

**Министерство образования РФ**  
**Восточно-Сибирский государственный**  
**технологический университет**

---

**И.А.Ламбаева**

## **СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА ЗА РУБЕЖОМ**

**Учебное пособие**

**Улан-Удэ, 2000**

Печатается по решению кафедры социальных технологий и  
кафедры философии, логики и социальной экологии  
ИУР ВСГТУ

### **Рецензенты:**

С.П.Ангаева, к.и.н. доц., зав.кафедрой социальных  
технологий ИУР ВСГТУ

А.В.Кузьмин, к.филос.н., доц. кафедры философии, логики  
и социальной экологии ИУР ВСГТУ

И.А. Ламбаева СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА ЗА РУБЕЖОМ.  
Учебное пособие.- Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2000.- 110 с.

Учебное пособие предназначено для студентов специальности «Социальная работа». В пособии представлены материалы о мировом опыте социальной работы, о ее роли в современном мире, о философско-религиозных основах социальной работы, о конкретных моделях построения социальной работы в мире во взаимосвязи с историко-политическими, социально-экономическими и культурными условиями, рассмотрены новые подходы к системе социального обеспечения.

## Оглавление

<b>Введение</b>	3
<b>Раздел 1. Социальная работа как феномен современного мира.</b>	5
1.1. Религиозные и философские предпосылки институализации социальной работы.	5
1.2. Формирование социальной работы как государственного института	11
1.3. Социальная поддержка населения как элемент современной рыночной экономики	19
1.4. Образование и подготовка кадров социальной работы.	24
<b>Раздел 2. Модели социальной политики в странах Западной Европы и Америки</b>	29
2.1. Социальное страхование и социальное обеспечение в странах Центральной Европы	30
2.2. Социальное обеспечение в странах Северной Европы	46
2.3. Американская модель социальной поддержки населения	60
<b>Раздел 3. Социальная работа в странах Запада: перспективы развития</b>	71
3.1. Современный кризис социально-политических концепций государства	71
3.2. Новые подходы в системе социального обеспечения в развитых странах.	78
<b>Заключение</b>	85
<b>Литература</b>	88
<b>Приложения</b>	97

---

## **ВВЕДЕНИЕ**

---

**М**ировой опыт социальной работы имеет богатую историю и охватывает широкий круг вопросов - от духовного наследия до конкретных практических проявлений. Институт социальной работы является важнейшим элементом, характеризующим современный тип государства и общества. Институционализация социальной работы - явление, связанное с социально-политическими преобразованиями в мире, с изменением статуса человека, с глобальными трансформациями в современном обществе, но ее основы лежат в традициях благотворительности, особенных для каждой страны. Конкретные модели социальной работы в различных частях мира формируются в результате духовного, культурного, историко-политического, социально-экономического развития общества. Для успешного изучения мирового опыта социальной работы необходимо ознакомиться с основными понятиями в области социальной философии, социологии, политологии и на их теоретической основе рассматривать генезис конкретных концепций и моделей социальной

---

поддержки населения, их взаимосвязь с уровнем развития государства и общества.

Цель курса: дать представление о мировом опыте социальной работы, ее роли в современном мире, философско-религиозных основах социальной работы, конкретных моделях построения социальной работы в мире во взаимосвязи с историко-политическими, социально-экономическими и культурными условиями.

Цель преподавания: дать представление о следующих аспектах социальной работы:

- социальная работа как феномен современного мира;
- предпосылки институализации социальной работы;
- основные школы социальной работы за рубежом;
- подходы к построению теории социальной работы;
- социальная защита населения и социальная помощь и ее особенности в отдельных странах;
- приоритеты в социальной работе в мире;
- основные формы социальной работы;
- социальные услуги и социальные службы;
- образование и кадровое обеспечение социальной работы;
- международный опыт решения социальных проблем.

## **Раздел 1**

# **Социальная работа как феномен современного мира**

---

### **1.1. Религиозные и философские предпосылки институционализации социальной работы**

#### *Сострадание и благотворительность*

**Г**лубинный смысл социальной работы, ее сердцевина заложены в сострадании, сочувствии и любви к человеку, желании пробудить в нем силы для возрождения. Истоки социальной работы как филантропической<sup>1</sup> деятельности лежат в области нравственности и религии. Эмерсон Эндрюсс сказал: "Матерью филантропии является религия".

Во всех религиях исповедуются общие гуманистические принципы, такие, как любовь к ближнему, сострадание, благотворительность, сочувствие и помощь больным, убогим и сирым. В исламе в качестве одного из пяти «столпов веры» рассматривается обязательная благотворительность (налог закят), в том числе и добровольная благотворительность (садак).

---

<sup>1</sup> Филантропия в переводе с древнегреческого означает «человеколюбие» («фил» –любить, «антропос»- человек)

Далай-Лама XIV говорит, что «сострадание- это опора мира на Земле...Когда мы чувствуем жалость или сострадание по отношению к очень бедному человеку, мы выказываем при этом сочувствие тому, что он беден. Ваше сострадание при этом основано на альтруизме. С другой стороны, любовь к жене, мужу, детям или близкому другу обычно основывается на привязанности. Когда меняется наша привязанность, это сказывается и на нашей доброте, которая может вообще исчезнуть. Это не есть истинная любовь. Настоящая любовь основана не на привязанности, а на альтруизме. В этом случае наше сострадание останется человеческим откликом до тех пор, пока живые существа продолжают страдать»<sup>1</sup>.

В христианстве сострадание как отклик на страдание за всех Христа есть путь восхождения человека к вере, величайшая милость. Сострадание является одним из важных компонентов в христианской системе ценностей, которое дает возможность достичь совершенства, помогая другим, в том числе и тем, кого обошло бремя страданий. В ранних христианских текстах передается разговор Иисуса с богатым юношей: «Иисус сказал ему: если хочешь быть совершенным, пойди, продай имение твое и раздай нищим; и будешь иметь сокровище на небесах; приходи и следуй за мною».<sup>2</sup>

Итак, человеколюбие и сострадание как нравственные основания веры объединяют все мировые религии. Однако природа и статус страдания понимаются в них по-разному.

В христианстве акт творения Богом человека и его первородный грех, переданный в вечное наследство

---

<sup>1</sup> Далай-Лама XIV. Общечеловеческий подход к миру на Земле.// Сострадание и всеобщая ответственность.-М.,1995.

<sup>2</sup> Евангелие от Матфея (19:21).

человеческому роду, предопределили вечность и неизбежность человеческого страдания. Образ Христа, который искупил грех людей, приняв на себя истязания и смерть, освящает страдание. Оно рассматривается как очищение от греха. Осознание вины, покаяние и искупление являются важнейшими этапами христианских исканий, самопознания и самосовершенствования человека. И, следовательно, помощь страждущему является нравственным долгом религиозного человека.

В буддизме страдание имеет другую природу. В буддийской концепции человека нет Творца. Богоподобие человека может свершиться путем духовной практики. Страдания же человека проистекают от его неспособности дисциплинировать свой ум, волю и тело. Освободиться от страдания, т.е. выполнить нравственный долг буддиста, можно лишь в случае собственного, личного осознания необходимости сделать это.

Таким образом, в христианстве сострадание и благотворительность обладают в большей степени, чем в буддизме, чертами общественной деятельности, а церковь выступает в качестве агента благотворительности. Поэтому, вероятно, наиболее законченные институты и формы социальной работы сформировались в христианских странах, в Европе и Америке.

#### *Гуманизм и права человека*

Наряду с благотворительностью и состраданием социально-философскими источниками социальной работы являются концепции гуманизма и прав человека. *Социальная работа в современном смысле представляет собой деятельность по обеспечению социальных и экономических прав человека, семьи, группы или по компенсации социального, физического или психического*

*ущерба, который мешает индивиду, группе пользоваться своими правами.* Основной функцией института социальной работы является содействие реализации и соблюдению прав человека. Человек находится в центре интересов социальной работы, что является основным фактором ее существования, базовой ценностью ее мировоззренческой гуманистической системы.

*Гуманизм – система воззрений, которая признает ценность человека как личности, его право на свободу, на счастье, развитие и проявление своих способностей, считающая право человека критерием оценки социальных институтов, а принципы равенства, справедливости, человечности - желаемой нормой отношений между людьми.*

Идеи гуманизма имеют длительную историю. Мотивы человечности, человеколюбия, мечты о счастье и справедливости можно обнаружить в различных культурных памятниках многих народов, начиная с глубокой древности.

