

УДК 437.1:613.86

Регулирование деятельности в сфере оказания психологической помощи и предоставления психологических услуг в свете разработки проекта федерального закона «О психологической помощи населению в Российской Федерации»

К.О. Макаров,

бакалавр континентального и англо-саксонского права,

кандидат социологических наук

Россия, Москва

ctmcarrow@gmx.net

Анализируются российские законы и стандарты федерального, отраслевого и местного уровней, распространяющиеся на профессиональную деятельность психологов и других специалистов, оказывающих психологическую помощь и предоставляющих психологические услуги. Особое внимание уделяется системе ГОСТов качества социального обслуживания населения и соответствующему федеральному закону. Отмечается, что требования и нормативы, регламентирующие деятельность психолога в России, весьма разнородны и ориентированы преимущественно на работу государственных учреждений. Автор высказывает мысль о необходимости создания четкой системы регулирования допуска к профессии, контроля качества работы, а также разрешения возникающих при этом споров.

Ключевые слова: профессиональная деятельность, психология, психологическая помощь, психологические услуги, правовое регулирование, нормативная база, квалификационные требования, национальные стандарты, стандарты

В настоящее время в России на федеральном уровне не создано специальной нормативной базы регулирования оказания психологической помощи населению. Психологическая помощь рассматривается действующими законами как частный случай оказания социальных услуг.

Особенности правового регулирования деятельности, связанной с оказанием психологической помощи. По общему правилу оказание психологической помощи подпадает под действие широкого спектра законодательных актов, включая Конституцию РФ, Гражданский кодекс РФ и Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее — Закон № 2300-1). Кроме того, если оказание психологической помощи оформлено документально, на возникающие отношения может распространяться действие актов профессиональных сообществ, принятых ими в порядке саморегулирования, в тех случаях, когда в тексте документа это условие прямо оговорено [25]. Примером такого акта может служить Этический кодекс психолога [31], принятый съездом Российского общества психологов в 2012 году.

Обстоятельный обзор ключевых аспектов правового регулирования отношений, возникающих при оказании психологической, психотерапевтической и психиатрической помощи, представлен в статье Н.В. Козловой и С.Ю. Филипповой [25]. Однако в связи с переходом законодательной инициативы, направленной на создание системы регулирования

этого вида деятельности на общенациональном уровне, в завершающую фазу, требуется дать более подробный анализ особенностей законодательной базы оказания психологической помощи в целом.

В тех случаях, когда оказание определенных видов психологической помощи предусмотрено законодательством, она относится к компетенции психологических служб соответствующих ведомств. Так, собственные психологические службы действуют в структурах и подведомственных организациях Министерства внутренних дел РФ, Министерства обороны РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства образования и науки РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной таможенной службы. Причем работа по оказанию психологической помощи населению в большинстве субъектов Российской Федерации систематически ведется по линии трех ведомств: здравоохранения, образования и МЧС России. Исключением является пока только город Москва, где принят собственный закон о психологической помощи населению [23]. Действие этого закона ограничено не только территориально, но и содержательно: его положения не распространяются на отношения «в сфере оказания психиатрической и медицинской психотерапевтической помощи гражданам» [23]. Несмотря на существенный характер указанных ограничений, значимость

московского закона о психологической помощи весьма высока. Практика применения этого акта, внесенные в него за время действия изменения, а также полученные комментарии и рекомендации обладают определенной ценностью в свете продолжающихся подготовки и обсуждения проекта федерального закона № 553338-6 «О психологической помощи населению в Российской Федерации» [24].

Правовое регулирование вопросов психологической помощи на федеральном уровне. Как уже отмечалось, основу нормативной базы федерального значения в сфере оказания психологических услуг составляют законодательные акты, регламентирующие вопросы социального обслуживания населения. Важнейшими из них являются Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (далее — Закон № 442-ФЗ) [22] и ряд национальных стандартов социального обслуживания населения. Положения этих документов определяют понятие социальной службы, играющее центральную роль в рамках нормативной базы деятельности в этой сфере. Так, согласно ГОСТ Р 52495-2005 «Социальное обслуживание населения. Термины и определения», социальной службой является не только организация независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности, предоставляющая социальные услуги [4, 2.1.2], но и физические лица, т. е. «граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица» [4, 2.1.2].

Из определения понятия «социальное обслуживание» следует, что последнее является деятельностью социальных служб (включая граждан, предоставляющих такие услуги без образования юридического лица), направленной на предоставление социальных услуг, осуществление социальной реабилитации и адаптации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации [4, 2.1.1]. Таким образом, действие стандартов распространяется на деятельность неюридических лиц в области предоставления социальных услуг, социальной реабилитации и адаптации [4, 2.1.2]. Последнее определение ссылается на три других понятия, причем формулировка указывает на конъюнктивный порядок их включения. Первое из понятий охватывает всю номенклатуру предусмотренных стандартами услуг: социальная услуга определена как «действия социальной службы, ... заключающиеся в оказании социальной помощи клиенту для преодоления им трудной жизненной ситуации» [4, 2.2.1]. Ввиду того, что положения Закона № 442-ФЗ в части определения социального обслуживания

менее строги, допускают широкую интерпретацию этого понятия и предполагают обязательность применения положений стандартов, в дальнейшем внимание будет уделяться преимущественно содержанию стандартов.

