

Еще один канал ухудшения условий жизни женщин с детьми

Проект закона «Об основах социального обслуживания населения РФ имеет в виду продвижение в институализации этой сферы. Предлагаются понятия, определения¹, объекты, субъекты отношений, правила организации деятельности, усиление стандартизации и другая структуризация. Расширяется состав поставщиков социальных услуг за счет вовлечения в систему государственного заказа юридических и физических лиц, что положительно с правовой точки зрения. Документ носит рамочный характер, почти нет норм прямого действия (например, федерального перечня минимума обязательных услуг), среди которых самая важная – норма ограничение бесплатности по величине дохода получателя 1,5 прожиточных минимума².

Все это очень похоже на меры в Европе, где во многих странах женщины с детьми жалуются на сокращение социальной поддержки со стороны государства, что очень существенно влияет на их положение в период кризиса, из которого правительства выходят, в том числе за счет финансовой экономии социальных расходов. В частности, ГБ сообщество получает много подобных жалоб из Великобритании³

Все это очень похоже по майнстриму относительно идеи гендерного бюджета как средства увеличения доступа женщин к государственным ресурсам, провозглашенного ООН. И мы попытаемся показать на экспертизе проекта наши серьезные замечания концептуального характера, снижающего шансы РФ в направлении международных обязательств, не говоря уж о национальных.

Известны слова В.В. Путина о сохранении социальных обязательств перед населением. И тогда не понятны сообщения СМИ о проектировках федерального бюджета на 2013 год, в которых, якобы, нет индексации детских пособий, материнского капитала, пенсий⁴. На этом фоне ужесточение социального обслуживания совсем некстати, о чем говорится ниже с показом проблем проекта рецензируемого закона «Об основах социального обслуживания».

Прежде всего, скажем, что не ясна конечная цель появления нового акта, кроме упорядочения и финансового упрочения. Должна быть задача, ради которой он появился.

¹ Ст. 2 В определении семьи включены дети, принятые на воспитание, а как опека над пожилыми? Нечетко разграничены категории госзадания и госзаказа и т.д.

² Есть вариант проекта, где эта норма ужесточена до 1 ПМ.

³ Wbglogonew. Women's Budget Group Pre-Budget Briefing, March 2012. Специальный доклад появился в печати от 7 марта в The International Herald Tribune.

⁴ РГ от 13.07.2012 Пособия замерли. Социальные выплаты могут не проиндексировать в следующем году

Что и кто выигрывает, можно ли оценить улучшения для бенефициариев и пр. Это, безусловно, не тезис о повышении эффективности сферы вообще, а гораздо конкретнее для отдельных групп получателей. Так, для пожилых главное, судя по зарубежному опыту – максимально обеспечить качество жизни в привычной среде, на дому, а не изъятие в стационарное учреждение. Для семей с детьми – элиминирование неблагоприятных условия воспитания с помощью учета особых потребностей в формате семьи, а не детского учреждения и пр. Такая постановка проблемы и есть путь к реальной экономии бюджета, если сравнить расходы на нестационарные услуги с расходами на стационар.

Главное в концепции закона – сфера соцобслуживания становится платной. В новой системе услуги получает бесплатно только население, чей доход ниже 1,5 ПМ (вариант 1 ПМ). По данным Росстата за 2011 г., таких людей примерно 22 %. Остальные, в том числе семьи с доходом ниже среднего, должны платить за все виды услуг.

Ранее платным по закону был в основном уход на дому (хотя на практике бюджетодефицитные регионы применяли ограничение по бедности более широко). По новому закону все виды услуг⁵ становится платными, все регионы должны определить не просто стоимость услуги, а установить тарифы на их реализацию, что сути, означает коммерциализацию, бесплатность становится исключением. Тем, кто хочет получить услугу бесплатно, придется доказывать свои доходы, а не статус трудной жизненной ситуации (ТЖС). Она также предусматривается в законопроекте, но норма в 1,5 ПМ ее практически ревизует, ибо трудной жизненной ситуации (ТЖС) уже не достаточно. В итоге возникает реальное противоречие в правоприменении нового закона, а это чревато серьезными конфликтами. В этом можно убедиться текстуально, сравнив действующие и проектируемые законы.

Таблица 1. Сравнение действующих и проектируемых регулятивных норм законодательства

Действующий закон	Проект
Ст. 16. Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб в объемах, определенных государственными стандартами социального обслуживания, предоставляется: 1) гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут	Ст. 12. Социальное обслуживание осуществляется в отношении граждан (семей), находящихся в трудной жизненной ситуации. Ст.18 Социальные услуги в полустационарных (нестационарных) условиях и по месту проживания (на дому) за плату предоставляются гражданам (семьям), находящимся в трудной жизненной ситуации, среднедушевой

5

Действующий закон	Проект
<p>обеспечить им помощь и уход, – если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Российской Федерации, в котором они проживают;</p> <p>2) гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов;</p> <p>3) несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.</p>	<p>доход которых на дату обращения за получением социальных услуг не менее чем в полтора раза превышает величину прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации. Размер предельной величины среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг за плату устанавливается органами государственной власти субъекта Российской Федерации.</p>