В Древнем Китае вопросам человечности уделялось большое внимание в учении Конфуция (6-5 вв. д. н. э.). Центральное место в конфуцианстве занимала концепция «жэнь» (человечность, гуманность), означающая закон идеальных отношений между людьми в соответствии с принципом справедливости – «чего не желаешь себе, того не делай другим». Древнегреческий философ Протагор (5 в. д. н. э.) поставил человека в центр мироздания: "Мера всех вещей есть человек". Морально-нравственный аспект внес в философские рассуждения о человеческом существовании (5 в. д. н. э.) Сократ. Он говорил о рациональной природе добродетелей человека (справедливости, храбрости, самообладании), придавал разуму ведущую роль в достижении блага. В качестве критерия нравственности

Сократ вывел уровень духовного развития и образования человека

В эпоху Возрождения гуманизм впервые выступил как целостная система взглядов и широкое течение общественной мысли, вызвав подлинный переворот в культуре и мировоззрении людей того времени. Концепция социального равенства Томаса Мора и Томазо Кампанеллы, концепция либерализма Пико делла Мирандола оказали большое влияние на развитие идей гуманизма, сделав акцент на равенство прав людей, справедливость. Пико делла Мирандола (1463-1494) в «Речи о достоинстве человека» подытожил духовные искания итальянского Возрождения о свободе человека, раскрыл идею о том, что человек ценен, когда он свободен, когда выполняются его права.

В 17-19 вв. в европейской философии разрабатывалась идея «естественных прав» человека, оценивалось социальное устройство с точки зрения его соответствия «природе человека», делались попытки найти пути сочетания интересов личности и общества.

Иммануил Кант (1724-1804) ввел в рассмотрение структуры человека нравственную составляющую, возвращая европейскую философию к ее истокам. По Канту, нравственный императив человеческого существования служит тому, что человек рассматривается не как средство достижения цели, а сам является целью существования.

Современные представления о гуманизме и правах человека находят свое отражение не только в теоретических размышлениях, но реализуются в ежедневной практике политической и социальной жизни мирового сообщества. В 1948 г. Международной ассамблеей ООН была принята Международная конвенция (хартия) по правам человека.

Человек должен иметь права потому, что он ЧЕЛОВЕК. Права человека - это свобода, собственность, безопасность, сопротивление угнетению. Свобода проявляется тогда, когда человек вправе делать все, что не вредит другому. Границы свободы определяются только законом. Первое поколение прав – гражданских - было озвучено во времена Французской революции: «Все, что не запрещено, то законно. Никто не может быть наказан иначе, чем законом».

Второе поколение прав – социально-экономических – закрепилось в государственной практике в 20 столетии. Это права на труд, жилье, образование и т.д.

Политические права – право быть избранным и участвовать в выборах, референдумах и других формах управления государством – также сформировались в этом веке.

В конце 20 века появились специфические права – права меньшинств (например, сексуальных), отдельных категорий населения (детей, инвалидов, больных) и т.д.

В современном мире через установление и соблюдение прав человека реализуется идея гуманизма, идея ценности человека, личности. Функция государства состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение этих прав. Гражданское общество добивается законодательного упорядочения и регулирования отношений между ним и государством, вынуждая государство создать консенсус в обществе на основе базисных социальных ценностей: свобод, прав, экономической независимости человека, а также предоставить определенные гарантии для наиболее обездоленных.

*Гражданское общество - наиболее развитая форма человеческой общности, включающая в качестве структурных элементов общности на добровольной основе, начиная с семьи, заканчивая корпорацией. Это*

*совокупность негосударственных, неполитических отношений в обществе, в т.ч. частная жизнь людей, их обычаи и традиции, сфера проявления индивидов и их организаций, огражденная законом от прямого вмешательства государства.* В том государстве, где есть условия для развития личности, формируется общество, состоящее из граждан, личностей – гражданское общество.

Социальная работа является функцией как гражданского общества (через благотворительность и сострадание), так и государства (через механизм соблюдения социальных и экономических прав человека). Институт социальной работы является амортизатором между обществом и государством в стремлении общества разрушить государство, и в тенденции государства подавить общество.

## **1.2. Формирование социальной работы как государственного института**

К концу XIX в. в Европе и Америке институциональной концепцией благотворительности была религиозная любовь к ближнему как к Богу. Обычно благотворительность проявлялась в личных поступках людей, помощи, взаимном уважении и добром отношении друг к другу членов семьи, соседей и друзей, однако зачастую она оказывалась организациями или службами, помогавшими в особых случаях тем, кому общественная поддержка была необходима. Эта официально организованная благотворительность поддерживалась добровольными денежными пожертвованиями или бескорыстной работой в соответствующих службах.

Появление государственной социальной поддержки следует рассматривать как следствие структурных изменений в европейских государствах и Америке, *связанных с быстрым ростом городов, капиталистической индустриализацией, политизацией общества в результате демократизации избирательного права, развития профсоюзного движения и т. д.*<sup>1</sup>

Государственная система социальной заботы о населении связана с появлением *концепции бедности*. В XIX в. бедность часто ассоциировалась с нуждой, иждивенчеством и нищенством. Нищенство (пауперизм) понималось как ситуация, когда человек, не имеющий источника доходов и родственников, соседей и друзей, способных поддержать его, должен обращаться за помощью в частные благотворительные агентства. В 1880 г. Чарлз Бут определил понятие бедности в знаменитом исследовании «Жизнь и труд людей в Лондоне», в котором он привел минимальные нормы достаточности и проследил, сколько семей находилось ниже и сколько выше этого уровня. Целью Бута было проведение исследования жизни рабочих в условиях свободного рынка. Последствием этого исследования было сосредоточение внимания на многочисленной группе населения, которая еще не нищенствовала, но уже была на грани этого. Оказалось, что возможно проследить причины пауперизации – например, болезни, несчастные случаи, пожары, - а также разработать *социальную политику и программы уменьшения риска*.

Таким образом, именно в конце XIX в. был создан прообраз современной социальной системы, начали зарождаться элементы социального государства, которые включали в себя, **во-первых, помощь бедным, во вторых, страхование на случай потери дохода**. В то время

---

<sup>1</sup> Энциклопедия социальной работы. В 3 т. Т. 1.: Пер. с англ. – М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1993. – С. 400-401

помощь бедным была ориентирована на *поддержание общего благосостояния* лишь постольку, поскольку это было необходимо для сохранения общественного порядка.

Становление социального государства шло параллельно с установлением всеобщего избирательного права. В определенном смысле социальное государство есть форма государства демократического, что подразумевает право всех людей на базовый уровень благосостояния. В социальном государстве гарантированный минимальный доход есть преимущество гражданства.

Как и всеобщее избирательное право, социальное государство утверждалось в разных странах в разное время и с различной скоростью. Сроки, скорость и приоритетность введения тех или иных социальных пособий предопределялись не только экономическими, но и социально-политическими факторами, такими, как осознание остроты социальных проблем, болезненность социально-классовых противоречий, доминирующие настроения в обществе.

Одной из первых на новые экономические и социально-политические условия отреагировала *Германия* времен правления Бисмарка, создав очень быстро одну за другой системы *обязательного страхования* на случай болезни (1883 г.), от несчастного случая на промышленном предприятии (1884 г.), а также вследствие инвалидности и по старости (1889 г.). Вскоре и другие европейские государства последовали примеру Германии, введя соответствующие нормы в собственные законодательства, которые либо обосновывали обязанность страхования, либо обеспечивали государственное субсидирование добровольных страхователей.

В 1898 г. в Берлине был основан «Союз по защите детей от жестокого обращения и эксплуатации». Этот орган выступал в то время против непосильного детского труда,

за надлежащий уход за детьми, настаивал на продолжительном времени учебы в школе и был тесно связан с образованием и государственной благотворительностью.

Вообще необходимо сказать о том, что социальное страхование берет начало еще в средние века, когда созданные горняками общие кассы взаимопомощи поддерживали своих членов, пострадавших от несчастного случая или находившихся в бедственном положении. Однако широкая система социального страхования была создана лишь к концу XIX в. Как уже говорилось ранее, тогдашний рейхсканцлер Отто фон Бисмарк подготовил основы прогрессивного социального законодательства. Это было сделано и по политическим соображениям, чтобы сдерживать развитие рабочего движения. Но этим законодательством был также заложен фундамент современного социального страхования, который служит образцом и для других индустриальных стран. Законами от 1883 г., 1884 г. и 1889 г. созданы три вида социального страхования, которые действуют в Германии и по сей день. Тогда, чтобы получить пенсию по старости, нужно было достичь 70-летнего возраста. В 1911 г. эти виды страхования были сведены в имперские правила страхования, в которые, кроме того, было включено обеспечение в случае утраты кормильца в виде пенсий вдовам и сиротам. Страхование на случай инвалидности и по старости было распространено на всех служащих. В 1923 г. для горняков введен отдельный вид страхования – пенсия за выслугу лет. В 1927 г. появилось страхование на случай безработицы, а с 1938 г. в сферу социального страхования были включены и ремесленники, если они не страховали себя частным образом.

Как уже говорилось, после Второй мировой войны услуги социального страхования были весьма расширены.

Так, в 1957 г. фермеры получили право на помощь по старости. После крупной реформы пенсионного обеспечения в 1957 г. пенсии были увязаны с общим ростом доходов. Система пенсионного обеспечения была реформирована в 1972 г. и 1992 г. Широкой сетью социального обеспечения с 1990 г. пользуются и пенсионеры, инвалиды войны, семьи погибших на войне или инвалиды, интересы которых ущемлялись в бывшей ГДР. В 1990 г. валютный, экономический и социальный союзы и Договор об объединении Германии создали все основы для того, чтобы по истечению переходного периода все население имело равную степень социальной защиты.