В силу того, что ни стандарт, ни федеральный закон явным образом не определяют понятие «социальная помощь», интерпретация последнего в каждом конкретном случае остается за сторонами возникающих правовых отношений, а в обстоятельствах судебного разбирательства — за судом. В то же время в приложении к оказанию психологической помощи неюридическими лицами положения стандарта распространяются на такие «действия, [которые] заключаются в оказании социальной помощи» [4, 2.2.1], направленной на преодоление ситуации, «объективно нарушающей жизнедеятельность гражданина [ввиду ее особенностей психологического характера], которую он не может преодолеть самостоятельно» [4, 2.1.5].

Возвращаясь к вопросам социальной реабилитации и адаптации, которые также входят в состав определения понятия социального обслуживания, следует отметить, что эти понятия отнесены стандартом к группе общих понятий и, следовательно, помещены в один разряд с понятием социального обслуживания [4, 2.1.8, 2.1.7, 2.1.1], что прямо указывает на их принципиальное отличие от социальных услуг и объясняет, почему они все конъюнктивно входят в понятие «социальное обслуживание». Поскольку, согласно стандарту, социальная адаптация представляет собой систему «мероприятий, направленных на приспособление гражданина, находящегося в трудной жизненной ситуации, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, окружающей его среде жизнедеятельности» [4, 2.1.7], эта разновидность социального обслуживания пересекается с деятельностью по оказанию социальных услуг в том, что она предназначена для граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации [4, 2.1.5]. При этом социальная услуга является деятельностью социальных служб, направленной на оказание социальной помощи [4, 2.2.1], в то время как социальная адаптация нацелена на приспособление к правилам и нормам поведения и окружающей среде [4, 2.1.7].

Что же касается социальной реабилитации, то она также представляет собой самостоятельный вид социального обслуживания, не входящий в состав группы социальных услуг и не требующий наличия трудной жизненной ситуации. Социальная реабилитация предполагает наличие «системы мероприятий, направленных на восстановление утраченных

гражданином социальных связей, социального статуса, устранение или возможно полную компенсацию ограничений жизнедеятельности» [4, 2.1.8] и также вполне может пересекаться с множеством работ по оказанию психологической помощи.

Исходя из рассмотренных особенностей национальных стандартов социального обслуживания населения можно заключить, что их действие распространяется на предприятия и учреждения (независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности), которые занимаются оказанием социальной помощи гражданину в преодолении им ситуации, «объективно нарушающей его жизнедеятельность, ... которую он не может преодолеть самостоятельно» [4, 2.1.5].

В то же время на лиц, оказывающих психологическую помощь без образования юридического лица, действие данных стандартов распространяется в более широком спектре обстоятельств: в той части, в которой их деятельность рассматривается либо как оказание социальной помощи гражданину в преодолении трудной жизненной ситуации, либо как содействие восстановлению утраченных гражданином социальных связей, социального статуса, устранению или возможно полной компенсации ограничений жизнедеятельности [4, 2.1.8], либо как обеспечение приспособления к принятым в обществе правилам и нормам поведения, окружающей среде жизнедеятельности [4, 2.1.7]. Указанные особенности существенны как с точки зрения оформления отношений с потенциальным получателем психологической помощи, так и в случае возникновения противоречий, которые могут оказаться неразрешимыми в несудебном порядке.

Специфика определения стандартом социальной реабилитации обращает на себя отдельное внимание, поскольку, в отличие от всех других отношений с получателем психологической помощи, связь этой формы социального обслуживания с трудной жизненной ситуацией явным образом не обозначена. Указанием на наличие тяжелой жизненной ситуации при осуществлении социального обслуживания может служить тот факт, что в качестве контрагента социальной службы, а значит и неюридического лица, предоставляющего психологическую помощь, стандарт в большинстве случаев ссылается на клиента социальной службы, которого определяет как «гражданина, находящегося в трудной жизненной ситуации, которому в связи с этим предоставляют социальные услуги» [4, 2.1.4; 20, 3.2].

Таким образом, в большинстве случаев при оформлении отношений, возникающих в ходе предоставления психологической помощи,

следует обосновать, что помощь оказывается лицу, находящемуся в ситуации, объективно нарушающей его жизнедеятельность, и именно в связи с тем, что это лицо не может преодолеть ситуацию, делающую оказание помощи необходимым, самостоятельно [4, 2.1.4, 2.1.5].

Следует также обратить внимание на то, что в тексте подавляющего числа определений, содержащихся в стандартах, в качестве получателя социальных услуг, а значит и психологической помощи, выступает гражданин или граждане. Согласно ГК РФ понятие «гражданин» практически эквивалентно понятию «физические лица» (глава 3). Из смысла и содержания понятия «социальное обслуживание» следует, что оно всегда связано с оказанием услуг именно гражданам в понимании этого термина стандартом и, следовательно, при рассмотрении этого вопроса соответствующий административный или судебный орган придет к выводу о том, что, формулируя текст определения социальной службы в части, касающейся физических лиц, законодатель применил термин «население» как синоним термина «граждане», чтобы избежать повторения последнего термина в одном предложении. В пользу этого предположения говорит и то, что в числе прочих категорий клиентов социальных служб стандарт непосредственно упоминает понятие «беженец», определяемое как лицо, которое не является гражданином Российской Федерации [4, 2.4.19].

Наконец, текст раздела 5 ГОСТ-Р 52143-2013 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг» содержит прямое указание на то, что «иностранные граждане, лица без гражданства, в том числе беженцы, пользуются теми же правами в сфере социальных услуг, что и граждане Российской Федерации, если иное не установлено законодательством» [3, 5.6].

