов, которые вроде бы вышли из интерната и стали жить самостоятельно, но, тем не менее, этой самостоятельной жизни мешает в одном случае то, что родственники незаконно захватили квартиру и необходимо ее отсуживать назад, а в другом случае то, что родственники исчезли бесследно, а в квартире числятся, и необходимо признать их безвестно отсутствующими и оформить наследство, а при этом начислен большой несправедливый долг за коммунальные услуги... Казалось бы, это не имеет отношения к социальному обслуживанию и никак не связано с проблематикой инвалидности. Однако эти ситуации давят и не дают людям возможности определиться со своей жизнью, построить планы и т.п. Как только начинают решаться эти правовые проблемы, это очень помогает – сразу появляется определенность и с жильем, и с долгами, и т.д.

Услуги с целью повышения коммуникативного потенциала.

Срочные социальные услуги. Это предусмотрено на тот случай, когда наши слушатели заранее думают: «Как это всё долго и сложно. Пока составят программу, пока оформят все документы, пока решат...» Тем не менее, существуют срочные социальные услуги, которые можно попросить «прямо сейчас». Конечно, это для экстренных случаев. Бесплатное питание, временное жилье, экстренная юридическая и психологическая помощь – в принципе, ее можно получить прямо сейчас, даже до составления индивидуальной программы.

Избежать «отфутболивания»

Еще, на мой взгляд, важно сказать про еще одну «закладку», которая была сделана в закон и которая пока не очень-то работает, но теоретически может очень сильно изменить нашу систему. Это статья 22, которая говорит о том, что при необходимости гражданам оказывается «содействие в получении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальное сопровождение)». Социальное сопровождение осуществляется за счет межведомственного взаимодействия.

Что имеется в виду? На мой взгляд, это дает возможность человеку избежать так называемого «отфутболивания». Допустим, он приходит в органы социального обслуживания и говорит: «Мне нужно социальное обслуживание!» Ему говорят: «А вы не принесли справку о доходах!» Он отвечает: «Но я не могу ее получить!» «Не наши проблемы!» Тогда он должен сказать: «Окажите мне содействие в получении этой справки!» То есть человек приходит и говорит: «У меня проблема с землей...», «У меня под окном паркуются и гудят...», или крысы, или что-то другое. Органы социальной защиты отвечают: «Но это не в нашей компетенции, не мы этим занимаемся!» «Окажите мне содействие, я не могу сам справиться с этой проблемой!» - говорит человек. И органы социальной защиты, теоретически, в соответствии с новым законом должны оказывать человеку содействие в получении помощи, которая не является социальной, но в которой он нуждается.

Думаю, что органы социальной защиты пока сами не очень понимают, как оказывать содействие. Но от нас зависит, чтобы они начали что-то делать: если по этому направлению пойдут требования и просьбы, то, соответственно, начнет что-то меняться. И межведомственное взаимодействие, которое прописано в законе, начнет работать. Например, орган социальной защиты будет звонить управляющей компании и говорить: «У нашего подопечного проблема, он жалуется нам и просит, чтобы мы оказали содействие. Разберитесь, пожалуйста!»

Поэтому сейчас, чтобы эта система заработала, я очень рекомендую и даже прошу всех, кто считает себя нуждающимся в социальной помощи, идти и просить всё. Просить все услуги, которые вам нужны, и содействия в получении всего того, что в эти услуги не входит. Естественно, того, что вам сложно, но действительно нужно для организации жизнедеятельности. Часто те вещи, которые, как предполагается, человек делает сам, оказываются трудным и сложно достижимым делом для получателя социальных услуг.

Какие бывают социальные услуги

Что же все-таки входит в социальные услуги? Как я уже сказал, организация социального обслуживания отнесена к компетенции субъекта федерации. Соответственно, перечень конкретных социальных услуг, которые могут быть оказаны в рамках социального обслуживания, предусматривается нормативным актом субъекта. Эти субъекты утвердили перечни социальных услуг. Например, в Москве в приказе №1069 ([link is external](#)) «Об утверждении тарифов на оказание социальных услуг» читаем: социально-бытовые услуги: помощь в приготовлении пищи, помощь в приеме пищи, помощь в покупке товаров, содействие в организации ремонта, сдача вещей в химчистку, доставка книг/газет, кратковременный присмотр за детьми и т.д; социально-медицинские услуги; социально-психологические услуги (оказание психологической помощи); социально-правовые услуги (получение льгот) и т.д. Перечни утверждены на уровне Москвы и Московской области (№18рв110), они открыты на сайте соответствующих департаментов.

