

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

Социальное законодательство: проблемы принятия и применения

Действующее социальное законодательство появилось лишь в последние годы, точнее, основные законы были приняты в 1995 г. во время избирательной кампании в Государственную Думу. Поэтому социальное законодательство несет на себе отпечаток того времени и зачастую имеет откровенно конъюнктурный характер.

Основы для развития социального законодательства были заложены в Конституции РФ 1993 г. Ст. 7 Конституции провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, что означает охрану труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты населения. Непосредственно социальной защите населения и развитию положений ст. 7 посвящены еще две статьи' ст. 38 (весьма декларативного характера) — о защите материнства, детства и семьи и ст. 39, которая говорит о

весьма расплывчатых и неопределенных гарантиях права на социальное обеспечение¹.

Формулировка статей, посвященных социальной защите населения, особенно наиболее уязвимых групп, а также положения гл. 2 "Права и свободы человека и гражданина" позволяют сделать вывод, что в Конституции РФ не содержится реальных гарантий осуществления права на социальное обеспечение, не говоря уже о более широком понятии права на социальную защиту².

Весьма существенным недостатком является то, что в Конституции РФ не получил закрепления принцип взаимосвязи минимального прожиточного минимума и минимальной заработной платы. Это означает, что минимальная заработная плата может быть меньше прожиточного минимума. Частично этот недостаток был исправлен в Федеральном законе "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" (принятом Государственной Думой 10 октября 1997 г. и одобренном Советом Федерации 15 октября 1997 г.)³. Однако и здесь отсутствует жесткое закрепление вышеупомянутого принципа. В частности, в ст. 5 п. 1 говорится "Величина прожиточного минимума... является основой для установления минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат". Что же касается минимального размера оплаты труда и пенсии по старости, то они "поэтапно повышаются до величины прожиточного минимума. Соотношение между минимальным размером оплаты труда, минимальным размером пенсии по старости и величиной прожиточного минимума на очередной финансовый год устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год" (ст. 5, п. 2). Из этого вовсе не следует, что минимальный размер оплаты труда и пенсии будет соответствовать минимальному прожиточному минимуму. То же самое можно сказать и о размерах предоставляемой государством социальной помощи, поскольку граждане (или семьи), среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума признаются малоимущими и имеют право на получение государственной социальной помощи (ст. 6, п. 1)

¹ П. 1 ст. 39 Конституции РФ сформулирован следующим образом "Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом", те отсутствуют слова "право на социальное обеспечение"

² В отличие от этого, когда речь идет о других правах и свободах человека, то Конституция РФ содержит гарантии различного уровня, к которым относится ряд "инструментальных" прав право на доступ к судебному разбирательству, процессуальные права, право на свободу слова, закрепление принципа равенства всех перед законом, принцип запрета дискриминации, перечень прав, которые не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах.

³ Российская газета. 1997. 29 окт.

При этом условия и порядок предоставления такой помощи "устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации" (ст. 6, п. 2).

Таким образом, закон "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" не связывает размеры оплаты труда, пенсий и пособий с размером прожиточного минимума, содержит отсылочные нормы к другим актам, многие из которых еще не приняты. Кроме того, необходимо установить не только условия и порядок предоставления государственной социальной помощи, но и порядок определения тех, кто считаются малоимущими. Показательно также и то, что этот важнейший закон был принят только осенью 1997 г. и вступил в силу с 1 января 1998 г. (ст. 8), в то время как он должен был бы быть фундаментальным в корпусе социального законодательства.

Законы, принятые в 1995—1996 гг.¹, развивают и конкретизируют положения Конституции РФ и несомненно являются шагом вперед в развитии социального законодательства в России. В законах приводятся необходимые определения; лица, нуждающиеся в том или ином виде социальной защиты, более не объекты, а Субъекты правоотношений, возникающих в данной сфере; определены права и обязанности субъектов правоотношений в сфере социальной защиты, в том числе и государства в лице государственных органов и должностных лиц, а также органов местного самоуправления; предпринята попытка определить правовое положение социальных работников; предусматривается деятельность негосударственных служб социальной защиты.