Особенности определения понятия «психологическая помощь». В настоящее время на общенациональном уровне законодательство не дает определения психологической помощи. В то же время национальный стандарт, регулирующий порядок оказания основных видов социальных услуг, содержит упоминание психологической помощи в числе социально-психологических услуг, направленных на обеспечение социальной безопасности [4, 5.3.1]. Понятие «психологическая помощь» упоминается в связке с еще одним термином, также не имеющим жесткого определения: «психологическая помощь и поддержка». Учитывая это обстоятельство, вероятнее всего, понятие «психологическая помощь» в смысле положений национальных стандартов будет интерпретироваться соответствующими административными

ми и судебными инстанциями как понятие, охватывающее все виды социально-психологических услуг, которые законодатель не выделил в самостоятельные категории.

Как уже упоминалось, стандартами четко определены различные виды помощи психологической направленности в сфере социального обслуживания населения. Так, социально-психологическая услуга рассматривается как «социальная услуга, направленная на содействие клиентам в улучшении их психического состояния, восстановлении способности к адаптации в среде жизнедеятельности» [4, 2.2.4].

В рамках данной категории законодательством определены восемь разновидностей социально-психологических услуг: *социально-психологическое консультирование* (его цель — раскрытие и мобилизация клиентом собственных внутренних ресурсов и последующее решение социально-психологических проблем), *психологическое консультирование* (направлено на «налаживание межличностных взаимоотношений с близкими и другими значимыми для клиента людьми») [4, 2.2.4.2]; *психодиагностика и обследование личности* (состоит в «выявлении и анализе психического состояния и индивидуальных особенностей личности клиента, влияющих на отклонения в его поведении и взаимоотношениях с окружающими людьми, для составления прогноза и разработки рекомендаций по психологической коррекции этих отклонений») [4, 2.2.4.3]; *психологическая коррекция* (заключается в «активном психологическом воздействии, направленном на преодоление или ослабление отклонений в развитии, эмоциональном состоянии и поведении клиента с целью обеспечить соответствие этих отклонений возрастным нормативам, требованиям социальной среды и интересам клиента») [4, 2.2.4.4]; *психотерапевтическая помощь* (направлена «на решение проблем клиента, которые лежат в основе глубинных жизненных трудностей и межличностных конфликтов») [4, 2.2.4.5]; *психопрофилактическая и психологическая работа* (содействие «в формировании у клиентов потребности в психологических знаниях, желания использовать их для работы над собой, своими проблемами, в создании условий для полноценного психического развития личности на каждом возрастном этапе для своевременного предупреждения возможных нарушений в становлении и развитии личности клиента») [4, 2.2.4.6]; *психологический тренинг* (заключается в «активном психологическом воздействии, направленном на снятие последствий психотравмирующих ситуаций, нервно-психической напряженности, формирование личностных предпосылок для адаптации к

новым условиям») [4, 2.2.4.7]; *социально-психологический патронаж* (заключается в «систематическом наблюдении за клиентами для своевременного выявления ситуаций психического дискомфорта или межличностного конфликта и других ситуаций, могущих усугубить трудную жизненную ситуацию, и оказания им, при необходимости, социально-психологической помощи») [4, 2.2.4.8].

Поскольку законодательство не дает четкого определения понятия «социальная помощь», а понятие «психологическая помощь», вероятнее всего, следует рассматривать как остаточное, включающее в себя все виды социально-психологических услуг, которые законодатель не выделил в самостоятельные категории, установление факта и оценка качества исполнения обязательств по оказанию такой услуги всегда будут весьма неопределенными.

Особенности определения качества психологической помощи населению. Вопросу определения качества социальных услуг законодатель уделил особое внимание. Так, в настоящее время действует ряд национальных стандартов, регулирующих вопросы качества социальных услуг в целом [1], методы контроля качества социальных услуг [14], а также разработанных специально для определенных категорий населения, как то: дети [7], женщины [8], семья [9], граждане пожилого возраста [10], инвалиды [11] и лица без определенного места жительства и занятий [12]. Отдельный национальный стандарт регулирует вопросы контроля качества реабилитационных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста [13].

Стандарты качества социального обслуживания, ориентированные на указанные категории лиц, регулируют деятельность специализированных некоммерческих юридических лиц, каковыми являются учреждения [15, п. 1 ст. 120], и граждан, осуществляющих социальное обслуживание на коммерческой основе.

Область применения этой группы стандартов пересекается со сферой действия понятия «социальная служба» не полностью. К числу социальных служб относятся не только учреждения, но и «предприятия... независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности» [4, 2.1.2], т. е. и коммерческие организации. Таким образом, есть основания полагать, что область действия стандартов качества социальных услуг, определяющих наиболее общие требования к содержанию, порядку и методам контроля качества оказания психологической помощи, неоднородна не только в отношении специфики определенных групп населения, но и в части применимости к деятельности некоммерческих организаций или частных предпринимателей.

Следует также отметить, что все эти документы содержат ссылки на основные стандарты качества социальных услуг, отчего на них распространяются общие правила регулирования этой сферы деятельности. Наиболее существенно в этой связи то, что их действие распространяется на все население безотносительно наличия гражданства Российской Федерации и «трудной жизненной ситуации» [4, 2.1.5; 20, 3.4].