Перечень нужно внимательно изучить и не забывать, что в получении всего того, что туда не входит, органы социальной защиты должны вам оказывать содействие (и этого содействия нужно просить).

Что еще очень важно понимать? Эти перечни, утвержденные на уровне субъекта федерации, не закрытые. Субъект может этот перечень менять, добавлять туда какие-то услуги или, наоборот, убирать невостребованные. Сейчас этот перечень составлен на основании того, что есть в распоряжении органов социальной защиты, но каким этот перечень станет, зависит от нас. Если мы видим, что какая-то социальная услуга нужна, но ее нет в перечне, значит, надо об этом заявлять, писать, просить на уровне своего субъекта, и вполне возможно, что она будет добавлена в список.

Например, могу сказать, что чрезвычайно нужная услуга – помощь в сопровождении детей в школу и из школы или в детский сад и из детского сада. Понимаете, почему это важно? Если мы говорим про детей с ограниченными возможностями, то очень часто школа или детский сад, в котором удобно заниматься, находится не рядом с домом. Для здорового ребенка обычно можно подобрать детский сад, школу, досуговый центр рядом с домом, а для особого ребенка это часто большая проблема – например, есть центр, в котором хорошие занятия, но на другом конце Москвы. В результате родитель вынужден не работать, чтобы возить ребенка на занятия. Или, если у работающего родителя малейшие трудовые затруднения, то срывается весь реабилитационный процесс. Для Москвы это очень актуально, т.к. большие расстояния и пробки. В Московской области – еще более актуально, там могут сказать: «В вашем городе школы нет, возите в соседний». Для других субъектов, может быть, будет актуально что-то другое.

#### Формы социальных услуг

Мы также должны вспомнить о том, что социальные услуги могут оказываться в трех разных формах: 1) в стационарной, когда человек на день и ночь или на пять дней, временно или постоянно помещается в какой-либо интернат, 2) в полустационарной, когда человек приезжает в организацию (такой организацией может быть, в первую очередь, центр социального обслуживания или тот же интернат), а потом уезжает, 3) на дому, когда сотрудники организации социального обслуживания приходят к человеку домой. Закон не закрепляет этого прямо, но – по крайней мере, на уровне инструктажей, на уровне политики это проговаривалось на обсуждениях – общая концепция закона такова, что мы стараемся оказывать помощь на дому, в семье, а помощь в стационарных учреждениях социального обслуживания – это крайняя ситуация, когда не удастся организовать помощь на дому.

Конечно, в интернаты и дома престарелых стоит очередь, но, тем не менее, до сих пор можно услышать фразу «Сдайте в интернат». Органы социальной защиты не могут произносить ее. Вы должны говорить: «Нет, мы хотим попробовать на дому». И наоборот, даже если семья хочет «скинуть» проблему в интернат, органы социальной защиты теоретически должны бороться и пытаться убедить семью оставить человека дома. Мы же понимаем, что часто люди уезжают в интернат просто потому, что не получают помощи на дому. Необходимо ее организовать.

#### Социальное обслуживание в негосударственных организациях

Закон предусматривает две основные формы участия негосударственных, независимых поставщиков социального обслуживания. Во-первых, если государство видит, что по каким-то социальным услугам, которые должны оказываться и которые имеются в индивидуальных

программах получателей социальных услуг, не существует организаций, которые бы их оказывали, то оно вправе заказать оказание этих услуг, в рамках государственного заказа, у негосударственных организаций. Это прямо предусмотрено в законе. Президент В.В. Путин недавно говорил о том, что необходимо привлекать социально значимые некоммерческие организации к решению задач государственной политики в социальной сфере. Вообще говоря, это должно быть хорошим указанием для местных органов власти, поводом для решения задач, отвечающих и интересам получателей социальных услуг, и политике. Имеется в виду, что теперь мэр или чиновник субъекта не может говорить так: «Хорошо бы, но у нас этого нет», потому что теперь на такое заявление следует логичный ответ: «Нет, так закажите!» Вы должны заказать! Закажите у негосударственной системы, если нету в государственной.

Например, наш Центр лечебной педагогики начался с того, что собралась группа родителей, которым сказали: «Для ваших детей ничего нет». Выяснилось, что на самом деле что-то создавать для этих детей возможно, если есть желание. И если бы тогда, когда всё это создавалось, действовал бы существующий закон, то государство было бы обязано заказать эти услуги, например, у нашего центра.