Конечно, социальными услугами пользуется далеко не все население, но среди пользователей есть не только официальные бедные семьи, чьи доходы ниже прожиточного минимума, но и те, чье материальное положение, вроде бы, не так плохо, но, тем не менее, не позволяет покупать коммерческие услуги, цены на которые у нас, как известно, «кусаются». Особенно для женщин в трудной жизненной ситуации, для одиноких матерей с детьми

Если воспользоваться данными, сообщенными прессе специалистом из Минздравсоцразвития России, то речь может идти, по крайней мере, о 10 млн чел. (нуждающихся в соцзащите 19 млн чел., из них "платников" 9,5 млн чел.)⁶. Но судя по тенденции на коммерциализацию нашей социально-культурной сферы и опережающие темпы роста цен на услуги по сравнению с другими благами, все больше населения, независимо от материального положения, будет нуждаться в доступных, а лучше – бесплатных, социальных услугах в осложненной рыночными условиями жизни ситуации. И все больше здесь будет нужно именно государства для защиты от кризиса.

Таблица 2. Распределение населения по размерам душевых доходов в 2011 г.

Доход на душу (руб. в месяц)	% к общей численности
от 3 500,1 до 5 000,0	4,6
5 000,1 – 7 000,0	8,2
7 000,1 – 10 000,0	13,5
Итого население с доходом ниже 1,5 прожиточного минимума	
процентов	26,3
млн чел	37,5

⁶ ДАЙДЖЕСТ ПРЕССЫ 13 октября 2011 года Отдел электронных изданий parlib-search.duma.gov.ru 20

Безусловно, приведенные данные – это распределение по доходам, а кроме них требуется учет имущества и пр. Но в предыдущей практике такой учет не удался, все плюнули и стали обходиться без него. По крайней мере, так реально поступил законодатель по детским пособиям. С появлением Основ получается, что для семей с детьми государство устанавливает в системе социальной защиты два разных подхода к определению их материального положения – один при получении пособия по душевым доходам в семье, другой при получении услуги – по доходу плюс имущество. В одном варианте семья может идентифицироваться как малообеспеченная, в другом – нет.

Мы не говорим уж об особенностях статистики, когда есть показатель бедности по населению, а нам нужно по семьям, и тут будут свои проблемы. Выход очень дорог в обслуживании – создать систему сквозного персонального учета каждой семьи по получаемым доходам, имуществу и видам социальной поддержки. Пока окупиться для бюджета!

На этом фоне хотя бы авторы или нет, но намечается переход от предоставления услуг по категориям исключительно к адресности по доходам, что означает полную трансформацию состава целевых групп бенефициаров. В настоящее время, к примеру, в Москве, инвалиды, многодетные, ребенок-инвалид, пенсионеры старше 80 лет (все – социально слабые категории, трудная жизненная ситуация) получают услуги (кроме ухода на дому), без оплаты и, следовательно, без справок о доходах и имуществе. То же самое с оказанием психологической реабилитации детей в центрах социального обслуживания, юридическое консультирование семейных конфликтов, работа с обращениями молодежи (девушки, решающиеся на аборт) и пр.

Причем, **доказать малообеспеченность с учетом имущества** (квартира, земля и т.п.) **очень сложно**, надо обойти (а в сельской местности объехать) несколько организаций, и к тому же может случиться, что по доходу человеку реально есть нечего, а имеющееся имущество использовать для получения дохода невозможно по объективным обстоятельствам. Тем не менее, ему не будет бесплатного обслуживания, да и пособия по бедности при формальном соблюдении законодательства о признании его малоимущим.

Если ввести требование учета доходов, то в любом регионе, даже богатом, где проектом разрешено устанавливать более высокий порог дохода по бедности, будет недостаточно пенсионной книжки, которая лежит в соцзащите, справки об инвалидности, паспорта с числом детей и пр., а надо собирать многочисленные бумаги. Они действительны

ограниченно, затраты времени граждан увеличатся, что особенно приятно для людей с ограниченными возможностями.

В результате, сильно сократится число пользователей, это противоречит 55 статье Конституции. **Усложнится обстановка и социальный климат, возникнет масса диспропорций и негативных случаев,** их придется разруливать вручную. Осложнится обратная связь власти с населением, которую и сейчас нельзя признать достаточной. Фактически каждая конкретная ситуация не укладывается в предлагаемую формулу бедности (отец получает зарплату, но пропивает ее), структура расходов у семей с различным составом даже при одинаковом доходе различна (медианный доход в 2011 году в 17 тысяч рублей на душу, но в семье с младенцем нужны более дорогостоящие покупки, чем там, где живут пенсионеры) и т.п.

Как следствие **исчезает главное в социальной защите – персональное сопровождение семей** в зависимости от их конкретной ситуации в целях ее улучшения, что используется в продвинутых странах как наиболее результативная социальная технология⁷. Документ не позволяет предположить, каковы пути дальнейшего развития сферы, как она будет реагировать на новые вызовы, новые методы управления и т.п.