Согласно стандартам в основе подхода к определению качества психологической помощи как разновидности социальных услуг лежит деятельность по проверке полноты, своевременности предоставления этих услуг и их результативности [5, 4.1.1]. Общий подход к контролю качества по указанным ключевым признакам последовательно применяется и на уровне отдельных разновидностей социальных услуг. Применительно к социально-психологическим услугам, включая психологическую помощь, стандарт определяет контроль качества всех предусмотренных услуг именно через полноту достижения их специфических целей [5, 4.5] и, когда это существенно, непосредственно упоминает о необходимости оценки своевременности оказания услуги [5, 4.5.5, 4.5.6]. Ряд особенностей правового регулирования этих вопросов связан со стандартизацией собственно методов контроля качества социальных услуг. ГОСТ Р 54342-2011 «Социальное обслуживание населения. Методы контроля качества социальных услуг» [14] распространяется на «услуги населению, предоставляемые государственными и иных форм собственности учреждениями социального обслуживания, а также гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью в сфере социального обслуживания без образования юридического лица» [14, 1], т. е. формально не затрагивает только деятельность коммерческих юридических лиц. Согласно данному стандарту, «контроль качества социально-психологических услуг может осуществляться (при необходимости) методом супервизии» [14, 4.3.3.4]. Исходя из того, что применение указанного метода предполагает регулярное и структурированное обсуждение сложных случаев оказания услуг клиентам, анализ эффективности применения методов, технологий работы и оценку достигнутых результатов [14, 4.1.2.6], может оказаться, что соответствующий контролирующий орган уполномочен не только проверять деятельность лиц, оказывающих психологическую помощь, на предмет соответствия нормам оказания такой услуги, но и вправе фактически курировать эту деятельность на основании собственного решения о наличии такой необходимости.

Требования к персоналу, осуществляющему предоставление психологической помощи или услуг. ГОСТ Р 52883-2007 устанавливает основные требования к персоналу учреждений социального обслуживания, т. е. его положения формально распространяются только на действия некоммерческих организаций и непосредственно не касаются частных предпринимателей, ведущих деятельность без образования юридического лица [6, 1]. Кроме того, он предназначен для использования при аттестации персонала учреждений. Это обстоятельство весьма существенно с точки зрения разработки и проведения аттестационных процедур и по возможности должно быть отражено в документах. Наконец, поскольку большая часть текста стандарта посвящена описанию требований к персоналу учреждений социального обслуживания, и в том числе задает номенклатуру типовых должностей, при разработке должностных инструкций и других внутренних документов организаций, оказывающих психологическую помощь, следует учитывать не только требования Трудового кодекса РФ, Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих (ЕКС), Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих (ЕТКС), но и установленные ГОСТ Р 52883-2007 принципы работы и требования к сотрудникам.

Особенности правового регулирования вопросов оказания психологической помощи ведомственными службами. Согласно данным, изложенным в концепции создания Интернет-службы психологической помощи населению [26], в России действует развитая сеть служб оказания психологической помощи населению. Их ведомственная принадлежность в значительной мере определяет специфику работы по оказанию психологической помощи.

В частности, оказание психологической помощи по линии здравоохранения наиболее глубоко разработано методически и строго регламентировано законодательством, а также ведомственными актами во всех существенных аспектах. Для организаций, оказывающих психологическую помощь в системе здравоохранения, ЕКС предусмотрена специальная разновидность должностей специалистов в сфере оказания психологической помощи — медицинский психолог [16]. Квалификационные требования к лицу, занимающему такую должность, четко прописаны. К оказанию психологической помощи в подведомственных Минздраву России службах допускаются лица, обладающие образовательным уровнем не ниже бакалавриата [16, 5.2], успешно окончившие курсы по специальности «Психология» и

выдержавшие экзамен по курсу «Клиническая психология». Этот квалификационный минимум распространяется, в том числе, на сотрудников служб, предназначенных для оказания преимущественно немедицинской психологической помощи.

Наиболее существенной особенностью психологической службы МЧС России можно считать направленность ее деятельности на оказание экстренной психологической помощи преимущественно в условиях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Организационно-методическое руководство службой осуществляет Центр экстренной психологической помощи МЧС России, который представляет собой государственное учреждение и обладает филиалами в ряде регионов [30, 19]. Основными направлениями деятельности Центра являются оказание экстренной психологической помощи пострадавшим от действия чрезвычайных ситуаций, психологическая реабилитация пострадавших и сотрудников, психологическая подготовка и психологическое консультирование населения и сотрудников МЧС России, подвергшихся воздействию чрезвычайных ситуаций [30, 19].

Для сотрудников психологических служб МЧС России предусмотрены особые квалификационные требования и собственное наименование специальности. Так, соответствующий раздел ЕКС [17] содержит описание квалификации «кризисный психолог», согласно которому важнейшим требованием к работнику, занимающему эту должность, является обладание высшим профессиональным (психологическим) образованием. К работе в психологических службах МЧС России допускаются лица с профильным образованием не ниже бакалавриата [21, 69], причем наличие опыта работы также не требуется.

В образовательной отрасли предусмотрена собственная разновидность специалистов-психологов — «педагог-психолог». Согласно положениям ЕКС уровень квалификации лица, занимающего такую должность, предполагает наличие высшего или среднего профессионального образования по направлению подготовки «Педагогика и психология» без предъявления требований к стажу работы либо образования того же уровня, а также дополнительного профессионального образования по направлению подготовки «Педагогика и психология» без предъявления требований к стажу работы [18]. Эта норма согласуется с положениями Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Особенности существующих отраслевых и ведомственных квалификационных требований к специалистам психологических служб

могут оказаться существенными не только при формировании и реализации кадровой политики организации. Их полезно учитывать и частнопрактикующему психологу, если обстоятельства, в которых осуществляется его профессиональная деятельность, могут быть расценены как связанные со здоровьем получателя помощи, чрезвычайной ситуацией, с образованием либо обучением.