Особенное значение в этом контексте имеет Федеральный закон "Об основах социального обслуживания в Российской Федерации" (принят Государственной Думой 15 ноября 1995 г., одобрен Советом Федерации 15 ноября 1995 г.). В данном законе дается определение социального обслуживания, приводятся основные понятия, такие, как социальные службы, клиент социальной службы, социальные услуги, трудная жизненная ситуация. Эти понятия чрезвычайно важны для развития и применения всего социального законодательства. Определяется система социальных служб, которая состоит не только из государственных, но и из негосударствен-

¹ Здесь рассматриваются законы, посвященные непосредственной социальной защите наиболее уязвимых групп населения "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов", "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации". Не рассматриваются "пенсионное" законодательство, законы, предусматривающие различные пособия и выплаты пострадавшим от радиационных аварий, военнослужащим и членам их семей, жертвам репрессий, законы о беженцах и переселенцах

ных учреждений. В законе также раскрывается содержание права граждан на социальное обслуживание, которое включает широкий спектр услуг, а именно: оказание материальной помощи, социальное обслуживание на дому, социальное обслуживание в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания, консультативная помощь, реабилитационные услуги; приводятся основания для оказания бесплатного социального обслуживания (государственными социальными службами); определяются полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере социального обслуживания.

Несмотря на очевидные достоинства действующего социального законодательства, в том виде, в каком оно существует, оно явно относится к "социалистическому наследию" и не отвечает требованиям современного состояния и развития общества. Во многом законы носят декларативный характер, большинство норм являются отсылочными (зачастую, к законам и подзаконным актам, которые еще не приняты) и, следовательно, не имеют прямого действия. Социальные законы, принятые исходя из сиюминутных политических интересов (нередко с нарушениями требований законодательного процесса), как правило, не могут быть применены на практике, не отвечают реальностям, не учитывают специфику регионов, возможности финансового и материального обеспечения принятых законов в регионах и на местах.

Существующее социальное законодательство порождает иждивенческие настроения, что отмечается многими практическими социальными работниками¹. Например, трудная жизненная ситуация определяется следующим образом: "ситуация, объективно нарушающая деятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно" (ст. 3, п. 4 Закона "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации"). Отдавая должное разработчикам закона, определившим столь сложное понятие, тем не менее данная формулировка вызывает некоторые сомнения в первую очередь у самих социальных работников. Ведь, пользуясь ею,

¹ Подобные выводы сделаны на основе обсуждения указанных законов с группой социальных работников Псковской обл. и слушателями факультета социальной работы и администрирования Московской высшей школы социальных и экономических наук.

очень трудно провести грань между ситуацией, с которой человек действительно не может, не способен справиться самостоятельно в силу тех или иных причин, и ситуацией, с которой он не хочет, но при определенных усилиях может справиться самостоятельно.

Подобные нарекания вызывают положения закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации": ст. 15 — об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры; ст. 16 — об ответственности за неисполнение обязанностей по обеспечению доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры; обеспечение инвалидов жилой площадью; ст. 19 — об образовании инвалидов; ст. 20 — об обеспечении занятости инвалидов; ст. 21 — об установлении квоты для приема инвалидов на работу; ст. 22 — об обеспечении специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов; ст. 26 — о государственном стимулировании участия предприятий и организаций в обеспечении жизнедеятельности инвалидов и др. Необходимо добавить, что вступление в силу статей этого закона отложено или проигнорировано. Ст. 35 предусматривает различные сроки вступления в силу отдельных положений закона, а ряд статей вступают в силу в 1995—1999 гг. Конкретные сроки вступления в силу этих статей определяются Правительством РФ. Излишне говорить, что длительность по времени реализации ряда статей, наиболее существенных для инвалидов, делают закон практически недействующим, а защиту неэффективной. Кроме того, в существующем виде закон затруднен для восприятия.

Принято считать, что все проблемы реализации социальных законов, в том числе их неисполнение, связаны с недостаточностью (а то и отсутствием) финансирования. Однако осмелюсь предположить, что недостаточность (или отсутствие) финансирования скорее является следствием, чем причиной неисполнения (неприменения) социальных законов. Здесь действует комплекс причин, истоки которых закладываются еще на законодательном уровне.