Укрепление и развитие национальных государств в процессе индустриализации в XIX в. имело, в частности, своим последствием тот факт, что широкие слои населения вступали в различные общенациональные объединения.

*В Дании* в этот период правительственная власть была слабой, но и здесь стремились к предотвращению народных волнений. Население было просвещенным и политически активным и в сельской местности, поэтому датская система обеспечения по старости не ограничивалась заботой лишь о рабочих, занятых в промышленности, но распространялась на всех.

В Дании уже с середины XIX века в сельской местности активно работали свободные церковные общины, а позднее получило развитие кооперативное и крестьянское движение. Грундвигианское движение с его высшими учебными заведениями, свободными церковными общинами и бесплатными школами стало своего рода «моделью» народного движения.<sup>1</sup> Эта «модель» жива еще и сегодня. Главнейшие религиозные движения оставались в Дании в рамках той же народной церкви (Volkkirche),

---

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в странах Северной Европы. Специальный выпуск. - Москва: МГСУ. - 1994. С. 94.

которую признавала большая часть представителей рабочего движения. Поэтому не было достаточно серьезных оснований для создания и сохранения особой, с конфессиональной точки зрения, системы социальных услуг. Но в 50-х и 60-х годах нашего столетия в Дании, когда у власти находились социал-демократические правительства, стремившиеся к созданию надежной универсальной, полностью государственной системы социальной защиты, дискутировалась проблема неравенства, и социальные порядки несли на себе печать этих дискуссий. На рынке труда появилось много женщин, что создало потребность в новых видах социальных услуг.

Отношение в Дании к государственным социальным учреждениям совершенно иное, чем в других странах. Критика частной благотворительности в 20-х годах нашла широкий отклик и стала основой социальной реформы 1933 года. С тех пор в Дании убеждены, что государственная система социального обеспечения единственно правильная с этической точки зрения.

Система социального обеспечения в *США* возникла в виде агентств, организованных и финансируемых местными властями. Обычно комитет по оказанию помощи бедным, состоявший из избранных местных представителей, предоставлял нуждающимся необходимое для жизни, или организовывал им проживание в других семьях, или, если количество нуждающихся было достаточно велико, открывал дома для бедных (богадельни, странноприимные дома и т.д.). Основным достижением в области благотворительности и преобразования в середине XIX в. было создание специализированных учреждений, которые могли оказывать помощь в разрешении различных проблем нуждающихся групп населения, разрабатывая для них особые программы здравоохранения, образования, исправления поведения правонарушителей и т. д.

Но наряду с добровольной (или частной) благотворительностью существовала государственная благотворительность – администрация по претворению Закона о бедных и различные специализированные институты штатов, созданные в рамках принятого законодательства, содержащиеся на средства от налогов и управляемые государственными служащими.

В 1874 г. Национальная конференция благотворительности и преобразования собрала всех предшественников будущей профессиональной социальной работы и заложила теоретические основы социального обеспечения. Собравшиеся на конференцию определили направления социальной работы на далекую перспективу.

Социальная работа XX в. пережила три периода: 1900 – 1930 гг. – когда деятельность осуществлялась на уровне правительств штатов, местных властей и частных агентств; 1930 – 1968 гг., когда федеральное правительство предприняло ряд важных инициатив; период после 1968 г., когда движение к «государству всеобщего благосостояния», кажется, остановилось или пошло вспять.

Расширение и развитие местных агентств и агентств штатов в 1900 – 1930 гг. обуславливалось прогрессивными политическими изменениями. Защиту интересов развития общества взяло на себя правительство, оно начало вмешиваться в такие сферы жизнедеятельности, как народное образование, здравоохранение и т.д.

К началу 30-х годов система социальных агентств была достаточно беспорядочной. В течение 40 лет (с 1930-1968гг.) значительно возросла роль федерального правительства в деле социального обеспечения. «Великая депрессия» и годы, последующие за ней (1929-1941), затем вторая мировая война (1941-1945), далее восстановление экономики и период «холодной войны» – эти реалии породили развитие более однородного общества (иногда

называемого социологами «массовым обществом»). Федеральное правительство приняло ряд мер для развития системы социального обеспечения нуждающихся, инвалидов, правонарушителей, также были претворены в жизнь и новые программы, затрагивающие сферы бизнеса и занятости, гражданских прав и др.

Социальное страхование предлагалось в качестве замены благотворительности, имевшей место до 1930 г. Предотвращение бедности выступало в новой форме: трудящиеся (с помощью нанимателей и правительства) объединяют свои ряды для уменьшения риска потери доходов среди живущих на зарплату.

Законом о социальном страховании 1935 г. были предусмотрены федеральные дотации программам, разработанным штатами. Эти программы включали оказание помощи престарелым, слепым, нуждающимся детям.

Новые программы государственной помощи и социального страхования освободили частные благотворительные агентства на местах от оказания материальной помощи, за исключением чрезвычайных обстоятельств, поэтому агентства сосредоточили свое внимание на обслуживании клиентов. Федеральное правительство способствовало деятельности местных служб путем предоставления субсидий согласно Закону о социальном страховании.

Понятия «социальное обеспечение» и «социальная работа» вошли в обиход стран Запада, вытеснив употреблявшиеся ранее категории благотворительности и преобразования. По сравнению с первоначальными сферами социального обеспечения наиболее важным новшеством было создание *системы социального страхования и государственной помощи*, финансируемой государством, а

также принятие законов, регулирующих условия труда (гарантирующих минимум зарплаты и ограничивающих рабочие часы) и отношения между трудящимися и администрацией (поддержка коллективных договоров и союзов). Программы поддержания доходов имели два направления – социальное страхование и материальная помощь. **Социальная работа** сформировалась как **важный социальный институт**, входящий в понятие государства, имеющего социальную направленность.

### **1.3. Социальная поддержка населения как элемент современной рыночной экономики**

#### *Социальная политика либерального государства*

Социальная защита населения является функцией государства и неотъемлемой частью экономики. В современном обществе существуют два социально-политических течения: социалистическое и либеральное. Социализм является социальной философией государства, основанного на социалистических, нерыночных отношениях, а либерализм, соответственно, - социальной философией государства, основанного на рыночных отношениях.

*Социальная философия социализма.* При социализме человек как вид ставится выше человека как индивида. Нельзя сказать, что социализм не гуманен, но человек воспринимается здесь не как личность, а как "орудие производства". Статус человека зависит от того, насколько он способен трудиться, воздействовать на природу – чем больше лично производит, тем выше оценивается. Но так

как рабочий человек не владеет средствами производства, продукт его труда забирается собственником – эксплуататором. Следовательно, рабочий отчуждается от результатов своего труда, а значит от природы и самого себя. Цели социализма состоят в освобождении человека от любого на него воздействия, эксплуатации, которое происходит путем преодоления частной собственности.

*Социальная философия либерализма.* В центре всей философской системы стоит человек, признание индивида и его неотъемлемых прав. В рамках либерализма считается совместимым с сущностью человека такой общественный и экономический порядок, который предоставляет индивиду основные права. Причины неравенства не уничтожаются, но с помощью государства комплексно утверждаются и охраняются права человека.

В либеральном рыночном государстве существуют большие социальные проблемы, обусловленные социальным и имущественным неравенством, заложенным в самих основах государства:

- 1) Распределение доходов и имущества. Определенные члены общества: дети, старики и т.д. - не могут удовлетворить свои потребности и не влияют на экономику, не обладая покупательской способностью. Те, кто может работать, тоже ограничены в своих правах, т.к. не имеют средств производства. Различия в доходах ведут к возникновению новых различий, например, в образовании.
- 2) Распределение экономической власти. Экономическая власть – способность оказывать в рамках экономической жизни экономическими средствами влияние на другого человека. Проблема заключается в том, что бесконтрольная экономическая власть

порождает большую власть, и она может перерасти в политическую власть.

- 3) Проблема дополнительных социальных расходов. Бремя компенсации за социальное неравенство и социальные издержки ложится на налогоплательщиков, большая часть которых не получает из-за них никакой выгоды.

Социальное неравенство, заложенное рыночной экономикой, должно компенсироваться государством, его социальной политикой. Социальная политика государства с рыночной, либеральной экономикой, должна быть способной обеспечивать<sup>1</sup>:

- 1) экономический рост и экономический прогресс, распределение доходов и имущества с нормами социальной справедливости;
- 2) полную занятость населения;
- 3) достаточный уровень существования для нетрудоспособных членов общества;
- 4) воспрепятствовать инфляции, обеспечить стабильные покупательские способности;
- 5) гарантировать основные права человека.

Таким образом, в современной рыночной экономике система социальной поддержки населения является ее неотъемлемой частью.

#### *Модели социальной политики*

Практика социальной политики в странах рыночной экономики продемонстрировала различные пути внедрения социальной поддержки населения.

---

<sup>1</sup> Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь.- М.: Дело, 1993. -С.53.