Закон города Москвы от 07.10.2009 № 43 «О психологической помощи населению в городе Москве» (далее — Закон города Москвы № 43) [23] содержит определение понятия «психологическая помощь», которое охватывает довольно широкий спектр деятельности и отличается рядом существенных особенностей. В Законе прослеживается очевидная связь формулировки понятия «психологическая помощь» с описанием смысла и содержания социально-психологических услуг, которые, согласно Закону № 442-ФЗ, «предусматривают оказание помощи в коррекции психологического состояния... для адаптации в социальной среде» [22; 23, 3], или, как указывается в национальных стандартах, «в среде обитания (обществе)» [3; 4]. Характерно, что другие ключевые составляющие определения психологической помощи, указанные в п. 1 ст. 1 Закона города Москвы № 43 и уточняющие состав деятельности (саморазвитие, самореализация и реабилитация), в тексте Закона № 442-ФЗ не встречаются и, согласно стандартам, могут быть отнесены именно к разновидностям психологической помощи [4, 4.3.9]. Кроме того, Закон города Москвы № 43 указывает, что психологическая помощь должна быть профессиональной (п. 1 ст. 1).

Последней важной особенностью определения понятия психологической помощи Законом города Москвы № 43 является указание на то, что она может быть связана с преодолением сложной психологической ситуации. Это понятие аналогично применяемому в законодательстве федерального уровня понятию «трудная жизненная ситуация».

Закон города Москвы № 43 в качестве одной из задач ставит организацию и осуществление контроля за соблюдением стандарта оказания психологической помощи (пп. 4 п. 2. ст. 2). Раздел закона, посвященный стандарту оказания психологической помощи, содержит ряд важных особенностей, определяющих состав и сферу применения установленных им нормативов. Стандарт определяет нормативы качества и объема психологической помощи, т. е. содержит не только качественные, но и количественные параметры (ст. 10). Кроме того, эти параметры задаются нормативными правовыми актами Российской Федерации и норматив-

ными правовыми актами Правительства Москвы, следовательно, их состав включает все положения федеральных законодательных актов и национальных стандартов и может быть дополнен положениями нормативных актов местного уровня.

Законом города Москвы № 43 предусмотрено ведение реестра лиц, оказывающих психологическую помощь населению в городе Москве (статьи 11—13). Функционально реестр представляет собой административный контрольно-учетный инструмент. Внесение в реестр записей о лицах, оказывающих психологическую помощь, осуществляется в добровольном порядке. Лица, чьи данные внесены в реестр, получают право на поддержку своей деятельности, которую уполномоченные органы исполнительной власти города могут осуществлять в форме организации обмена опытом, информационно-методической помощи, повышения квалификации специалистов-психологов, а также содействия в проведении конференций, семинаров, консультаций и других научно-просветительских мероприятий (ст. 13). Важно отметить, что первая форма помощи доступна только для сотрудников организаций, на что вполне однозначно указывает ее привязка к категории специалистов-психологов.

Закон города Москвы № 43 требует от лиц, включенных в реестр, соблюдать установленный в городе стандарт (п. 1 ст. 12). Эта обязанность, казалось бы, необременительна, однако распространяемый по ведомственным каналам «Типовой стандарт оказания психологической помощи населению в учреждениях Департамента социальной защиты населения города Москвы» [29] предписывает, что оказание очной психологической помощи должно осуществляться в помещении, расположенном в нижних этажах здания, доступном для инвалидов. Данная норма может оказаться значительным препятствием как в силу расценок на аренду помещений в нижних этажах, так и в связи с непригодностью большинства зданий к эксплуатации людьми с ограниченными возможностями.

Рассматривая всю совокупность обязанностей лиц, включенных в данный реестр, можно прийти к выводу, что по своей строгости и потенциальной обременительности они близки к требованиям, предъявляемым к ведомственным государственным психологическим службам. В этой связи среди лиц, оказывающих психологическую помощь, но не принадлежащих к структуре исполнительной власти, Закон города Москвы № 43 остается невостремленным.

Судебная практика в сфере регулирования профессиональной деятельности психологов.

Анализ отечественной судебной практики по материалам справочных правовых систем «КонсультантПлюс» и «Гарант» не выявил решений каких-либо инстанций, которые непосредственно касались бы вопросов, связанных с оказанием психологических услуг организациями или физическими лицами. В подавляющем большинстве дел, которые так или иначе связаны с проблематикой психологической помощи, рассматриваются вопросы исполнения договоров или имущественного права, а в качестве связи с темой психологической помощи выступает тот простой факт, что, как правило, одной из сторон является учреждение, оказывающее, в том числе, социально-психологические услуги. Таким образом, оценка опыта применения отечественного законодательства, регулирующего вопросы оказания психологической помощи, может опираться в настоящее время только на косвенные данные.

Заключение. Анализ нормативной базы профессиональной деятельности психологов в России показывает, что законодатель относит эту деятельность к сфере услуг. Основу системы правового регулирования отрасли составляют Закон № 2300-1 и Закон № 442-ФЗ, соответствующие национальные стандарты и нормативные документы ряда ведомств, по линии которых населению оказывается значительная часть психологических услуг. Нормативная база стандартов благодаря длительной истории своего развития глубоко и полно проработана, составляющие ее нормы и правила внутренне согласованы.