Выше уже отмечалось, что социальные законы принимаются во время избирательных кампаний и преследуют не столько цель социальной защиты наиболее уязвимых групп населения, сколько получение их голосов. Подмена целей вызывает ряд нарушений требований законодательного процесса:

1) в данном случае либо отсутствует, либо не соблюдается программа (план) законодательных работ. Из-за этого законы, которые должны приниматься в первую очередь, принимаются в последнюю; по этой причине в одно и то же время были приняты законы, регулирующие практически схожие правоотношения в

сфере социальной защиты¹. Например, один за другим появились законы "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" и "О социальной защите инвалидов", в то время как закон "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" принимался позже, хотя было бы логично начать с него, как с ведущего закона в этой области;

2) отсутствие пакетного способа рассмотрения и принятия законов, который особенно важен и необходим для развития социального законодательства. Пакетный способ не означает, что все законы принимаются одновременно, он лишь позволяет избежать повторений, пересечений норм различных законов, путаницы в понятиях, пробелов в законодательстве. Отсутствие (или игнорирование) такого способа принятия и рассмотрения законов приводит к тому, что одни и те же правоотношения регулируются несколькими законами, в то время как другие сферы остаются неурегулированными (например, когда речь идет об оказании социальной помощи женщинам, детям, столкнувшимся со случаями насилия вообще и в семье в частности). Это же приводит к тому, что зачастую принятые социальные законы либо никак не связаны, либо противоречат уже действующему законодательству;

3) именно при обсуждении и принятии социальных законов нарушается конституционное требование о том, что "законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации" (ст. 104, п. 3 Конституции РФ). Эти нарушения опять же связаны с конъюнктурными сиюминутными интересами, которые преследуют депутаты, принимая социальные законы, — они либо игнорируют это требование, либо принимают подобные законы, несмотря на отрицательные заключения правительства. Естественно, что если такие законы проходят через все формальные "фильтры" (Совет Федерации, администрация Президента), то они получаются заведомо неработающими, поскольку отсутствует финансово-материальное обеспечение.

Другая группа причин, затрудняющих реализацию социального законодательства связана с федеративным устройством России и теми отношениями, которые складываются между центром, регионами и местным уровнем. Вопросы защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение, Кон-

¹ Закон "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" принят Государственной Думой 17 мая 1995 г.; "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" — 20 июля 1995 г.; "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" — 15 ноября 1995 г.; "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" — 26 апреля 1995 г.; "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" — 4 декабря 1996 г.

ституция РФ относит к вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Как правило, социальные законы содержат положения о том, что финансирование осуществляется за счет федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. Однако средства, необходимые для обеспечения социальной помощи наиболее уязвимым группам населения, не выделяются ни федеральным бюджетом, ни бюджетом субъекта РФ, особенно, если закон "спускается сверху". То же самое относится и к местным бюджетам. В то же время законы, принимаемые субъектами РФ, оказываются более реальными и исполнимыми, поскольку они во многом учитывают местную специфику и потребности населения. К тому же здесь нельзя не принимать во внимание чисто политические интересы, которые преследуют и федеральные, и региональные власти в желании "перетянуть одеяло на себя"¹.

Если эти причины будут хотя бы частично устранены, то социальное законодательство не сможет использоваться как средство для манипулирования общественным мнением (и голосами избирателей), удовлетворения политических амбиций. Здесь важным моментом является то, что в данной сфере отсутствуют группы, осуществляющие лоббистскую деятельность. Лоббистами в этом случае могли бы стать общественные объединения.

С этой же проблемой связана и другая — отсутствие стандартов социальной защиты и оказания социальной помощи. Закон "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" предусматривает, что "социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания" (ст. 6, п. 1). Эти государственные стандарты должны устанавливаться Правительством РФ (ст. 6, п. 2) и они "являются обязательными для социальных служб независимо от форм собственности и на всей территории Российской Федерации" (ст. 6, п. 3). Однако эти стандарты не только не установлены Правительством РФ, существуют определенные трудности для их установления. В качестве отправной точки здесь можно воспользоваться региональным законодательством (впрочем, довольно скудным). Так, в Свердловской и Иркутской обл. были приняты законы о стандартах², но они связаны скорее с минимальным финансовым обеспечением потребностей в социальном обслуживании.

¹ Как это происходит, например, с выплатой задолженностей по заработной плате, когда некоторые регионы не выплачивают (в силу разных причин) свою долю задолженности.

² Областной закон Свердловской обл. от 18 декабря 1996 г. "О временных минимальных социальных стандартах Свердловской области" и его редакция от 21 августа 1997 г. «О внесении изменений в областной закон "О временных государственных минимальных социальных стандартах Свердловской области"» и областной закон "Об областном бюджете на 1997 г."; Закон Иркутской обл. от 3 октября 1997 г. "О временных минимальных социальных нормах и финансовых нормативах Иркутской области".