Худшее из последствий его принятия – обострение проблемы стимулов к труду, что отрицательно для экономики. Лучше быть бедным, чем стараться заработать. Каждый лишний заработанный рубль, премия и пр. ведет к расходам на платные услуги, которые способны снизить уровень жизни по сравнению с «бесплатниками». К примеру, «бесплатник» живет на доход не ниже 1,5 ПМ, платник, даже при ограниченной плате (25% стоимости услуги), будет жить практически на 1 ПМ.⁸ А им может оказаться в новой системе работающий инвалид с его повышенными потребностями в лекарствах, средствах реабилитации, семья на социальном контракте, безработный, получающий ссуду на открытие дела и пр.

И такие примеры слишком многочисленны. В частности, должны будут платить за уход, сиделку и пр. участники ВОВ, их пенсии выше, чем норма по ПМ, мамы в отпуске по уходу за ребенком, выполняющие работу на дому и получающие пособие и т.п. Этот список нетрудно продолжить. Вывод один – необходимо сохранить принцип услуг не

⁷ Общественная Палата предлагает понятие социального обслуживания заменить на социальное сопровождение.

⁸ Пострадают даже лица с низкой оплатой и пенсией:

В Брянской области ПМ 4,6 тыс. руб. x 1,5 ПМ= 6,9 тыс. руб. Зарплата нуждающегося в услуге 8 тыс. руб. x. плату 25%= вычет из дохода 2 тыс. руб. Получается доход платника ниже, чем у бесплатника (8 тыс. руб. – 2 тыс. руб. = 6 тыс. руб., а бесплатник может иметь 6,9 тыс. руб.)

только по доходу, но и по категориям нуждаемости. Поэтому разумно не распространять платность на все виды услуг, а только на те, что имеются в коммерческом обороте, где их покупают граждане с достаточным доходом (уход, сиделка, доставка продуктов, транспорт, присмотр за детьми и т.п.). Считаем рациональным для оплаты вышеперечисленных видов услуг использовать уже наработанную практику предоставления у нас в стране малообеспеченным категориям жилищных субсидий на основе расчета тарифа на услугу, оценки уровня доходов ее получателя и предельного норматива стоимости обслуживания (как известно, в РФ доля квартплаты не должна превышать 22%, в законопроекте – 25%). Этот порядок допускает дифференцированный подход по регионам по указанному нормативу, видимо, в зависимости от финансовых возможностей регионального бюджета (к примеру, в богатой Москве он значительно ниже – 13%).

Нельзя не сказать и о кадрах в социальном обслуживании. Это – фундаментальная проблема, имея в виду возрастающие требования к квалификации работников в системе сопровождения сложного по жизненным обстоятельствам и психологии контингента людей, разного возраста и поведения. Причем специалистов не хватает не только по численности, но и по уровням, и по содержанию образования: школьники должны получать первичные навыки обслуживания, далее специализированные средние учебные заведения (сейчас их практически нет, работают медсестры, воспитатели и т.п.), завершают образовательную пирамиду – социальные вузы, подготавливающие организаторов, семейных психологов, реабилитологов и т.п. высшей пробы, затем – непрерывное повышение квалификации, как у медиков и учителей и т.д. Да и провозглашенный ныне принцип оплаты бюджетников не ниже, чем по экономике в целом, надо бы включить в проект, все же он уже обозначен, неплохо бы и закрепить юридически. Кто-то же должен начать процесс, пусть это будет отрасль социального обслуживания.

Что касается финансовой экономии, то она под вопросом – надо усиливать за траты на контрольный аппарат, да и расходы по регионам, сейчас использующие норму предоставления услуг 1 ПМ, увеличатся. **Дополнительные расходы в связи с введением федерального норматива следует подсчитать** в финансовом обосновании проекта, и, как это принято, **предусмотреть финансирование** его за счет федерального же бюджета. Отрицательным моментом является изолированное рассмотрение проекта, не в общем пакете намечаемых изменений в социальной сфере, в частности, поправок в закон о

социальной помощи, где вводится категория социального контракта, о новой минимальной потребительской корзине, о поправках в материнский капитал, в закон о детских пособиях, о минимальном размере алиментов и пр. В частности, в связи с предвыборными обещаниями В. Путина будет введено новое пособие на третьего ребенка в размере прожиточного минимума, и требуется поправка в закон о пособиях, гражданам, имеющим детей. И что? Опять возвращаться к Основам социального обслуживания или не забывать их учитывать в пособийных нормах? Этот вопрос отпадает при пакетном рассмотрении.

В заключение нельзя не отметить также **значительный риск разрушения налаженной системы**, где регионы сами определяют свои возможности и политику, пока адаптируются с массой законодательных поправок, как у нас бывает обычно. Кроме того, усиливаются вертикальное централизованное регулирование на фоне заявлений руководства страны **о расширении прав регионов и самоуправления**. Последний уровень власти вообще не предусмотрен в качестве субъекта реализации закона, несмотря на расширение участников сферы за счет некоммерческих и коммерческих организаций, что само по себе положительно, но зона их действия все же происходит в городах и поселениях.

31 июля 2012 г.