В то же время опыт разработки и применения законодательства в области оказания психологической помощи за пределами государственных структур ограничивается пока одним действующим нормативным актом — Законом города Москвы № 43, а также упоминанием психологических услуг в актах, регулирующих вопросы социального обслуживания. В силу этого нормативной базе деятельности частных представителей профессионального сообщества психологов присущи типичные черты правовой системы, находящейся в стадии становления. На сегодняшний день работа, связанная с оказанием психологической помощи или психологических услуг, регламентируется множеством законодательных актов, тексты которых пока не составляют вполне завершенной системы. Вместе с тем определенный интерес представляют положения национальных стандартов, устанавливающих нормы и правила социального обслуживания населения. В частности, стандарты связывают обстоятельства, при которых обязательно соблюдение установленных ими нормативов, с наличием трудной жизненной ситуации у

получателя услуг, и допускают распространение понятия «социальная служба» на частнопрактикующих психологов. Отдельного внимания заслуживают вопросы именования предоставляемых услуг, особенно в договорах, рекламных и других документах.

Согласно установленной стандартами номенклатуре социально-психологическое и психологическое консультирование представляют собой разные виды услуг, различаемые по цели их оказания. Социально-психологическое консультирование направлено на мобилизацию собственных ресурсов клиента и решение его проблем, в то время как психологическое консультирование предназначено для решения вопросов межличностных отношений. Кроме того, в качестве ключевых признаков психотерапевтической помощи выделены оказание этой услуги лично, а также направленность помощи на решение проблем, находящихся в основе глубинных жизненных трудностей и межличностных конфликтов.

Довольно много внимания законодатель уделит вопросам оценки качества оказания психологической помощи. Особые стандарты качества социальных услуг разработаны для отдельных категорий граждан: детей, женщин, граждан пожилого возраста, инвалидов и лиц без определенного места жительства.

Большая часть положений национальных стандартов распространяется на государственные или муниципальные учреждения, и только в вопросах информирования об услугах они затрагивают работу социальных служб, к числу которых относятся коммерческие предприятия и частнопрактикующие психологи.

В итоге действующее законодательство рассматривает контроль качества психологических услуг в негосударственном секторе как процесс проверки на соответствие требованиям Закона № 2300-1, а также на наличие доступной клиенту информации о составе услуг. Другие контрольные мероприятия служат расширением этой основы и проводятся по трем ключевым направлениям: полноты, своевременности и результативности предоставленной услуги.

Наличие в Москве собственного закона о психологической помощи населению придает деятельности профессионального сообщества психологов в этом регионе дополнительные особенности. Ключевую роль в этом законе в части регулирования доступа к рынку психологических услуг играет требование профессиональности предоставляемой психологической помощи. Формулировка этой нормы интересна тем, что она распространяет действие закона только на коммерческую деятельность и может быть неприменима в ситуации безвоз-

мездного оказания психологической помощи. Таким образом, Закон Москвы № 43 предназначен преимущественно для регулирования вопросов доступа к рынку коммерческих услуг, в то время как вопросы, лежащие вне этой сферы, регламентируются федеральными законами и нормативными актами.

В заключение следует констатировать, что в настоящее время в России существует хорошо развитая нормативная база, регулирующая вопросы оказания психологической помощи представителями государственных и муниципальных организаций. В то же время если выработанные в среде государственных ведомств нормы и правила вполне могут служить надежной основой для создания и ввода в действие профессиональных стандартов в сфере оказания психологических услуг, то работа над созданием системы регулирования допуска к профессии, контроля качества услуг, а также разрешения возникающих при этом споров пока далека от завершения. Актуальность создания соответствующей законодательной базы представляется очевидной, подтверждением чему служит ведущееся уже не первый год активное обсуждение проекта федерального закона «О психологической помощи населению в Российской Федерации».

Список литературы

1. ГОСТ Р 52142-2013 «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения» (принят приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1179-ст).
2. ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг» (принят постановлением Госстандарта от 24.11.2003 № 327-ст).
3. ГОСТ Р 52143-2013 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг» (принят приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1180-ст).
4. ГОСТ Р 52495-2005 «Социальное обслуживание населения. Термины и определения» (утв. приказом Росстандарта от 30.12.2005 № 532-ст).
5. ГОСТ Р 52496-2005 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг. Основные положения» (утв. приказом Росстандарта от 30.12.2005 № 533-ст).
6. ГОСТ Р 52883-2007 «Социальное обслуживание населения. Требования к персоналу учреждений социального обслуживания» (утв. приказом Росстандарта от 27.12.2007 № 561-ст).
7. ГОСТ Р 53061-2008 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг детям» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 18.12.2008 № 438-ст).
8. ГОСТ Р 53062-2008 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг женщинам» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 18.12.2008 № 439-ст).

9. ГОСТ Р 53063-2008 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг семье» (утв. приказом Росстандарта от 18.12.2008 № 440-ст).

10. ГОСТ Р 53347-2009 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг гражданам пожилого возраста» (утв. приказом Росстандарта от 27.05.2009 № 177-ст).

11. ГОСТ Р 53348-2009 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг инвалидам» (утв. приказом Росстандарта от 27.05.2009 № 178-ст).

12. ГОСТ Р 53555-2009 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг лицам без определенного места жительства и занятий» (утв. приказом Росстандарта от 15.12.2009 № 838-ст).

13. ГОСТ Р 54341-2011 «Социальное обслуживание населения. Контроль качества реабилитационных услуг гражданам пожилого возраста» (утв. приказом Росстандарта от 28.06.2011 № 154-ст).

14. ГОСТ Р 54342-2011 «Социальное обслуживание населения. Методы контроля качества социальных услуг» (утв. приказом Росстандарта от 28.06.2011 № 155-ст).