Кроме государственного заказа, у нас есть еще одна форма. Лицо, которое желает получать социальное обслуживание, может напрямую обратиться к негосударственному поставщику социальных услуг и получить там социальное обслуживание. При этом если в соответствии с законом социальные услуги должны быть предоставлены этому гражданину бесплатно или с частичной оплатой, то этот независимый негосударственный поставщик может получить от государства компенсацию своих недополученных доходов.

Понятно, что это тоже можно рассматривать как «закладку» в закон, потому что она позволяет какой-либо группе людей, нуждающихся в получении социальных услуг, собраться и сказать себе: «Что-то нам не очень нравится, как государство, предположим, оказывает социальное обслуживание на дому – услуги сиделки, кратковременный присмотр за детьми, патронаж – всё это как-то формально, грубо, неэффективно. Почему бы нам не создать собственного поставщика социальных услуг, который будет оказывать нам социальные услуги в том качестве и в том режиме, который нам нравится?». И государство будет выплачивать им соответствующую компенсацию. С одной стороны, это может повысить качество самих услуг. С другой стороны, это может подтолкнуть государство сделать социальные услуги более привлекательными для получателей, чтобы получатели социальных услуг не уходили из государственной системы вместе с деньгами.

Сколько это стоит?

Переходим к следующему, самому интересному, вопросу. Почему? Каковы расценки? Закон говорит о том, что социальные услуги получают бесплатно 1) дети (несовершеннолетние граждане) и 2) малоимущие граждане, чей средний доход не превышает установленной субъектом суммы. Методики расчета дохода утверждены. Одна из проблем, с которой я сталкивался: люди испытывают трудности в сборе документов и справок, подтверждающих их доходы, чтобы получить право на социальное обслуживание. На мой взгляд, если проблема получения социальных услуг в том, что вы не можете доказать уровень своих доходов, то это как раз та ситуация, в которой вы должны просить органы социальной защиты оказать вам содействие в получении недостающих сведений (то самое социальное сопровождение). Вариант отказа «мы не можем предоставить вам социальное обслуживание, так как вы настолько беспомощны, что не можете собрать нужный пакет документов» больше не работает – если человек не может собрать

документы для того, чтобы получить социальные услуги, значит, органы социальной защиты должны ему помочь в этом.

Если же так вышло, что доход, приходящийся на члена вашей семьи, превышает установленный субъектом уровень, то тогда услуги оказываются за плату в соответствии с утвержденными государством тарифами, но не более, чем половину разницы между вашим доходом и установленным минимумом. Понятно, что в каждом конкретном случае нужно считать, какова предельная сумма, которую вы можете заплатить за социальные услуги и выше которой должна идти льгота.

Что касается тарифов. Это не только тарифы, по которым должны оплачивать услуги те, кто получает их за плату, но и та сумма, которая выплачивается государством поставщикам социальных услуг, которые недополучили доходов при оказании услуг льготникам. Эти тарифы тоже утверждаются субъектом. Пока я вынужден констатировать, что, к сожалению, субъекты, с которыми мы работаем – Москва и Московская область, – подошли к этому формально. Москва подошла не только формально, а еще и с юмором – утвердила порядок формирования тарифов (то есть то, как должен рассчитываться тариф), очень большой документ, где есть подробные сложнейшие формулы, включающие себестоимость, расходы на содержание помещения, на оплату персонала, на норму прибыли, на амортизацию, на оборудование и т.д. и т.п. А потом приняла следующее постановление, в котором утвердила все тарифы в размере 315 рублей в час. На всё – любая социальная услуга стоит 315 рублей в час. Мы понимаем, что это вряд ли можно считать экономически обоснованным – маловероятно, что услуги и юриста, и психолога, и нянечки одинаково стоят 315 рублей в час. Скорее всего, Москва просто взяла примерное общее количество получателей социальных услуг и свой бюджет, выделенный на социальное обслуживание, поделила одно на другое и получилась такая цифра. Московская область поступила примерно так же – по-моему, 420 рублей в час у них получилось.

Вопрос: Но, может быть, фиксированная общая сумма – это даже проще для получателя услуг, будет легче считать, чем по сложной формуле?

