

**М.И.Левина,
кандидат юридических наук,
Московская высшая школа
социальных и экономических наук**

Социальный работник — "слуга двух господ"?

Утверждение о том, что социальный работник является связующим звеном между государством и человеком, уже стало общим местом. Однако если использовать метафору, то социальный работник скорее находится в положении слуги двух господ, получающего тумаки от обоих хозяев.

Это является следствием того, что правовой статус социального работника никак не закреплён, а сам социальный работник никак не защищён законодательно. Между тем представители других социальных, гуманитарных профессий защищены законом. Права журналистов закреплены в законе "О средствах массовой информации", деятельность адвокатов регулируется законом "Об адвокатуре" (не говоря уже о работниках правоохранительных органов); существуют нормы, регламентирующие работу преподавателей и медиков. А как же социальные работники?

В Законе "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" говорится: "Гарантии и льготы работникам *государственной системы*, (курсив мой. — Л.М.) социальных служб определяются органами государственной власти РФ и органами госу-

дарственной власти субъектов РФ в соответствии с их полномочиями" (ч. 2 ст. 25). В законе предусматриваются льготы для медицинских работников *государственной системы* социальных служб, непосредственно занятых социально-медицинским обслуживанием, установленные законодательством РФ для медицинских работников *государственных* учреждений здравоохранения (ч. 3 ст. 25).

Полагаются льготы работникам *государственных* учреждений социального обслуживания, осуществляющих социальную реабилитацию несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством РФ для педагогических кадров образовательных учреждений для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и специальных учебно-воспитательных учреждений для несовершеннолетних (ч. 4 ст. 25). Выделенное слово "государственный" в данном контексте означает, что права на льготы не имеют социальные работники муниципальных социальных служб, а также социальных служб других форм собственности.

Закон "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" также содержит несколько статей, закрепляющих права социального работника. Так, в нем есть важное положение, более или менее защищающее социального работника. "Гражданам пожилого возраста и инвалидам, являющимся бактерио- или вирусносителями, либо при наличии у них хронического алкоголизма, карантинных инфекционных заболеваний, активных форм туберкулеза, тяжелых психических расстройств, венерических и других заболеваний, требующих лечения в специализированных учреждениях здравоохранения, может быть отказано в предоставлении социальных услуг на дому" (ч. 4 ст. 15). Данное положение стоит прокомментировать. По существу, здесь речь идет о праве социального работника в четко определенных случаях отказать в предоставлении социального обслуживания, но только на дому. Однако положение сформулировано не как защищающее именно социального работника, а лишь как ограничение права граждан пожилого возраста и инвалидов.

Наиболее последовательно права социальных работников закреплены в ст. 36 закона. Здесь речь уже идет о правах работающих как в государственном, так и в муниципальном секторах социального обслуживания. Что же представляют собой права социального работника? Социальный работник имеет право на:

работу на условиях трудового договора (контракта);

бесплатный профилактический осмотр и обследование при поступлении на работу и бесплатное диспансерное наблюдение в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет соответствующих бюджетных ассигнований;

защиту профессиональной чести, достоинства и деловой репутации, в том числе в судебном порядке;

получение квалификационных аттестатов и лицензий на профессиональную деятельность в сфере социального обслуживания;

повышение квалификации за счет работодателя;
бесплатное получение жилой площади и жилищно-коммунальных услуг в случае, если он проживает в сельской местности или поселке городского типа, в порядке, установленном законодательством РФ;

обеспечение специальной одеждой, обувью и инвентарем или выплату денежной компенсации на их приобретение в порядке, определяемом правительством РФ;

внеочередное обслуживание государственными и муниципальными предприятиями торговли, общественного питания, быта, связи, отделениями сбербанков и учреждениями, оказывающими юридическую помощь социальным работникам при исполнении служебных обязанностей;

первоочередную установку квартирного телефона и приобретение на льготных условиях автотранспорта в целях обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов в порядке, определяемом правительством РФ;

бесплатный проезд на транспорте общего пользования (кроме такси) социальных работников, чья профессиональная деятельность связана с разъездами;

компенсацию за эксплуатацию личного транспорта, используемого для оказания социальных услуг в порядке, определяемом правительством РФ.

Могут быть также установлены дополнительные льготы как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов РФ.