15. Гражданский кодекс Российской Федерации. URL: <http://www.gk-rf.ru/> (дата обращения: 25.06.2015).

16. Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения» (утв. приказом Минздрава России от 23.07.2010 № 541н).

17. Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников, осуществляющих деятельность в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах и объектах ведения горных работ в подземных условиях» (утв. приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 03.12.2013 № 707н).

18. Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования» (утв. приказом Минздрава России от 26.08.2010. № 761н).

19. О внесении изменений в отдельные законы города Москвы: закон города Москвы от 30.04.2014 № 20 // Доступ из СПС «Гарант».

20. О саморегулируемых организациях: федер. закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ // Доступ из СПС «Гарант»

21. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Доступ из СПС «Гарант»

22. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2013/12/30/socialka-dok.html> (дата обращения: 25.06.2015).

23. О психологической помощи населению в городе Москве: закон города Москвы от 07.10.2009 № 43. URL: http://www.mosopen.ru/document/43_zk_2009-10-07 (дата обращения: 25.06.2015).

24. О психологической помощи населению в Российской Федерации: проект федер. закона № 553338-6. URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=553338-6&02> (дата обращения: 29.05.2015).

25. Козлова Н.В., Филиппова С.Ю. Договор об оказании психологической и психотерапевтической помощи: правовые аспекты // Национальный психологический журнал. 2013. № 1(9). С. 83–88.

26. Концепция создания интернет-службы психологической помощи населению (утв. приказом Минздрава России, МЧС России, Минобрнауки России и Минкомсвязи России от 29.09.2011 № 1086/550/2415/241).

27. Перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием федерального закона «О психологической помощи населению в Российской Федерации». URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=553338-6&02> (дата обращения: 29.05.2015).

28. Правовые акты Москвы. URL: <http://www.mosopen.ru/documents> (дата обращения: 29.06.2015).

29. Типовой стандарт оказания психологической помощи населению в учреждениях Департамента социальной защиты населения города Москвы (утв. протоколом от 19.12.2013 № 8 к заседанию коллегии Департамента социальной защиты населения города Москвы). URL: http://www.centrblogo.ru/?page_id=4234 (дата обращения: 06.07.2015).

30. Устав Государственного учреждения «Центр экстренной психологической помощи Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». URL: <http://www.mchs.gov.ru/document/375671> (дата обращения: 22.05.2015).

31. Этический кодекс психолога. М.: ППО, 2012. URL: <http://ppo.pf/rpo/documentation/ethics.php> (дата обращения: 25.06.2015).

References

1. GOST R 52142-2013 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Kachestvo sotsial'nykh uslug. Obshchie polozheniia» (priniat prikazom Rosstandarta ot 17.10.2013 № 1179-st).

2. GOST R 52143-2003 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Osnovnye vidy sotsial'nykh uslug» (priniat postanovleniem Gosstandarta ot 24.11.2003 № 327-st).

3. GOST R 52143-2013 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Osnovnye vidy sotsial'nykh uslug» (priniat prikazom Rosstandarta ot 17.10.2013 № 1180-st).

4. GOST R 52495-2005 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Terminy i opredeleniia» (utv. prikazom Rosstandarta ot 30.12.2005 № 532-st).

5. GOST R 52496-2005 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Kontrol' kachestva sotsial'nykh uslug. Osnovnye polozheniia» (utv. prikazom Rosstandarta ot 30.12.2005 № 533-st).

6. GOST R 52883-2007 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Trebovaniia k personalu uchrezhdenii sotsial'nogo obsluzhivaniia» (utv. prikazom Rosstandarta ot 27.12.2007 № 561-st).

7. GOST R 53061-2008 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Kontrol' kachestva sotsial'nykh uslug detiam» (utv. i vveden v deistvie prikazom Rosstandarta ot 18.12.2008 № 438-st).

8. GOST R 53062-2008 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Kontrol' kachestva sotsial'nykh uslug zhenshchinam» (utv. i vveden v deistvie prikazom Rosstandarta ot 18.12.2008 № 439-st).

9. GOST R 53063-2008 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Kontrol' kachestva sotsial'nykh uslug sem'e» (utv. prikazom Rosstandarta ot 18.12.2008 № 440-st).

10. GOST R 53347-2009 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Kontrol' kachestva sotsial'nykh uslug grazhdanam pozhilogo vozrasta» (utv. prikazom Rosstandarta ot 27.05.2009 № 177-st).

11. GOST R 53348-2009 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Kontrol' kachestva sotsial'nykh uslug invalidam» (utv. prikazom Rosstandarta ot 27.05.2009 № 178-st).

12. GOST R 53555-2009 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Kontrol' kachestva sotsial'nykh uslug litsam bez opredelen'nogo mesta zhitel'stva i zaniatii» (utv. prikazom Rosstandarta ot 15.12.2009 № 838-st).

13. GOST R 54341-2011 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Kontrol' kachestva reabilitatsionnykh uslug grazhdanam pozhilogo vozrasta» (utv. prikazom Rosstandarta ot 28.06.2011 № 154-st).

14. GOST R 54342-2011 «Sotsial'noe obsluzhivanie naseleniia. Metody kontrolya kachestva sotsial'nykh uslug» (utv. prikazom Rosstandarta ot 28.06.2011 № 155-st).

15. Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii. URL: <http://www.gk-rf.ru/> (data obrashcheniia: 25.06.2015).