Нет, по формуле расчета тарифа – это должен рассчитать поставщик, а получателю уже выставить сумму: «Моя услуга стоит столько-то». Проблема в том, что поставщик социальной услуги, с точки зрения законодателя, не может брать эту сумму «из головы» - сумма должна быть экономически обоснована. Понятно, что для расчетов, конечно, проще ввести фиксированный тариф. Но, поскольку этот тариф экономически не обоснован, то это будет тормозить саму работу системы. Тарифы утверждаются на год, и я рассчитываю, что власти хотя бы некоторых субъектов могут проявить благоразумие и, убедившись, что тарифы не работают, перейти к более реалистичному их регулированию. Законодатель же не связывает субъект какой-то определенной моделью тарифа. Логично, например, было бы установить разные тарифы для государственных и независимых поставщиков, потому что у независимых поставщиков больше накладных расходов и сопутствующих проблем, а государственные поставщики не платят аренду (или платят льготную аренду) или иным образом косвенно финансируются...

Если эта система начнет работать и, с одной стороны, независимые поставщики будут говорить о несоответствии тарифов реальным экономическим затратам, а, с другой стороны, сами граждане будут ставить вопрос о неадекватности тарифов («по этим тарифам невозможно получить реальную помощь»), то, наверное, они будут пересматриваться. Раз граждане ограничены фиксированной суммой, которая зависит от их доходов (т.е. они не могут заплатить больше), то,

возможно, тарифы придется менять в сторону повышения, и это будет выгодно всем – и поставщикам, и гражданам.

#### Реестр поставщиков социальных услуг

Вопрос: Еще раз про негосударственную систему, которая будет формироваться. Допустим, я – потребитель социальных услуг. Я оформил индивидуальную программу предоставления социальных услуг, там у меня прописаны услуги, которые мне должны будут оказываться. Я знаю, что есть организация, которая оказывает нужные мне услуги, прописанные в моей программе. Я могу просто идти туда и получать услуги? Или эта организация должна отвечать каким-то особым требованиям?

Это важный вопрос. Действительно, закон предусматривает, и субъекты уже разработали регулирование: если организация претендует на то, чтобы быть поставщиком социальных услуг и, соответственно, получать государственное финансирование в той или иной форме, то она должна быть включена в реестр поставщиков социальных услуг. Эти реестры утверждаются на уровне каждого субъекта. Чтобы быть включенной в такой реестр, организация должна предоставить большой пакет документов. На мой взгляд, этот набор требований к организации довольно обременителен – там надо представить много информации (сведения об определенных проверках, сведения обо всем кадровом составе), раскрыть финансовую ситуацию на сайте, определиться с перечнем услуг и т.д. Теоретически реестр поставщиков социальных услуг должен быть всем доступен в интернете, как по названиям, так и по видам услуг. Поэтому любой получатель социальных услуг может посмотреть, какие организации в его субъекте предоставляют те социальные услуги, которые есть у него в программе, выбрать из перечня поставщиков того, который ему удобен, и получить там помощь. В идеале это так.

Могу вам сказать, что Московская область реестр поставщиков на сайте разместила – в не очень удобной форме, но не будем придираться. Но в этом реестре пока только государственные организации. Что касается Москвы, то я регулярно смотрю соответствующий раздел, и до последнего времени там было написано «Раздел в разработке». То есть московского реестра поставщиков пока в доступе нет, хотя прошло уже 4 месяца и можно было бы за это время попытаться его сделать и хотя бы государственных поставщиков туда включить. Уважаемые слушатели из других субъектов, смотрите на сайтах своих органов социальной защиты эти реестры и рассказывайте нам (и «Перспективе», и Центру лечебной педагогики), как обстоят дела в вашем регионе: есть ли реестры, есть ли в них независимые поставщики и можно ли от них получать помощь. Это была бы полезная информация.

Также хотелось бы надеяться, что в этом году, когда пойдет апробация закона, можно будет обобщать опыт разных субъектов – в каком субъекте закон работает хорошо, а в каком – не очень. Есть субъекты, в которых иногда удается добиться хороших результатов. Например, знаю, что в Карелии иногда получались удачные социальные эксперименты. И, если мы увидим положительный опыт в каком-то из субъектов, то роль сообщества – донести этот опыт до остальных субъектов и показать, как система может работать эффективно.

#### Договор

Нгуен Линь: Еще хотелось бы упомянуть, что, за исключением срочных, на оказание социальных услуг теперь нужно заключать договор.