Английский исследователь Р.Титмусс выделил три модели социальной политики:<sup>1</sup>

1) *Политика благотворительности*. В центре первой модели – положение о преобладающем значении двух «естественных» каналов, через которые удовлетворяются потребности индивида; к ним относятся частный рынок и семья. Только в том случае, если эти институты перестают выполнять свои социальные функции адекватным образом, в действие вступают государственные институты и то лишь на временной основе – пока «естественные» каналы не станут действовать эффективно. В такой модели основной акцент социальной политики – на благотворительности, общественном вспомоществовании. Социальные меры государства адресуются главным образом так называемым «истинно нуждающимся».

2) *Политика страхования*. В центре второй модели – занятая на производстве часть трудоспособного населения. Гарантии социальной защиты предоставляются главным образом через страхование работников. Утрата заработка влечет за собой выплату компенсации, которая частично возмещает утраченный доход. Величина социальных выплат прямо пропорциональна количеству и размерам социальных взносов, выплачиваемых в государственные (бюджетные и внебюджетные) фонды. Это модель гораздо более широкой социальной политики, чем первая, но также преимущественно пассивной, прямо не нацеленной на профилактику социальных болезней.

3) *Политика перераспределения*. Третья модель рассматривает систему социального благосостояния в качестве интегрированного института в обществе, обеспечивающего универсальные услуги за пределами рынка. Объектом целенаправленной социальной политики выступает все население. В ней нет прямой зависимости

---

<sup>1</sup> См. R. Titmuss. Sozial Policy. L. 1974, p.30-31.

между правом на социальную защиту и специальными выплатами. Социальная защита предусматривает предоставление материальной помощи на уровне нормального жизненного стандарта. В этой модели присутствует перераспределение экономических ресурсов от наиболее обеспеченных групп к менее обеспеченным в качестве целевого принципа. Другая особенность модели заключается в том, что во главу ее функционирования поставлена задача предупреждения, профилактики случаев утраты индивидом социальной стабильности. Это активный и конструктивный тип социальной политики государства.

Шведский социолог Г. Эспинг-Андерсен выделяет три «чистых» типа государства благосостояния:<sup>1</sup>

1) *Либеральный тип*. Здесь доминирующее значение придается логике рынка. Выплачиваемые пособия «скромны» по своим размерам. Их предоставление не должно подавлять «склонности» к труду. Государство поощряет частное обеспечение рыночных форм благосостояния.

2) *Консервативно-корпоративистский тип*. Здесь система государства благосостояния играет важную роль в обеспечении социальных гарантий. Но при этом типе частное страхование и предоставление социальных услуг на предприятии является «минимальным». Вместе с тем перераспределительный эффект государства благосостояния является «ничтожным», а социальные права основаны на существующих классовых и статусных различиях.

3) *Социал-демократический тип*. Он характеризуется преобладанием принципа универсализма в предоставлении социальных услуг и отрицанием рынка в социальной сфере. Государство рассматривается как наиболее эффективное средство «создания равенства по наивысшим стандартам, а

---

<sup>1</sup> См. G.Esping-Andersen. The Three World of Welfare Capitalism. Cambridge, 1996, p.26-33.

не равенства по минимальным потребностям». Система государства благосостояния выступает важнейшим инструментом реализации социальных прав граждан.

В фундаментальном исследовании «Рост до предела: государства Западной Европы после второй мировой войны» приведены следующие три модели социальной политики:

- 1) так называемое остаточное благосостояние, при котором государственные институты социального страхования вступают в игру только после того, как частный рынок и семья продемонстрировали свою несостоятельность;
- 2) государственные институты социального обеспечения носят вспомогательный характер;
- 3) модель «государства благосостояния» как неотъемлемая часть общества с предоставлением социальных услуг на универсальной основе, помимо рынка, с учетом общественных и индивидуальных потребностей<sup>1</sup>.

Как видно, и в этом, и в предыдущих случаях основу деления социальной политики государства составляют различия по концептуальным подходам к роли государства в социальной сфере.

#### **1.4. Образование и подготовка кадров социальной работы**

Осознание того, что для социальной работы нужны свои кадры, что для выполнения работы с нуждающимися необходимы специально подготовленные люди,

---

<sup>1</sup> Growth to Limits: The Western Europe States since World War II. Ed. by B.Flora. N.Y.,1986, v. I, p. XXXV.

обладающие профессиональными качествами, знаниями и навыками, привело к открытию социальных школ.

В *Германии* в 1905 г. появилась первая христианская социальная женская школа. В течение последующих четырех лет начали работу еще 13 других социальных школ, где девушки из буржуазных семей изучали профессию попечительницы благотворительного учреждения. Во время первой мировой войны эстафета заботы о жертвах войны в *Германии* перешла от благотворительных независимых организаций к государству. После войны все социальное обеспечение было объединено в благотворительное ведомство. В начале 20-х годов независимые благотворительные союзы объединялись в Имперское Сообщество основных независимых союзов по благотворительности. В середине 20-х годов в больших немецких городах возникли органы государственного социального обеспечения, существующие и до сегодняшнего дня. Структурно социальное обеспечение разделялось на благотворительное ведомство (городской отдел социального обеспечения) и городское управление по здравоохранению и управление по делам молодежи.

В *Америке* возникновение социальной работы как профессиональной деятельности относится к концу XIX в. и непосредственно связано с воплощением идей Мэри Элен Ричмонд (США)<sup>1</sup>. В 1898 г. по инициативе М. Ричмонд начала свою деятельность первая национальная школа прикладной филантропии (ныне факультет социальной работы в Колумбийском университете). В своей следующей книге «Социальные диагнозы», вышедшей в 1917 г., Ричмонд более подробно представила свой метод социальной работы, который впоследствии получил название индивидуальный метод

---

<sup>1</sup> Словарь--справочник по социальной работе / Под ред. Е. И. Холостовой . – М.: Юрист, 1997. – С. 357.

социальной работы. Примерно в это же время возникают первые школы по подготовке профессиональных социальных работников. Книги Ричмонд становятся важнейшими пособиями для учебных заведений США и Европы.

В 1927 году образовалась Ассоциация школ социальной работы, а в конце 30-х годов подготовка по социальной работе была включена в университетскую систему.

Сейчас в Америке имеется 4-уровневая непрерывная система подготовки социальных работников:

- 1) 2-годичное обучение на базе среднего образования с получением квалификации технико-социального помощника;
- 2) 2-годичное обучение в колледже, университете (400 часов практики и основной курс социальной работы) с присвоением квалификации Бакалавр социальной работы (BSW);
- 3) 2-годичное обучение в университете (теоретический курс и полевая практика) с присвоением степени Магистр социальной работы (MSW);
- 4) защита степени Доктора социальной работы (DSW).

Национальная ассоциация социальных работников США (НАСР) принимает в свои ряды только бакалавров социальной работы.

В *Германии* в начале 70-х годов новое законодательство позволило преобразовать школы социальной работы в колледжи. Наряду со специализированными учебными заведениями образование по социальной работе можно получить в университетах. Точно так же новое законодательство в Италии и Греции изменило статус прежде независимых частных школ. Наиболее значительные изменения произошли в странах Северной Европы, где школы социальной работы оказались

целиком интегрированными в систему высшего университетского образования.

Не существует единого образца подготовки социальных работников в *Великобритании и Северной Ирландии*, где соответствующие программы обучения включены в курсы университетов, политехникумов и колледжей. В настоящее время программы предусматривают четырехгодичные курсы на звание бакалавра, одногодичную аспирантуру, двухгодичные курсы для не закончивших полный курс университета. Выпускники получают квалификационные дипломы и сертификаты. Общим для всей этой сложной британской системы образования социальных работников является процесс аттестации как слушателей, так и самих курсов Центральным советом по обучению и подготовке кадров для социальных работ.

Новая модель обучения в *Канаде* предусматривает три или четыре года университетских занятий. По окончании курса предоставляется возможность получить степень бакалавра социальной работы. Затем следует программа более углубленных занятий – от 12 до 18 месяцев – с получением степени магистра. Есть школы, предлагающие двухлетнюю программу для получения степени магистра, где не требуется степени бакалавра. Во Французской Канаде создан новый тип учебного заведения – общеобразовательные колледжи с профессиональным уклоном, после 2 лет обучения в которых выпускники либо идут в университет, либо приступают к практической работе.

Международная ассоциация школ социальной работы опубликовала *Мировой справочник по обучению социальной работе*<sup>1</sup> (в 1974, 1984, 1994 гг.), который

---

<sup>1</sup> Rao V., Kendal K.A. World Guide to Social Work Education. N.Y.: Council on Social Work Education, IASSW.

содержит сведения о всех крупных школах социальной работы в странах, входящих в эту ассоциацию. В нее входит 450 членов из 68 стран. Международной ассоциации школ социальной работы придан статус консультативного органа со стороны ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, Совета Европы и Организации американских государств.

## **Раздел 2**

### **Модели социальной политики в странах Западной Европы и Америки**

---

**П**риимерно 1/8 часть государств мирового сообщества (около 25 стран) относятся к развитым странам. Это означает, что они обладают материальными возможностями проводить развитую, конструктивную социальную политику. Как известно, их общественный строй состоит из трех структурообразующих компонентов – политической демократии, рыночной экономики и государственной системы обеспечения определенного уровня доходов и безвозмездных льготных услуг, условно называемой «государством благосостояния».