16. Edinyi kvalifikatsionnyi spravochnik dolzhnostei rukovoditelei, spetsialistov i sluzhashchikh, razdel «Kvalifikatsionnye kharakteristiki dolzhnostei rabotnikov v sfere zdravookhraneniia» (utv. prikazom Minzdrava Rossii ot 23.07.2010 № 541n).

17. Edinyi kvalifikatsionnyi spravochnik dolzhnostei rukovoditelei, spetsialistov i sluzhashchikh, razdel «Kvalifikatsionnye kharakteristiki dolzhnostei rabotnikov, osushchestvliaiushchikh deiatel'nost' v oblasti grazhdanskoi oborony, zashchity naseleniia i territorii ot chrezvychainykh situatsii prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera, obespecheniia pozharnoi bezopasnosti, bezopasnosti liudei na vodnykh ob'ektakh i ob'ektakh vedeniia gornykh rabot v podzemnykh usloviakh» (utv. prikazom Ministerstva truda i sotsial'noi zashchity RF ot 03.12.2013 № 707n).

18. Edinyi kvalifikatsionnyi spravochnik dolzhnostei rukovoditelei, spetsialistov i sluzhashchikh, razdel «Kvalifikatsionnye kharakteristiki dolzhnostei

rabotnikov obrazovaniia» (utv. prikazom Minzdrava Rossii ot 26.08.2010. № 761n).

19. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakony goroda Moskvy: zakon goroda Moskvy ot 30.04.2014 № 20 // Dostup iz SPS «Garant».

20. O samoreguliruemym organizatsiiakh: feder. zakon ot 01.12.2007 № 315-FZ // Dostup iz SPS «Garant»

21. Ob obrazovanii v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ // Dostup iz SPS «Garant»

22. Ob osnovakh social'nogo obsluzhivaniia grazhdan v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 28.12.2013 № 442-FZ. URL: <http://www.rg.ru/2013/12/30/socialka-dok.html> (data obrashcheniia: 25.06.2015).

23. O psikhologicheskoi pomoshchi naseleniiu v gorode Moskve: zakon goroda Moskvy ot 07.10.2009 № 43. URL: http://www.mosopen.ru/document/43_zk_2009-10-07 (data obrashcheniia: 25.06.2015).

24. O psikhologicheskoi pomoshhi naseleniiu v Rossiiskoi Federatsii: proekt feder. zakona № 553338-6. URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=553338-6&02> (data obrashcheniia: 29.05.2015).

25. Kozlova N.V., Filippova S.Iu. Dogovor ob okazanii psikhologicheskoi i psihoterapevticheskoi pomoshhi: pravovye aspekty // Nacional'nyi psikhologicheskii zhurnal. 2013. № 1 (9). S. 83–88.

26. Konceptiia sozdaniia internet-sluzhby psikhologicheskoi pomoshhi naseleniiu (utv. prikazom Minzdrava Rossii, MChS Rossii, Minobrnauki Rossii i Minkomsvjazi Rossii ot 29.09.2011 № 1086/550/2415/241).

27. Perechen' aktov federal'nogo zakonodatel'stva, podlezhashchih priznaniyu utrativshimi silu, priostanovleniiu, izmeneniiu, dopolneniiu ili priniatiyu v svyazi s priniatiem federal'nogo zakona «O psikhologicheskoi pomoshhi naseleniiu v Rossiiskoi Federatsii». URL: <http://www.asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=553338-6&02> (data obrashcheniia: 29.05.2015).

28. Pravovye akty Moskvy. URL: <http://www.mosopen.ru/documents> (data obrashcheniia: 29.06.2015).

29. Tipovoi standart okazaniia psikhologicheskoi pomoshhi naseleniiu v uchrezhdeniiakh Departamenta social'noi zashchity naseleniia goroda Moskvy (utv. protokolom ot 19.12.2013 № 8 k zasedaniyu kollegii Departamenta social'noi zashchity naseleniia goroda Moskvy). URL: http://www.centrblogo.ru/?page_id=4234 (data obrashcheniia: 06.07.2015).

30. Ustav Gosudarstvennogo uchrezhdeniia «Centr ekstrennoi psikhologicheskoi pomoshhi Ministerstva Rossiiskoi Federatsii po delam grazhdanskoi oborony, chrezvychainym situatsiiam i likvidatsii posledstviu stihiiynykh bedstvii». URL: <http://www.mchs.gov.ru/document/375671> (data obrashcheniia: 22.05.2015).

31. Eticheskii kodeks psikologa. M.: RPO, 2012. URL: <http://rpo.rf/rpo/documentation/ethics.php> (data obrashcheniia: 25.06.2015).

Regulation of Activities in the field of Rendering Psychological Aid and Delivery of Psychological Services within the meaning of Development of Draft Federal Law “On Psychological Aid to Citizens in the Russian Federation”

Konstantin O. Makarov,
Bachelor of Common and Civil Law,
Cand. in Sociology
Russia, Moscow
cmcarrow@gmx.net

Russian laws, federal, regional and local standards applicable to professional activities of psychologists and other specialists rendering psychological aid and delivering psychological services are analyzed. An emphasis is put on system of GOSTs of social services quality and corresponding federal law. It is noted that requirements and standards of psychologist's activities in Russia are greatly dissimilar and primary oriented to governmental agencies activities. Author expresses an opinion about the necessity of development of distinct system of regulation of occupational clearance, services quality control as well as dispute resolution.

Keywords: professional activity, psychology, psychological aid, psychological services, legal regulation, legal framework, competence requirements, national standards, quality standards, GOST.