Совершенно верно. Сейчас процедура такая: вы получаете индивидуальную программу получателя социальных услуг в органах социальной защиты, с этой программой вы идете к избранному вами поставщику, предъявляете ему программу, и он в тот же день заключает с вами договор о предоставлении социальных услуг, в котором предусмотрены ваши права и обязанности, и начинается его исполнение. Поставщик обязан заключить такой договор, примерная форма договора утверждена, ничего особенного там нет. В принципе, это тоже может быть хорошим шагом вперед, потому что в интернатах, например, была такая проблема: у людей на руках не было договора, в силу чего они не очень понимали свои права, вплоть до того, что не знали, как правильно называется организация, в которой они находятся, и каков ее официальный адрес. Наличие договора на руках повышает правовую и, я бы сказал, психологическую защищенность получателя социальных услуг. С договором он всегда может посмотреть, что ему должны и с кем конкретно он взаимодействует, обратиться с жалобой или даже в суд и т.д. Нередко бывает, что человек не понимает, с кем во взаимоотношениях он находится. «Я пошел на такую-то улицу в кабинет, а потом мне сказали пойти к Марье Ильиничне на соседнюю улицу. Марья Ильинична сказала, что это вопрос к Николаю Федоровичу, а Николай Федорович сказал, что вы пришли не туда, а надо пойти вон туда, за углом...» И человек вообще не понимает, в какой он сейчас организации и кто несет ответственность за решения, которые принимаются в отношении его. Наличие письменного договора должно придать определенности и исключить такие «подвешенные» ситуации.

#### Ложные толкования

Из первых негативных следствий нового закона, которые мне стали известны с момента его вступления в силу. Органы власти субъектов часто стали использовать закон как некое оправдание для себя: «Раньше мы оказывали вам социальную помощь бесплатно, а вот теперь вступил в действие новый закон и будет только платно» или «Раньше мы вам оказывали помощь, а теперь в новом законе таких получателей помощи (или таких услуг) нет, поэтому больше не будем оказывать». Мы должны четко понимать, что закон исчерпывающего перечня не содержит, но прямо говорит, что субъект вправе установить другие категории граждан, нуждающихся в получении социальных услуг, и другие виды социальных услуг, которые нужны. И если субъект раньше что-то делал, а сейчас не делает, это значит, что такова воля субъекта, это не закон. Как раньше субъект мог оказывать социальную помощь, если он видел в этом необходимость, так и сейчас он может, закон этому не мешает. Если вам говорят: «Вот в Москве умники приняли закон, теперь вы ничего не получите!», то знайте, что на самом деле это просто перекалывание ответственности с себя на других.

Например, я знаю, что в одном субъекте существовали центры помощи молодым матерям (как управиться с младенцем и т.п.), и им сейчас сказали, что принят новый закон, в котором нет такой категории получателей и таких услуг, и поэтому эти центры будут закрыты. Но это не федеральный законодатель, это субъект принял такое решение! Мы должны это четко понимать. Субъекту ничто не мешало своим нормативным актом установить такую категорию лиц, нуждающихся в получении социальных услуг, как молодые матери, ничто не мешало установить такие социальные услуги и тарифы на них и выделить на это деньги. Или же заказать эти услуги у кого-то еще, или оплачивать эти услуги негосударственным поставщикам. Если же субъект этого не сделал, на то его воля. Соответственно, вопросы по этому поводу можно смело задавать местным органам власти, которые выбраны – не будем забывать об этом – и должны нести ответственность за свои решения. Действительно, можно представить, что в разных субъектах есть разные ситуации – например, где-то есть малочисленные коренные народы и им нужна какая-то специфическая

помощь; где-то особые природные условия и нужна специальная помощь людям, проживающим в определенных местах, и т.д. Закон всё это совершенно не мешает делать.

Ответы на вопросы

В общем, мы исчерпали основную повестку, так что я могу ответить на те вопросы, которые поступили раньше, и на те, которые поступают сейчас.

Вопрос: есть ли возможность получения единовременного социального пособия для проведения разовых работ, капитального ремонта или улучшения жилищных условий человека с инвалидностью?

Мы сразу говорим, что в перечне социальных услуг такого, конечно, нет, но ничто не мешает органам социальной защиты оказывать помощь иным способом. Например, в виде оказания материальной помощи в соответствии с законом. Поэтому, если вам нужна такая помощь, то обращайтесь, обоснуйте свои нужды, и вам могут ее выделить. Будем справедливы к органам социальной защиты – бывает, что они оказывают и материальную, и организационную помощь. Но вообще, конечно, закон о социальной защите немного о другом.