Несомненно, региональный опыт заслуживает внимания. Закон Свердловской обл. дает следующее определение: "Государственные минимальные социальные стандарты представляют собой систему гарантированных государством социальных норм и финансовых нормативов, определяющих минимально необходимые расходы бюджетов по обеспечению населения важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и иными услугами; финансовый норматив — удельный показатель минимальных затрат на текущее содержание учреждений социальной сферы" (ст. 2). Редакция закона предлагает новое название: вместо государственных минимальных социальных стандартов — нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, которые "предназначены для закрепленных в Конституции РФ основных социальных гарантий, расчета минимально необходимых расходов областного и местных бюджетов, а также для обеспечения государственных минимальных социальных стандартов", а социальная норма — "это единые или групповые показатели минимально необходимой обеспеченности социально-культурными, жилищно-коммунальными и другими услугами в натуральном выражении" (ст. 1).

Закон Иркутской обл. определяет систему норм и нормативов как "перечень социальных норм и финансовых нормативов... обеспечивающих минимально необходимые расходы бюджетов по оказанию общедоступных и бесплатных услуг социальной сферы и минимально необходимый уровень жилищно-коммунальных и других услуг..." (ст. 2). Кроме того, закон Иркутской обл. устанавливает, что "обеспечение минимальных социальных норм и финансовых нормативов имеет приоритетное значение при формировании и исполнении областного и местного бюджетов" (ст. 1).

Региональный опыт ценен следующими моментами. Во-первых, предпринята попытка определить, что такое социальные стандарты. Во-вторых, основой социальных стандартов являются финансовые нормативы — минимальное финансовое обеспечение, необходимое для реализации права на социальную защиту, для удовлетворения насущных потребностей наиболее уязвимых групп населения. В-третьих, финансовые нормативы не только позволяют сформировать областной и местный бюджеты, но и реально обеспечить реализацию права на социальную защиту. В данном случае социальная сфера финансируется не по остаточному принципу, а в бюджет (областной, местный) заложены минимальные расходы на нее.

Представляется, что эти взаимосвязанные проблемы могут быть разрешены следующим образом: федеральное законодательство должно больше учитывать опыт действующего социального законодательства в регионах, поскольку инициатива в принятии тех или иных законов не обязательно должна исходить от центра.

Федеральное законодательство должно устанавливать стандарты оказания социальной помощи, социального обслуживания, необходимый минимум социальных услуг, сокращение объема которых не допускается, гарантии (реальные и эффективные) оказания социальной помощи, порядок и условия государственного контроля за деятельностью социальных служб независимо от их формы собственности, вопросы лицензирования, основные права, обязанности и льготы социальных работников, ответственность государственных органов, должностных лиц, социальных работников за нарушение и несоблюдение социального законодательства. Регионы же должны иметь большую свободу действий в этой сфере, но в рамках, очерченных федеральным законодательством.

Третья группа причин неэффективности социального законодательства заключается в отсутствии его "инфраструктуры". Для того чтобы рассматриваемые законы стали действовать, необходимы ряд законодательных актов и государственная политика в сферах, прилегающих к сфере социальной защиты и оказания социальной помощи. Речь идет о том, что необходимы эффективный закон о занятости населения¹, закон о благотворительности и благотворительной деятельности, который предусматривал бы реальные льготы для благотворителей, чтобы они были заинтересованы в такой деятельности, закон о волонтерах (проект которого давно находится в Государственной Думе), о создании и деятельности центров социально-психологической помощи. Также необходима четкая государственная политика, направленная на поддержание и развитие мелкого и среднего бизнеса; создание условий для развития и деятельности негосударственных социальных служб, общественных объединений, которые могли бы оказывать помощь социальным работникам и службам.

С решением проблемы "инфраструктуры" связано устранение другого весьма важного недостатка, которым страдает все социальное законодательство в целом, и который необходимо учитывать и исправлять при принятии новых законов. Этот недостаток носит структурный, концептуальный характер. Можно сказать, что все действующее социальное законодательство носит скорее "описательный", чем "функциональный" характер. Дело в том, что практически ни один закон в этой области не обладает механизмом реализации — необходимыми гарантиями (правовыми, финансовыми, материальными). Ни один закон не реализуется до тех пор, пока в обществе не созревает пони-

¹ Действующий Федеральный закон "О занятости населения в Российской Федерации" от 19 апреля 1991 г. в редакции от 20 апреля 1996 г. не отвечает современному состоянию общества, поскольку, в самом лучшем случае, можно говорить о реализации лишь некоторых его статей.