Казалось бы, такой пространный перечень прав можно только приветствовать. Но присмотримся к нему пристальней. По существу, речь идет о льготах социальным работникам и обеспечении некоторых гарантий, необходимых для осуществления их профессиональных обязанностей. Однако все льготы и так называемые права социальных работников несопоставимы с той ответственностью, которую возлагают на них государство и клиенты. Все права клиентов социальных служб, людей, относимых к уязвимым категориям населения, так щедро закрепленные законодателем, приводят (и не могут не приводить) государство к соответствующим обязательствам по обеспечению этих прав. Не надо доказывать, что гарантии этих прав, реальные возможности их практической реализации являются крайне низкими. Между тем лежит непосильная (в наших условиях и при нашем законодательстве) ноша по обеспечению всех этих прав, *"дарованных"* государством, лежит именно на социальных работниках.

При этом каждый закон, регулирующий отношения в сфере социальной защиты, содержит норму, в соответствии с которой нарушения прав граждан в сфере социального обслуживания (социальной защиты) могут быть обжалованы в суд. И здесь (пока только теоретически) социальный работник может быть привлечен к суду,

например, за вторжение в частную, семейную жизнь, за нарушение права родителей на воспитание своего ребенка, за нарушение права частной собственности и многое, многое другое. Пока этого не случается из-за правовой безграмотности клиентов социальных служб. Однако отметим, что и социальные работники в основном не знают ни о своих профессиональных правах, ни об общих правах человека и гражданина. Не хочется быть Кассандрой, но долго это продолжаться не сможет. Например, врачам уже предъявляют иски; та же судьба может постигнуть социальных работников. Переведем вопрос в прагматическую плоскость: кто несет ответственность и кто будет платить за ущерб, за причинение морального вреда клиенту? Социальный работник или служба, к которой он прикреплен? На эти вопросы нет ответа. Не урегулированы вопросы профессиональной тайны, право на которую, без всякого сомнения, имеют социальные работники (как, например, медики, священники, журналисты и др.).

Особенности положения социального работника, как и представителей других гуманитарных профессий, предполагающих взаимодействие "человек—человек", заключается в том, чтобы обеспечить помощь и защиту обездоленным людям. Однако для этого сам социальный работник должен быть защищен. Закрепление в нормативном акте одних только льгот и социальных прав не может обеспечить его защищенности.

Как уже было сказано, социальный работник действует в ситуации "слуги двух господ". Государство (как собирательный образ) видит в нем попрошайку, поскольку социальный работник пытается добиться от него всего того, что положено его подопечным. Клиент же социальных служб видит в социальном работнике представителя жадного, злого, далекого и непонятного монстра-государства, которое ему (человеку) ничего не дает, а если и дает, то ничтожно мало. В результате социальный работник оказывается между двумя жерновами: с одной стороны — государство ("я обещаю"), с другой — клиент ("государство мне должно, дай, дай"). Сам же социальный работник вынужден действовать в правовом смысле наощупь, на свой страх и риск.

Такое положение связано с тем, что продекларированное Конституцией РФ социальное государство является прямым наследником, преемником социалистического государства. Государство в полной мере сохраняет патернализм в отношениях с наиболее обездоленной частью своих граждан, порождая у них во многом иждивенческие настроения и ожидания. Это положение надежно обеспечивается, сохраняется и охраняется всей системой социальных прав, социальной защиты и действующего социального законодательства.

Постоянно речь идет о *социальных* правах. Но что это значит? А то, что государство берет на себя определенные обязательства (в

нашем случае весьма значительные). Не надо быть провидцем, чтобы понять, что обеспечение всех социальных прав, закрепленных в законодательстве, невозможно и в более богатом государстве, чем наше. Поэтому в последние годы (1997-1999) были приняты законы, которые позволяют распределять скудную государственную социальную помощь только среди наиболее нуждающихся (законы "О прожиточном минимуме в Российской Федерации", "О государственной социальной помощи", "О внесении изменения в ст. 16 Федерального Закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей").

Так можно ли говорить о том, что осуществляются гражданские (личные) и политические права лиц, относящихся к уязвимым категориям населения? Например, отсутствие беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры для инвалидов — это нарушение социального права или личного? Соответствующее право предусмотрено ст. 15 Закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", которая должна была вступить в силу в течение 1995-1999 гг. Вместе с ней должны были вступить в силу положения, предусматривающие обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к информации (ст. 14) и ответственность за неисполнение обязанностей по обеспечению доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры (ст. 16). Излишне говорить о том, что указанные статьи так и не вступили в силу. Отсутствие этих важнейших прав разрушает всю систему социальной защиты инвалидов. По существу, закрепляется дискриминация, т.е. нарушение принципа равноправия, закрепленного и в международных документах о правах человека, и в Конституции РФ.