Вопрос: как войти в реестр поставщиков, если мы оказываем услугу по сопровождаемому проживанию, но не соответствуем требованиям к стационарному учреждению?

Видимо, если вы не стационарное учреждение, значит, надо декларировать, что вы оказываете услугу в полустационарной форме. Это, на самом деле, довольно интересный вопрос. Сейчас возникает востребованная услуга – организовывать автономное проживание для молодых инвалидов вне интернатов, обучать их организации быта, поддерживать и сопровождать их. Я думаю, это должно рассматриваться как услуга в полустационарной форме. Соответственно, можно претендовать на включение в реестр – на мой взгляд, никаких неподъемных требований для включения в реестр нет.

Вопрос: каким образом будет оказываться необходимая платная социальная помощь, если получатель не имеет средств к оплате?

Значит, это у меня плохо прозвучало. Если у вас нет средств, то есть если ваш среднедушевой доход меньше установленного субъектом минимума, то в этом случае вы помощь будете получать бесплатно. Если ваш доход выше установленного минимума, но немного, то вы будете платить не более, чем половину разницы между вашим доходом и установленным минимумом. Поэтому, с точки зрения закона, ситуации «Мне нужны социальные услуги, но у меня нет средств» быть не должно.

Вопрос: как попасть в реестр поставщиков социальных услуг?

Реестр поставщиков формирует уполномоченный орган – местный орган социальной защиты. Туда и надо обращаться с заявлением о включении в реестр. Положения о ведении реестра поставщиков утверждены в Москве и Московской области, думаю, что в других субъектах тоже. Соответственно, надо найти нормативно-правовой акт, который устанавливает порядок формирования реестра, и посмотреть, какие документы надо подать на включение туда. Могу сказать, что Центр лечебной педагогики сейчас готовит документы на включение в реестр. Когда будет включен, мы сообщим.

Вопрос: некоторые услуги стали в несколько раз дороже. Если инвалид живет один, а по первой группе у него пенсия выше прожиточного минимума, то платить ему придется во много раз больше. Как это контролируется?

Как я уже сказал, тарифы действительно устанавливаются субъектом, точно так же, как и льготные категории. Я готов согласиться с тем, что, возможно, субъект может установить отдельные льготы, например, для одиноко проживающих инвалидов, потому что у них, естественно, больше затрат. Но, если у одинокого инвалида большая пенсия, которая превосходит установленный минимум, то да, он будет платить, но, повторяюсь, не более половины разницы между минимумом и пенсией. Это может получиться и больше, чем было раньше, да.

Нгуен Линь: Я бы хотел уточнить, что это не тот прожиточный минимум, который установлен по субъекту, это другой, специальный минимум для определения нуждаемости в социальном обслуживании. Насколько мне известно, в Москве он превышает два прожиточных минимума.

Вопрос: каким образом гражданин, проживающий в интернате, может выбирать поставщиков социальных услуг? Может ли он, пользуясь этим правом, требовать перевода в другой интернат? Например, в Нижегородской области количество таких переводов ограничено тремя.

Безусловно, услуги в стационарной форме – такие же услуги, как и в любой другой форме. Соответственно, человек вправе выбрать поставщика услуг из имеющихся в субъекте, и закон не может это ограничивать. Однако закон прямо говорит о том, что поставщик социальных услуг может отказать в социальном обслуживании при отсутствии свободных мест. Поэтому согласно федеральному закону вы вправе выбрать любой интернат, но только в случае, если там есть свободные места.

Вопрос: что делать, если поставщик рассчитал стоимость своей услуги, и она значительно выше – поскольку и качество тоже выше, - чем у государственных поставщиков?

Это действительно болезненный вопрос – как быть независимому поставщику социальных услуг, если реальная стоимость социальной услуги и даже ее себестоимость гораздо выше, чем утвержденный государством тариф? Я думаю, что сейчас единственный шанс – просто указывать государству на эту проблему. Законом действительно предусмотрено, что тарифы утверждаются и, соответственно, компенсации должны быть в размере утвержденных тарифов. Если тариф очень маленький, но ваша услуга востребована (есть родители, которые в ней нуждаются), то обращайтесь в местные органы власти и говорите о том, что эта услуга нужна, что нужен тариф и нужны поставщики. Добивайтесь какой-то реакции.