Каждая из этих стран отличается спецификой этих компонентов, их конкретного содержания и форм, каждая проводит свою политику, имеет свою систему реализации функций государства благосостояния.

Рассмотрим три социально-политических модели государства, получивших реализацию на практике – «социально-рыночное хозяйство» (в Германии), «государство всеобщего благоденствия» (в Дании), «государство всеобщего благосостояния» (в Америке). При некоторой схожести, эти модели отличаются друг от друга. Например, социальное рыночное государство, в отличие от

государства всеобщего благосостояния, не стремится к максимально возможному перераспределению доходов и имущества, а проводит социальную политику порядка и активизирует деятельность граждан.

## **2.1. Социальное страхование и социальное обеспечение в странах Центральной Европы**

### *Социальное рыночное хозяйство*

Впервые понятие “социальное государство” (Sozialstaat) встречается в трудах немецкого ученого Л. фон Штайна (конец XIX в.). В работе “Настоящее и будущее правовой научно-государственной Германии” он писал, что социальное государство “обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех общественных классов, для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо в конечном счете развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве”. Широкое же распространение этот термин получил после того, как в 1949 г. в Конституцию ФРГ было включено выражение “sozialer Rechtsstaat”, которое дословно переводится как “социальное правовое государство”. При разработке текста конституции немецкие ученые и законодатели пришли к выводу: их государство в своей деятельности должно подчиняться принципу солидарности, что означает обязанность правительства осуществлять политику, направленную на обеспечение достойного человека уровня жизни, удовлетворение основных жизненных потребностей всех

социальных групп. Этот принцип лег в основу концепции социального государства<sup>1</sup>.

Таким образом, определение “социальное” в словосочетании “социальное государство” служит не для обозначения того факта, что всякое государство есть социальный институт, а для демонстрации новой сущности государства на постиндустриальной стадии развития производства, для характеристики содержания его политики в сфере распределения материальных благ. Такое государство призвано осуществлять политику, направленную на обеспечение определенного уровня благосостояния всех своих граждан, поддержку социально уязвимых групп населения, на утверждение в обществе социальной справедливости.

Основные принципы социального государства - социальная справедливость, социальное равенство, обеспечение социальных гарантий. Однако социальное государство не ставит перед собой задачу достижения абсолютной социальной справедливости, оно призвано лишь обеспечить такую социальную компенсацию, которая позволила бы исключить возможность социальных конфликтов вследствие неравномерного распределения ресурсов, не допуская правовой, социальной и культурной изоляции определенных социальных групп. Установить размер этой компенсации чрезвычайно сложно. Первоочередная задача социального государства - не достижение всеобщего равенства, а обеспечение социальных гарантий. Объективно существующие социальные гарантии, а также субъективно воспринимаемые как таковые являются принципиально важными с точки зрения отношения конкретного человека к своей работе, к экономической, политической системе.

---

<sup>1</sup> Торопов В. Социальное государство: сущность и генезис //Человек и труд. – 1998. - № 5. – С.10

Исторически модель социального рыночного хозяйства возникла в процессе восстановления разрушенного войной западногерманского хозяйства как альтернатива административному централизованному управлению экономикой, существовавшему в национал-социалистической Германии. Эта модель имеет эмпирический характер и исключает некую ориентацию на «историческую цель», она предполагает постепенное (поэтапное) решение актуальных проблем. Благодаря этому модель получила широкую общественную поддержку.

Экономико-политическая концепция социального рыночного хозяйства направлена на синтез гарантированной правовым государством свободы (экономическая свобода входит в понятие свободного порядка вообще) и идеалов социального государства, связанных с социальной защищенностью и социальной справедливостью. Это сочетание целей – свобода и справедливость – отражается в понятии «социальное рыночное хозяйство».

Социальное рыночное хозяйство в силу своей экономической эффективности носит социальный характер: а) экономические предпосылки «благополучия для всех»; б) предоставление экономической свободы; в) ограничение в рамках неприкосновенности прав третьих лиц. Рыночное хозяйство должно ограничиваться там, где оно привело бы к нежелательным социальным результатам (результаты свободного экономического процесса должны корректироваться, если они являются недостаточно социальными с точки зрения ценностных представлений общества)

Концепция социального рыночного хозяйства – идея политического упорядочения, целью которого является соединение общества, построенного на конкуренции,

частной инициативе, с социальным прогрессом, обеспеченным производительностью рыночной экономики.

На основе рыночного экономического порядка может быть создана многообразная и всеобъемлющая система социальной защиты<sup>1</sup>

Цели социального рыночного хозяйства, преследуемые с момента основания Федеративной Республики Германия и средства, которые необходимо использовать для их достижения в соответствии с общей концепцией, можно охарактеризовать следующим образом:

1. достижение максимально высокого благосостояния;

2. обеспечение экономически эффективной и социально справедливой денежной системы, обеспечение стабильности средств;

3. социальная обеспеченность, социальная справедливость и социальный прогресс (прежде всего, это защита семьи, справедливое распределение доходов и имущества за счет: достижения максимального уровня социального продукта как экономической основы социальной защищенности; государственной корректировки первоначального распределения доходов и имущества в форме социальных выплат пенсий и компенсаций, доплат на жилье, дотаций, мер по способствованию накопления собственности и имущества и т.д., но в то же время эта корректировка не должна ограничивать самостоятельность отдельных лиц и социальных групп, свободу и готовность к деятельности отдельного индивида и работоспособность экономики).

Все эти экономико-политические цели обретают свой конечный смысл во внеэкономических общественно-

---

<sup>1</sup> Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. – М.: Дело, 1993. – С. 67.

политических целях свободных обществ, основывающихся одновременно на социальном государстве.

### *Социальная политика*

Систему социального обеспечения (рис.1) в Германии можно разбить на три основных сектора - в зависимости от того, из каких фондов и по какому признаку производится выплата средств. Первый сектор: социальные выплаты производятся страховой компанией. Второй сектор: социальные выплаты производятся государством в соответствии с заслугами человека или его принадлежностью к определенной группе населения. Третий сектор: социальные выплаты производятся в порядке заботы о человеке, в силу его нуждаемости, вне зависимости от уплаченных им взносов, заслуг и т. п. Каждый из этих секторов имеет свою собственную организационную структуру.<sup>1</sup>

Расходы на социальную защиту в валовом внутреннем продукте (квота социальных услуг) составляет 33,3 %. Почти треть услуг приходится на пенсионное страхование, более 20 % - на предписанное законом страхование на случай болезни. Оказывая эти услуги, государство выполняет положение Основного закона. Однако цель социального государства – не всестороннее обеспечение и обслуживание человека. Оно делает ставку на индивидуальные правопритязания, базирующиеся на результатах собственного труда. С этой целью разработан широкий спектр социальных законов, которые охватывают обеспечение по старости, болезни и в связи с несчастным случаем вплоть до пособия на детей, на частичную оплату жилья или по безработице.

---

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в Германии //Социальная защита – 1997, №5-С.62-64.

### *Социальное страхование*

Стержнем системы социального обеспечения в Германии является обязательное социальное страхование. Финансовой основой являются фонды социального страхования. В основе системы лежит принцип «один за всех и все за одного». Речь идет о взаимопомощи застрахованных, об объединении людей, подвергшихся определенному риску; распределив нагрузку равномерно на всех, они хотят ограничить тяжесть возможных последствий для отдельного человека. Своими взносами они совместно финансируют страховые услуги и тем самым приобретают право на получение услуг при наступлении страхового случая. При этом в сфере обязательного социального страхования в Германии подавляющее большинство социально застрахованных являются таковыми в принудительном порядке. Размер их (обязательных) взносов зависит от их доходов; пенсия и пособие по безработице (при наступлении страхового случая) зависят от размера их взносов. Отметим, что средства, поступающие в фонды социального страхования за счет взносов, не достаточны для покрытия расходов на выплаты, так что государство регулярно субсидирует сферу обязательного социального страхования весьма крупными суммами. Его важнейшие ветви: медицинское страхование, страхование от несчастного случая, пенсионное страхование и страхование по безработице. Его задача: охрана и восстановление здоровья и работоспособности застрахованных и финансовая помощь в случае болезни, уменьшенной трудоспособности или старости. Оно гарантирует, что работники не попадут в бедственное положение по окончании своей трудовой деятельности и смогут поддерживать соответствующий уровень жизни. Всем работающим и служащим пенсионное страхование

положено по закону. Лица, занимающиеся самостоятельной деятельностью, и те, кто из-за своей принадлежности к определенным группам профессий не имеет обязательного страхования, могут подать ходатайство на обязательное страхование. Кто не подпадает под обязательное страхование, заключает пенсионное страхование добровольно. Система пенсионного обеспечения ФРГ состоит из двух взаимосвязанных и взаимодополняющих частей: обязательного пенсионного страхования и дополнительного пенсионного обеспечения, причем последнее подразделяется на пенсионное обеспечение от предприятий и пенсионное обеспечение в рамках личного страхования.