Вопрос о правах граждан, принадлежащих к уязвимым группам населения, пора перевести в плоскость дискриминации, ущемления их гражданских и политических прав. Социальные права государство может дать, а может и взять, или дать без возможности реализовать (что и происходит в действительности). Государство продолжает осуществлять патерналистскую опеку как во времена социализма. Однако реальность изменилась.

Принцип запрета дискриминации позволяет поставить проблему по-другому. Например, если инвалид не имеет доступа к объектам социальной инфраструктуры, то он (она) подвергается дискриминации, поскольку не имеет таких же возможностей, как и здоровые люди. Если мать-одиночку (или многодетную) не принимают на работу по этой причине, она также подвергается дискриминации. Можно привести много других примеров, но в этом нет необходимости. Фактически речь идет не о *социальных*, а о *гражданских и политических* правах, которых лишены клиенты социальных служб, поскольку не могут реализовать их.

Вместе с тем следует снять и непосильную ношу с плеч государства. Социальная функция государства должна сводиться к распределению обязанностей между субъектами общественных отно-

шений, ее нужно переложить на неправительственный сектор, органы местного самоуправления. Конечно, не государство должно устанавливать пандусы у магазинов, театров, судов, музеев, школ, отделений милиции и т.п. Сами органы, учреждения, организации, компании должны заботиться о том, чтобы установить пандусы или иные приспособления для беспрепятственного доступа инвалидов, иначе они будут обвинены в дискриминации инвалидов. Не государство должно обеспечивать занятость инвалидов, матерей-одиночек, подростков. Об этом должны заботиться работодатели, иначе их обвинят в дискриминации. Государство же должно обеспечить систему и процедуры рассмотрения споров, возникающих в этой сфере, создать руководства по законодательству как для социальных служб, так и для тех, кто обеспечивает доступ к товарам, услугам, обеспечивает занятость и т.д.

Основополагающий правовой принцип запрета дискриминации будет работать прежде всего на новую модель социальной работы. При его реализации клиент социальной службы из объекта становится субъектом отношений, возникающих и существующих в сфере социальной защиты. Запрет дискриминации стимулирует клиента к активной жизни. Тем самым обеспечивается переход от административной модели социальной работы к концепции "независимой жизни".

Кроме того, данный принцип ставит различные категории уязвимых групп в равное, а следовательно, и правовое положение. В настоящее время получение социальных льгот и прав зависит главным образом от того, кто сильнее надавит на государство в конкретный момент, у кого из просящих длиннее протянутая рука, кто окажется терпеливее и настырнее. Обращение к принципу запрета дискриминации прекращает эту постыдную практику. Он также переводит государство из позиции "дающего" ("дарующего") в позицию "координатора".

Принцип запрета дискриминации имеет множество достоинств и только один существенный недостаток: его содержание не сформулировано ни в отечественном законодательстве, ни в отечественной практике.

Конституция гарантирует "равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности" (ч. 2 ст. 19).

В Уголовном кодексе предусматриваются санкции за нарушение равноправия граждан по перечисленным признакам в случае причинения вреда правам и законным интересам граждан (ст. 136). При этом

в Уголовном кодексе не упоминаются "другие обстоятельства", т.е. "дух и буква" Конституции РФ сужаются и ограничиваются.

Понятие "дискриминация" раскрывается в многочисленных международных документах. Дискриминация означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на одном или, возможно, нескольких вышеперечисленных признаках. Из приведенного определения становится ясно, что акты дискриминации весьма распространены и трудно доказуемы. Особенно в том случае, когда из-за юридической неразработанности оно практически не применяется в судебной практике и законодательстве. Стоит ли вообще отказываться от применения принципа запрета дискриминации по причине традиционно существующей ситуации?

На первый взгляд, мы далеко ушли от проблем социального работника, его статуса и защиты. Однако при такой постановке вопроса социальный работник действительно займет свое место между государством и человеком.

На самом деле, пока мы будем ратовать за социальные права, их обеспечение и соблюдение, говорить об обязанностях государства, социальный работник останется в положении слуги, получающего тумачи от обоих хозяев. Если же отказаться от патерналистской роли государства, признать за ним лишь координационные и контрольные функции в этой сфере, согласиться с необходимостью большего участия неправительственного сектора в социальной защите, признать, что часть российского населения подвергается дискриминации, — социальный работник, хотя и останется слугой двух господ, но будет скорее обласкан обоими хозяевами.