Любые изменения в положительную сторону, особенно в сфере социальной защиты, происходят, только если есть какое-то движение со стороны общества. Если вы не будете жаловаться, то вашему территориальному органу социальной защиты будет казаться, что всё хорошо, всё прекрасно работает, и нет необходимости ничего менять. Даже если предположить, что у вас сидит совершенно разумный, добросовестный и честный, искренне болящий за дело ответственный за социальную защиту, все равно – если он не видит жалоб, не видит каких-то обращений, то он считает, что всё прекрасно. А вот если он увидит, что люди жалуются, что есть услуга, что она не оказывается, что тариф маленький, вот тогда он начнет действовать и как-то решать эту проблему. Если же сидит не очень добросовестный человек, то тем более – только жалобы и угроза потерять свое место или стать предметом разбирательств может сподвигнуть его на изменения. Само ничего не произойдет.

Промелькнул вопрос, что якобы для включения в реестр к организации предъявляются какие-то требования... Сейчас, во всяком случае в Москве и Московской области, никаких специальных требований к организациям не предъявляется для включения в реестр (наличия медработников и т.д.). Включение в реестр носит уведомительный характер. Действительно, в московском реестре странно написано: «Нужно предоставить информацию об опыте работы заявителя за последние 5 лет». Но ничто не мешает написать «заявитель существует только 3 года» или «за последние 5 лет мы работали только 2 месяца» - никаких оснований для отказа во включении в реестр поставщиков по этой причине в положении, во всяком случае, в московском, нет. На мой взгляд, даже те, у кого нет пяти лет опыта работы, должны заявляться в реестр и так и писать: «У нас пока нет пяти лет, мы включаемся для того, чтобы эти пять лет наработать». И если будут отказывать на этом основании, тогда давайте попробуем это обжаловать, потому что в такой интерпретации закон противоречит хотя бы закону об ограничении конкуренции и вообще общим началам законодательства.

Точно так же, если речь идет о том, что для включения в реестр от организации требуют наличия медработников или еще чего-то – я готов поспорить, что всё это были устные разговоры. Маловероятно, что какой-то организации выдали письменный отказ, в котором сказано, например, «мы не включаем вас в реестр, потому что у вас нет медработника в штате». Если вы столкнулись с фактом письменного отказа включения организации в реестр, связывайтесь с нами – с Центром лечебной педагогики. Нас такие факты очень интересуют, будем думать, как это побороть. А вот если вы сталкиваетесь с устными разговорами и с устной волокитой, то это совсем другое дело – это не юридический вопрос, а политический и психологический. Давите на них, требуйте включения в реестр, требуйте письменного отказа.

Вопрос: могут ли учреждения соцзащиты оказывать детям с ОВЗ, включая детей-инвалидов, платные услуги по заявлению их родителей в том случае, если количество бесплатных услуг, положенных по региональному законодательству, в текущем году ребенок уже получил? Этот вопрос стоит перед многими реабилитационными центрами. У департамента соцзащиты, к сожалению, нет четкой позиции.

Я считаю, что, поскольку в законе сказано, что индивидуальная программа получателя социальных услуг предусматривает, в том числе, и объем, и периодичность этих услуг, то мы должны четко говорить, что если речь идет о том объеме услуг, который предусмотрен индивидуальной программой (например, два занятия в месяц в течение года), то эти два занятия в месяц должны быть бесплатными в течение года. И никакие отговорки, что «да, у вас написано, но у нас выбрана квота» или что-то в таком духе, работать не могут. Если же речь идет о каких-то услугах, являющихся дополнительными к тем, которые уже есть в вашей программе (например, не два, а три или четыре занятия), то я не вижу препятствий к тому, чтобы они оказывались за плату на основании отдельного соглашения. Услуги, повторяюсь, которые не включены в индивидуальную программу.

Закон не устанавливает какого-то ясного ограничения по объему услуг. Там сказано, что услуга должна соответствовать стандарту, а стандарт услуги должен предусматривать объем ее исполнения, но, мне кажется, правильно толковать это так, что стандарт услуги может предусматривать минимальный объем (например, кратковременный присмотр за детьми или приготовление пищи – это не менее, чем сколько-то), но никак не максимальный. Если вам кажется, что в вашу индивидуальную программу включают слишком мало услуг или слишком маленький их объем, требуйте увеличения до того уровня, который вам действительно нужен. То,