Также необходимо отметить, что немецкой пенсионной системе свойственен негосударственный характер. Субъектами социального страхования являются компании государственно-административного права (по юридическому характеру их действия, как и действия государственных учреждений, являются административными актами); в отличие от государственных учреждений они обладают гораздо большей мерой самостоятельности, то есть свободой действий, как в организационной, так и в финансовой части. Свои задачи они выполняют в форме косвенного самоуправления. Органами самоуправления являются собрание представителей и правление, состоящие, как правило, наполовину из представителей застрахованных и наполовину - из представителей работодателей. Больничная касса предоставляет как медицинскую страховку, так и страховку нуждаемости в уходе. Социальное страхование финансируется в основном за счет взносов; взносы уплачиваются наполовину самим застрахованным и наполовину его работодателем (страхование несчастного случая на производстве финансируется исключительно

работодателем). Эти средства поступают в общий фонд и тратятся на нужды всех застрахованных. Таким образом, лица, уплачивающие взносы в фонд пенсионного страхования, отдают часть своего ежемесячного дохода в пользу тех, кто в данный момент получает пенсию. Когда сегодняшние плательщики выйдут на пенсию, они будут получать ее за счет взносов следующего поколения плательщиков. Такую схему называют в Германии “договор поколений”.<sup>1</sup>

Максимальный взнос в фонд пенсионного страхования составляет в западных землях Германии 1459,20 марки (взнос равен 19,2% от месячной брутто-зарплаты; верхняя граница зарплаты - 7600 марок; выше этой границы пенсионное страхование перестает быть обязательным). В восточных землях Германии максимальный взнос в фонд пенсионного страхования составляет 1132,80 марки (верхняя граница - 5900 марок).

Тот, кто в течение своей трудовой жизни регулярно платил взносы в фонд обязательного пенсионного страхования, при наступлении пенсионного возраста или преждевременной нетрудоспособности получает пенсию. Как и прочие выплаты страховой компании, выплата пенсии возможна лишь при выполнении определенных условий. Пенсию по возрасту получает лишь тот, кто достиг пенсионного возраста и имеет достаточный страховой стаж. В страховой стаж включаются годы, в течение которых застрахованный платил взносы, а также годы “эквивалентные”, “компенсационные” и т. д. Пенсионный возраст для обычной пенсии - 65 лет; необходимый и достаточный страховой стаж - 5 лет. В страховой стаж засчитываются как годы уплаты взносов, так и “эквивалентные”, то есть годы уплаты взносов, в течение которых застрахованный из-за военной службы, плена,

---

<sup>1</sup> Там же.-С.63.

бегства или т. п. не был в состоянии платить взносы. Учитываются также и “компенсационные” годы (при разводе часть страхового стажа финансово более сильного партнера передается более слабому в порядке компенсации).

На первый план среди *дополнительного пенсионного обеспечения* выходит *обеспечение от предприятий*, которое, как правило, не связано с отчислениями из заработка работников. Этот вид пенсионного обеспечения осуществляется частными работодателями, а также применяется на предприятиях общественного сектора, выступающих в роли работодателей. Пенсионное обеспечение от предприятий носит сугубо добровольный характер и базируется на принципах продленной зарплаты и накопления капитала. Порядок, условия и размер обеспечения законодательно не урегулированы, однако работодатели и работники обязаны соблюдать определенные правила, которые закреплены федеральным правовым актом 1974 г. Отчисления работодателя в систему пенсионного обеспечения от предприятия составляют, как правило, не более 0,5% фонда оплаты труда ежегодно. В круг людей, охваченных коллективными договорами о пенсиях или индивидуальными договоренностями о предоставлении пенсии от предприятия, в Германии в первую очередь входят рабочие и служащие, а также служащие на руководящих постах и члены управленческих органов акционерных компаний. Пенсионными услугами, как правило, пользуются и члены семей этого круга лиц при утере кормильца. Квоты получающих пенсии от предприятий неодинаковы в различных областях экономики и отраслях промышленности и зависят от величины и значимости предприятия. В крупных промышленных предприятиях, в страховых компаниях и банках службы пенсионного обеспечения, как правило, значительны. Что

касается малых и средних предприятий, а также торговли, то сотрудники этих организаций получают от своих работодателей так называемые «обещания» по дополнительной пенсии в старости. Финансирование выплат дополнительных пенсий зависит от выбранной формы пенсионного обеспечения. Так, если работодатель обещает (и это закреплено в коллективном договоре) выплачивать пенсии сам, то речь идет о создании на предприятии собственной «пенсионной подсобной кассы», выполняющей функции аккумуляции средств. Когда работодатель подключает для организации пенсионного обеспечения от производства независимое в правовом отношении учреждение социального страхования, пенсионную кассу, либо компанию, которые занимаются страхованием жизни или другими видами страхования, то это уже опосредованное пенсионное обеспечение, при котором происходит внешнее финансирование через уплату взносов или даже через благотворительные ассигнования. Средства, перечисленные работодателем на цели пенсионного обеспечения своих работников, и доход, полученный в результате капитализации этих средств, не подлежат налогообложению. Пенсионные выплаты имеет право получать только сам работник, достигший пенсионного возраста. Государство не создает каких-либо специальных контрольных органов для надзора за осуществлением дополнительного пенсионного обеспечения от предприятий. Эти функции выполняются органами финансового или страхового контроля (в зависимости от формы обеспечения). Основным инструментом государственного влияния в этом секторе пенсионного обеспечения является законодательное закрепление направлений инвестиционной деятельности пенсионных касс.

Лицо со страховым стажем в 35 лет имеет право выйти на пенсию в возрасте 63 лет; в страховой стаж включаются вышеперечисленные эквивалентные и компенсационные годы, а также годы, в течение которых застрахованное лицо по причинам личного характера (болезнь, беременность, безработица, учеба в школе, вузе и т. п.) не могло платить взносы; с 1992 г. учитываются также те годы, в течение которых застрахованное лицо воспитывало детей, а с 1995 года учитываются также годы ухода за больным или инвалидом на дому.

Инвалиды и нетрудоспособные лица имеют право на пенсию по возрасту уже в 60 лет при условии стажа страхования 35 лет.

В случае безработицы пенсия по возрасту выплачивается застрахованному лицу при выполнении следующих условий: возраст 60 лет; в последние полтора года лицо не менее одного года было безработным; страховой стаж не менее 15 лет, включая как годы уплаты взносов, так и эквивалентные годы; из последних 10 лет не менее 8 лет составляют годы уплаты взносов. Женщины могут получить пенсию по возрасту уже с 60 лет при следующих условиях: страховой стаж 15 лет; после достижения возраста 40 лет уплачено не менее 121 обязательного месячного взноса.

Другой формой *дополнительного пенсионного обеспечения* в Германии является *страхование жизни*, которое предоставляет защиту в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, в частности, при инвалидности, ранней смерти члена семьи, реже – для обеспечения старости. Предметом страхования жизни может быть каждый из этих случаев в отдельности или все они вместе. Выплаты по страховке могут быть единовременными или пенсионными. В настоящее время в Германии страховую защиту в старости предлагают более 100 учреждений,

занимающихся страхованием жизни. Большинство из них имеет частно-правовую форму акционерного общества или страхового союза. Все страховые учреждения подлежат государственному страховому надзору, который в основном занимается контролем страховых тарифов и контролем за капиталовложениями. Независимо от правовой формы страхового учреждения основой для осуществления этой формы пенсионного обеспечения является страховой договор, т.е. документ частного-правового характера. Договором между учредителями, занимающимися страхованием жизни, и человеком, прибегающим к услугам страхования, предусматриваются права и обязанности обоих партнеров. Застрахованный сам может назначить размер страховки. Кроме того, по достижении определенной возрастной границы, после которой начинаются выплаты, и при определении формы выплат родственникам после его смерти он может сам выбрать между единовременной выплатой и выплатой в форме пенсии. Страховка выплачивается при наступлении любого из оговоренных в договоре обстоятельств (по достижении определенного возраста, при наступлении инвалидности, в случае смерти).

Теперь перейдем к следующему виду – *страхование на случай болезни*. Почти все население Германии застраховано на случай болезни в обязательном или добровольном, установленном законом порядке, или в рамках частных страховых агентств. Законом предписано обязательное страхование на случай болезни для всех рабочих, кроме того – для служащих и других профессиональных групп с определенным доходом. При известных условиях возможно добровольное страхование. От болезней застрахованы также пенсионеры, безработные, ученики и студенты. В зависимости от профессии наемные работники застрахованы через местные, производственные

или цеховые больничные кассы, морские больничные кассы, федеральные кассы горнорабочих, сельскохозяйственные больничные кассы или эрзац-кассы. У всех страхователей – свободный выбор врачей и дантистов, допущенных больничными кассами к обслуживанию пациентов. Страховые взносы лиц по обязательному и служащих по добровольному страхованию вносятся пополам страхователями и работодателями. В 1995 г. средний размер взносов в старых землях составил 13,2 %, в новых землях - 12,8 % от доходов, с которых в обязательном порядке взимаются взносы. Больничная касса оплачивает расходы на врачебное и зубо врачебное обслуживание, лекарства, лечебные и вспомогательные средства и лечение в больнице. Касса несет расходы полностью или частично и на необходимые курсы лечения. Сюда входят и пособия по материнству, семейные пособия и домашний уход за больными. В случае болезни наемный работник имеет право на получение заработной платы от работодателя в течение шести недель. В некоторых коллективных договорах установлен более длительный срок. По ним больничные кассы выплачивают пособие по болезни в течение 78 недель. Такое пособие составляет 80% заработка.