мание необходимости его исполнения. Казалось бы, люди заинтересованы в социальной защите. Однако правоотношения в данной сфере возникают с момента обращения гражданина в социальные службы или соответствующие государственные органы. Но для того чтобы человек мог обратиться за помощью, он должен знать, какими правами и льготами он обладает. Несмотря на то что практически все законы содержат положения о доступности информации, в действительности такая информация остается недоступной. Благими пожеланиями остаются нормы, предусматривающие интеграцию инвалидов и пожилых людей в общество. Практика применения законов, определяемая общественным сознанием, направлена не на то, чтобы интегрировать этих людей в общество, сделать их его полноценными членами, а на то, чтобы отделить их, изолировать, "сегрегировать". Такому положению дел способствует фактическое отсутствие ответственности государственных органов, должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение законов, а также затрудненность доступа наиболее уязвимых групп населения к судебной защите, правовой помощи. Мало того, что законы должны содержать механизмы их реализации. Помимо этого, государство обязано проводить соответствующую политику по отношению к наиболее уязвимым группам населения. Такая политика должна заключаться в различных формах просвещения, обучения (в первую очередь социальных работников), возложении ответственности за неисполнение законодательства, в предоставлении и обеспечении эффективной правовой помощи или так называемой социальной юридической помощи (юридической помощи для бедных), в повышении статуса социального работника в обществе и т.п. Поскольку государство не всегда заинтересовано (или способно) в проведении подобной политики, то здесь значительную помощь должны оказывать средства массовой информации, общественные объединения, политические партии, депутаты и, конечно, сами социальные работники. Подобная деятельность общества должна быть направлена на искоренение стереотипов, предубеждений, предрассудков¹, оказывать влияние на законодательную деятельность, деятельность органов государственной власти различного уровня, органов местного самоуправления.

Наконец, с этой группой причин связана другая, отнюдь не последняя по значению. Речь идет об определении статуса социального работника — важнейшей, ключевой фигуры в сфере соци-

¹ Здесь можно привести один из примеров отношения СМИ к такого рода проблемам. 16 января в передаче "Взгляд" известный журналист и ведущий А.Любимов так прокомментировал работу девушки, которая отвечает на письма-жалобы: "Почему Вы этим занимаетесь? Вы ведь не урод и не синий чулок"

альной защиты. Права, обязанности и льготы социального работника разбросаны по разным законам. Здесь можно выделить закон "Об основах социального обслуживания...", в котором содержатся отсылочные нормы. В частности, ст. 24 предусматривает, что гарантии и льготы работникам государственной системы социальных служб определяются органами государственной власти РФ и субъектов РФ "в соответствии с их полномочиями", а также подтверждает гарантии и льготы медицинским и некоторым категориям педагогических работников, предусмотренные соответствующим законодательством. Кроме того, закон "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" (ст. 15, посвященная ограничениям прав граждан пожилого возраста и инвалидов при оказании им социальных услуг), содержит некое подобие гарантии для социальных работников: "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".

Естественно, что такие скудные нормы законодательства не могут обеспечить эффективную деятельность социального работника, способствовать повышению его статуса в обществе и, следовательно, обеспечить реализацию социального законодательства хотя бы в той части, которая может быть реализована. Исходя из этого, необходимо не только принять единый правовой акт о статусе социального работника, где были бы четко зафиксированы его права, обязанности, льготы, гарантии деятельности и защиты, а также его ответственность в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей. При этом нормы этого акта (желательно закона) должны распространяться не только на работников государственных, но и негосударственных социальных служб. Необходимо также предусмотреть и создать условия для надлежащего обучения и повышения квалификации социальных работников, разработки специальных программ и курсов для непрерывного образования социальных работников, в том числе и их правового обучения.

Анализ неэффективной реализации или неисполнения социального законодательства позволяет сделать вывод, что они вполне устранимы и не всегда требуют значительных финансовых затрат. Более того, устранение этих недостатков позволит сделать финансово-материальное социальное обеспечение более рациональным и эффективным, а законодательство действующим. Однако это воз-

можно лишь в том случае, если социальное законодательство перестанет быть средством для манипулирования в руках законодателя, а социальный работник из заложника государственной политики превратится в связующее звено между обществом и государством.