что прописано в индивидуальной программе, ребенок без вопросов получает бесплатно. Если прописано мало, требуйте увеличения объема программы. У них не может быть формального препятствия к этому, а такое препятствие как «вы не одни», «у нас мало ставок», «мало мест» и т.д. – не юридическое, а практическое, бытовое. Сразу скажу, что, если будут постоянные жалобы на то, что не хватает ставок, не хватает преподавателей, не хватает помещений и т.д., то тогда, может быть, со временем, появятся и новые ставки, и новые помещения. Если жалоб не будет, они (ставки и помещения) будут только усыхать, потому что в свете финансового кризиса и государственного курса на оптимизацию это вполне естественная логика чиновника: «Всё работает, жалоб нет – сократим на 10%! Сократили. Опа, опять – всё работает, жалоб нет! Здорово! Еще на 10%». И таким образом он будет жать до того момента, пока не пойдут жалобы. Когда пойдут, поднимет на 10%. Чиновнику естественно нащупать минимум, и вы не должны ему в этом помогать. Пусть знает о максимуме, о реальных потребностях.

Вопрос: «оказать содействие» - это достаточно размытая формулировка. Например, некоторые чиновники говорят, что «социально-правовая услуга – сама по себе, а мы можем только направить, а сами ничего оказывать не должны». Отсюда вопрос: не получится ли так, что органы социальной защиты не захотят понимать весь объем юридической помощи, которую оказывают наша организация, ЦЛП, «Перспектива» и другие? Если мы заявимся в реестр, то стоимость услуги будет минимальная – мы получим очень скромные деньги на оказание этой услуги, а народу к нам направят много. Как вы видите выход из этой ситуации?

Да, я согласен. Но, во-первых, очень скромные деньги – это все-таки лучше, чем никаких денег. Сейчас общественные организации оказывают достаточно большую правовую помощь родителям, не получая за это от государства вообще никаких денег, и если получать хотя бы скромные деньги, то это уже кое-что. С другой стороны, действительно, в перечне социальных услуг есть как помощь в оформлении документов, результатом которой должно быть оформление документа, так и помощь в получении юридической помощи, то есть содействие в получении помощи. При этом результатом услуги должно быть не то, что человек получил помощь в органах социальной защиты, а то, что он получил помощь где-то еще, куда его орган социальной защиты отвел за ручку. Но в любом случае результатом должно быть получение помощи. Например, я знаю, что в одном субъекте органы социальной защиты просто заключили с адвокатской фирмой договор (это именно заказ): они просто приводят своих клиентов к этой адвокатской фирме, и фирма оказывает помощь. Это в Московской области. И в Петербурге, по-моему, тоже есть. Не знаю, насколько это хорошо работает, но такие факты я знаю – когда человек приходит с юридической проблемой, а чиновник соцзащиты поднимает трубку и говорит: «Уважаемый адвокат, к вам сейчас подойдет наш клиент». И помощь получается бесплатно.

С другой стороны, закон говорит о том, что поставщик осуществляет помощь только в объеме имеющихся у него свободных мест. Поэтому, если к вам направят очень много людей, которым вы за копейки должны будете составлять заявления, то в какой-то момент вы скажете, что у вас больше нет свободных мест. И тогда у этих людей, у которых в индивидуальной программе будет написано «содействие в оформлении документов», будет отказ (из-за того, что у вас нет свободных мест). И они должны будут придти жаловаться и сказать: «Где же мы можем получить нашу услугу?» Значит, надо будет вашей организации выделить финансирование, чтобы всех охватить. Либо создать другие центры. Только так что-то изменится.

Вопрос: правда ли, что индивидуальную программу получателя социальных услуг составляют органы соцзащиты?

Да, органы социальной защиты сами формируют программу. Именно поэтому надо их убеждать. Лучше идти в орган соцзащиты для формирования ИППСУ с рекомендациями, с заключениями специалистов, с какими-то внятыми соображениями по поводу того, какой объем помощи вам нужен, в какой помощи вы нуждаетесь, от органов МСЭ, от специалистов, которые вас наблюдают и т.д. И если будут мало разработанные индивидуальные программы, значит, надо обжаловать факт их составления. Сейчас это очень модная тема, и я вас уверяю, что, если до нас дойдут случаи обжалования объема ИПССУ, то мы будем очень в этом помогать. Потому что здесь надо менять политику, надо формировать судебную практику – люди, которым составляют индивидуальные программы, которые их не устраивают, должны обращаться в суды, чтобы суды высказывали свое мнение по этому поводу. Если суды зафиксируют какую-то позицию, то тогда эта позиция станет практикой. А пока органы соцзащиты составляют программы по своему разумению, ничем не руководствуясь, то, конечно, они склонны сделать всё поскромнее.