Следующий вид страхования – *страхование от несчастных случаев*. Установленное законом страхование от несчастных случаев предоставляет защиту и помощь при несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях. В Германии все наемные работники застрахованы от несчастных случаев по закону, равно как и фермеры. Лица, работающие не по найму, могут заключать договоры добровольного страхования. Страховой защитой охвачены также студенты, школьники и дети в детских садах. Страховщики от несчастных случаев – прежде всего профессиональные объединения, охватывающие

соответственно все предприятия одного профиля в определенном районе. Их средства состоят из взносов фирм. Услуги по страхованию предоставляются при несчастных случаях на производстве, связанных с травмами или смертью, а также при заболеваниях и смерти в результате профессиональной болезни. Сюда относятся несчастные случаи по дороге на работу и с работы. Если страхователь получил телесное повреждение вследствие несчастного случая, страховое агентство несет все расходы по излечению. Если он неработоспособен, то получает компенсационное пособие. Если он остается нетрудоспособным или умирает вследствие несчастного случая или профессиональной болезни, страховщик выплачивает пенсию, пособие на погребение и пенсию оставшимся родственникам. Помощь в рамках страхования от несчастных случаев включает в себя профессиональное обучение в целях восстановления работоспособности и содействие в трудоустройстве.

И, наконец, четвертый вид социального страхования – *страхование по безработице*. Законное обязательное страхование на случай безработицы существует в стране с 1927 г. Страхованием подлежит каждый рабочий или служащий. Средства Федеральному ведомству труда представляют половина наполовину работодатели и работополучатели. Потерявший работу получает в течение года около 65% своего последнего заработка. Если он и после этого срока не может найти работу, ему выплачиваются 55% прежней зарплаты. Ведомство труда платит из своего бюджета не только деньги по безработице. Большие средства тратятся на меры по содействию трудоустройству. Переквалификация на профессии будущего входит в число его основных задач. Ведомство труда поддерживает дальнейшую, профессиональную подготовку кредитами на содержание семьи и берет на себя

расходы за дальнейшие квалификационные мероприятия (учебники, учебные заведения, преподаватели).

### *Социальное обеспечение*

Финансовой основой сектора государственного социального обеспечения являются *средства налогоплательщиков*, ибо право на получение денег приобретается не за счет взносов в фонды страхования, а за счет иных заслуг данного лица: социальные выплаты являются компенсацией тем, кто имеет перед обществом особые заслуги (например, в качестве чиновников) или в определенных политических ситуациях нанес ущерб здоровью, или потерпел убытки (например, жертвы войны, изгнанники и т. д.)

Социальное обеспечение по признаку нуждаемости основывается на принципе, что нуждающимся считается тот, кто не имеет доходов, не получает (достаточных) выплат за счет первых двух секторов социального обеспечения и не в состоянии собственными силами преодолеть свои трудности. Социальное обеспечение по нуждаемости не зависит от взносов или заслуг человека и финансируется полностью за счет государства, то есть за счет налогоплательщиков.

Правовой основой для оказания социальной помощи является принятая в 1987 г. новая редакция федерального закона о социальной помощи. Социальная помощь оказывается для обеспечения средств к жизни, а также при особых жизненных обстоятельствах; принятие социальной помощи призвано обеспечить ее получателю достойный уровень жизни. Цель социальной помощи - в максимальной степени способствовать тому, чтобы в своей жизни человек стремился полагаться прежде всего на собственные силы. Необходимо отметить следующие принципы: существует

юридическое право на получение социальной помощи, на получение социальной помощи могут претендовать не только немцы, но и иностранцы, однако для них закон предусматривает определенные ограничения в выплатах; - помощь дается для того, чтобы как можно скорее стать от нее независимой за счет получения работы, лечения; - индивидуальный подход к каждому получателю. Имеются следующие виды социальной помощи: индивидуальная помощь (бесплатные консультации у психолога, психотерапевта и т.д.); денежные выплаты (пособия, выплаты взносов в пенсионное больничное страхование, оплата расходов по похоронам); неденежная помощь (предоставление работы, содействие в профессиональном образовании, попечительство, лечение и т.д.). Вопросами социальной помощи занимаются муниципалитеты, администрации земель, округов и т.д. Это пособие тоже ежегодно меняется в соответствии с растущим уровнем жизни, ростом потребностей и цен.

*Социальные услуги* оказываются в Германии в соответствии с законом о налогообложении 1996 г. В 1996 г. вступил в силу новый закон о налогообложении. В целом он облегчил налоговое бремя граждан на 19 млрд. марок. Согласно этому закону граница доходов, не подлежащих налогообложению (12100 и 24200 марок соответственно для несостоящих в браке и для состоящих в браке), к 1999 г. поднялась до 13000 и 26000 марок. За пределами прожиточного минимума, не облагаемого налогами, начинается взимание налогов с минимальной налоговой ставкой в 25,9%. Максимальная налоговая ставка – 53%. В будущем семьи могут выбирать, что для них лучше: получать пособие на детей или пользоваться преимуществами уровня доходов, не облагаемых налогами. Пособие на 1 и 2-го ребенка составляет по 220 марок, на 3-го ребенка выплачивается 300 марок, а на каждого

последующего по 350 марок. Сумма доходов, не облагаемых налогами в связи с наличием детей, составляет 6912 марок. Кроме того, с 1986 г. выплачивается пособие матерям и отцам на воспитание, которое в первые шесть месяцев составляет 600 марок в месяц на ребенка. Затем выплата зависит от размеров доходов. Кроме того, отцы и матери, намеривающиеся сами растить ребенка, могут взять отпуск на воспитание сроком до трех лет. В этот период они в принципе полностью застрахованы от увольнения.

В ФРГ для социальных услуг характерно то, что они из частного независимого сектора все больше переходят под опеку государства. Для решения социальных вопросов пользуются также услугами добровольцев, безвозмездно пытающихся помочь людям, попавшим в беду (ежегодно эти люди экономят казне несколько миллиардов немецких марок), и услугами оплачиваемого персонала.

## **2.2. Социальное обеспечение в странах Северной Европы**

### *Общество всеобщего благоденствия*

В странах Северной Европы своеобразная модель государственного устройства социал-демократического типа, где преобладает принцип универсализма в предоставлении социальных услуг, организованных и финансируемых государством. Эта модель государственного устройства получила название «всеобщего благоденствия» (Wohlfahrtsgesellschaft). Социальная политика этого типа сформировалась в ограниченном кругу западноевропейских стран (прежде всего скандинавских) на базе (отчасти и параллельно)

высокоразвитой и структурно-динамичной экономики, а также развитых институтов гражданской и политической демократии. И необходимыми условиями становления и совершенствования этой политики были и остаются атмосфера гражданского мира, и высокая политическая культура масс<sup>1</sup>.

Эта модель социальной политики может функционировать только при высокой степени социализации национального дохода, т.е. аккумуляции в руках государства, местных органов власти или специальных общественных институтов огромных финансовых ресурсов и при высоком уровне налогообложения доходов граждан и предприятий. В этом случае состоятельные слои общества несут большие расходы, т.е. происходит перераспределение средств от наиболее обеспеченных к менее обеспеченным группам. Здесь реализуется принцип: от каждого – по возможности, каждому – по потребностям.

Отличительной особенностью датской системы, по сравнению с аналогичными системами других европейских стран, является большая ответственность общества за решение социальных проблем. В связи с этим общество играет главную роль в регулировании и выполнении требований, направленных на обеспечение удовлетворительного социального обеспечения.

Главными составляющими этой модели являются:

- Государственная система, обеспечивающая высокий уровень экономической защиты даже для самых неблагополучных слоев, а также очень высокий уровень обслуживания. Почти все службы социального

---

<sup>1</sup> Бурджалов Ф.Э., Гришин И.В., Сванидзе З.Я., Соболева И.В. Типы социальной политики: концепции, практика// Общество и экономика. – 1997. - № 1-2. – С. 26-27

обеспечения финансируются за счет прямого и косвенного налогообложения.

- Перераспределение, т.е. выравнивание доходов через социальные (трансфертные) выплаты. Заметное расширение сети услуг, особенно для детей и престарелых, других групп населения, на которых прямо сказывается занятость женщин. Всеобъемлющие государственные службы и системы поддержки больших групп населения приводят к высоким прямым и косвенным налогам и большому государственному сектору. Государственные расходы составляют 58% от ВВП. Около  $\frac{1}{4}$  ВВП выделяется социальному сектору (сюда входят и пособия по безработице).
- Децентрализация и контроль, которые осуществляются в рамках законодательства. За последние 20 лет ведущим принципом социальной политики Дании было возложение ответственности за ее выполнение на местные власти, тогда как задачей центрального правительства являлось утверждение и принятие законодательства, касающегося самой системы социального обеспечения.
- Равенство властей на местах. Более половины местных правительств существуют в районах с населением менее чем 10 тыс. человек. Самые маленькие административные единицы имеют население 3 тыс. человек, самые большие – 0,5 миллиона. Однако все местные правительства имеют равные права (экономические, политические) в проведении национальной социальной политики на местах.

Всеобщее социальное страхование обеспечивает право всех граждан, независимо от их доходов и уплачиваемых налогов, пользоваться в равной мере услугами общественного (почти бесплатного) здравоохранения в

равной мере. При одинаковой доплате граждан за определенные виды медикаментов хронические больные получают известные льготы. Принцип удовлетворения запросов «по потребности» означает, что лица, пользующиеся широкой материальной поддержкой системы социальной защиты населения (больные, безработные, потерявшие кормильца и т. д.), должны сохранять привычный для них жизненный стандарт. Цель социальной политики в данном случае – предотвратить ухудшение жизненных условий получателей социальных выплат. Абсолютная величина выплат для различных получателей различна, так как их прежний доход различен.

#### *Модель социального обеспечения*

Датская модель социального обеспечения (рис.2) основана по принципу, что все группы населения должны иметь достойный уровень жизни и всем гражданам должны гарантироваться основные права в случае безработицы, болезни или старости. С течением времени сюда прибавились еще право на услуги, социальную защиту и выплаты независимо от степени участия в рынке труда. Расходы на социальную защиту в расчете на одного жителя составляют в Дании 28% от валового национального продукта. Датская система социального обеспечения характеризуется большими затратами государства, и этим она отличается от других стран ЕС.

Уже в 20-х годах датская система социальной защиты развивалась таким образом, что непосредственная связь между платежами и получением права на помощь утрачивалась. Значительными были и государственные субсидии. От существовавшей ранее страховой системы в настоящее время сохранилось страхование на случай безработицы. Этот вид страхования остался потому, что

профсоюзы имеют возможность получать с него «организационные проценты».

В социальный сектор Дании не входят следующие три раздела, которые во многих странах считаются принадлежностью социальной сферы: здравоохранение и обслуживание в больницах (в ведении Министерства здравоохранения); социальные выплаты по безработице (в ведении Министерства труда); жилищные вопросы.

В Дании исторически развивались два основных компонента социального обеспечения: *система защиты доходов и система социальных услуг*. Право на получение пособий основано не на предыдущей деятельности, зарплате и вкладе каждого, а на его принадлежности к обществу.

Прямое выражение эти принципы социального обеспечения нашли в системе выплат пенсий по старости. Отклонения от этой схемы происходят в сфере страхования безработицы, так как право получать такое пособие зависит от предыдущей работы и членства в Фонде поддержки безработных. Тем не менее правительство финансирует большую часть затрат на выплату пособий по безработице через налогообложение.

### *Система защиты доходов*

Датская система социальной защиты включает в себя следующие основные структуры: пенсионное обеспечение; страхование по безработице; социальные гарантии; социальные выплаты; социальную помощь; социальные службы.

*Пенсионное обеспечение* защищает граждан, когда они оказываются неспособными сами обеспечивать себя вследствие старости или инвалидности. Датская пенсия по старости не зависит от трудовой деятельности. Со временем

она превратилась в народную пенсию. По сравнению с соседними странами она невелика (для одиноких людей необлагаемая налогом 4851 крон в месяц), но пополняется возмещением квартплаты. Большинство пожилых могут прожить на эту пенсию. Имеется также помощь на отопление и на такие более крупные расходы, как посещение зубного врача или изготовление очков. Мужчины и женщины получают одинаковую пенсию, но семейная пара пенсионеров получит только 85% от совокупной суммы пенсий двух одиноких пенсионеров

*Пенсия по инвалидности* превратилась в досрочную пенсию. А теперь ее предлагают назвать пенсией по состоянию здоровья (*Gesundheitspension*), если имеется врачебное заключение, и досрочной пенсией, если причина выхода на пенсию социальная. Пенсия по состоянию здоровья может выплачиваться людям в возрасте от 18 до 67 лет, по социальным причинам - в основном тем, кому не меньше 30-35 лет. Предлагают этот возраст повысить до 45 лет, а для людей более молодых продумать иные возможности.

*Страхование по безработице* происходит на добровольной основе. Право пользоваться страховкой появляется у тех, кто в течение года платил членские взносы. Но при этом примерно 85% расходов все же составляют государственные субсидии. Безработный, плативший страховку, в течение 1-2 лет получает пособие, затем ему предлагают работу. После принятия предложения об обучении человек может не работать в течение пяти лет. Пособие составляет 11085 крон (самое большое - 90% от зарплаты) и облагается налогом. Молодые специалисты также могут получать пособие в размере 8868 крон в течение года. В начале 80-х годов размер максимума был уменьшен.

*Программы социальных гарантий* защищают людей, если они временно не могут обеспечить себя в случае болезни, беременности, отсутствия работы.

Система социальных гарантий бесплатно обеспечивает право всех граждан на получение определенного, довольно высокого уровня общего и специального образования, а также на прохождение курсов профессиональной ориентации, подготовки и переподготовки кадров, что в совокупности значительно расширяет возможности всех граждан адаптироваться к запросам производства в области качества рабочей силы.

*Социальные выплаты* являются дополнительной поддержкой граждан и их особых потребностей, например, высокие расходы на жилье, воспитание детей.

Студенты получают пособие, позволяющее им существовать, - 3198 крон в месяц для живущих отдельно и 1826 крон для живущих с родителями. Большинство студентов подрабатывают. Право молодых на социальную помощь недавно заменило право на неполный рабочий день с оплатой, не превышающей студенческую стипендию. Условия оказания социальной помощи предполагают возможность дополнительного заработка в размере 1000 крон в месяц в течение шести месяцев. Считается, что это может способствовать получению постоянной работы. Есть также предложения, касающиеся возможности пенсионерам по инвалидности получать дополнительный заработок.

*Помощь для приобретения средств к жизни* включает плату за квартиру и отопление. Социальная пенсия сокращается, когда появляются другие виды доходов.

Если трудовой процесс оказывается прерванным из-за болезни или несчастного случая либо желая получить другую работу, то выплачивается пособие для реабилитации, которое дает возможность переобучения. После восстановления работоспособности до возможного

уровня разрабатывается программа подготовки сроком до 5 лет, в течение которого ежемесячно выплачивается 11085 крон и средства для обучения. Уже несколько лет величина пособия не зависит от размеров состояния его получателя, а также от доходов и размеров состояния одного из супругов, но облагается налогом.

*Социальная помощь* предоставляется гражданам, не имеющим поддержки по другим социальным программам. В настоящее время социальная помощь гарантирует покрытие расходов на содержание детей дома, оказание медицинской помощи, покупку лекарств, лечение зубов, помощь беженцам, а также обеспечение детей и взрослых с физическими и умственными недостатками. Социальная помощь оказывается при обучении и необходимости реабилитации. Начиная с 1987 г. части нуждающихся людей выплачиваются деньги на оплату жилья, на детей.

По поводу оказания социальной помощи Акт о социальной помощи вызвал споры относительно двух моментов: не ущемляются ли права человека в связи с проведением проверки имеющихся у клиента средств, а также правильно ли используется социальная помощь. Что касается первого вопроса, то с 1987 г. вместо теста-проверки имеющихся у человека средств введены фиксированные цифры, в соответствии с которыми решается: выплачивать или не выплачивать социальную помощь данному клиенту. Споры в отношении выплаты помощи тем или иным людям, заслуживающим или не заслуживающим этого, привели к сокращению объема социальной помощи.

### *Социальные услуги*

*Социальные услуги* предоставляются в соответствии с Актом о социальной помощи от 1976 года, который

аккумулировал в себе основные элементы социального законодательства Дании. Он включает, в первую очередь, бесплатное предоставление социальных услуг, финансируемых за счет налогообложения центральным и местным правительствами<sup>1</sup>.

Наметившиеся в 60-х годах тенденции уделения большого внимания системе социальных услуг привели к социальной реформе 70-х годов. Целями социальной реформы были превентивные меры, реабилитация, защита и повышение благосостояния членов общества. Задачей являлось увеличение ответственности общества перед людьми, лишившимися заработка, обеспечение ухода за детьми, престарелыми, инвалидами.

Для достижения этих целей была проведена децентрализация структуры оказания помощи, а управление оказанием конкретной помощи сосредоточено на местах. Как следствие социальной реформы возникла всеобъемлющая система социальных услуг. Ее характерными чертами ее являются разнообразные виды социальных услуг, охватывающие широкие слои населения; услуги предлагаются государственными или финансируемыми на государственные средства организациями; социальные услуги финансируются главным образом за счет разных видов налогов.

Социальные услуги или бесплатны, или оплачиваются за счет социальных выплат. Финансирование осуществляется за счет налогов, выплачиваемых налогоплательщиками государству, графствам и округам. Вклад рынка труда очень невелик.

Социальные услуги могут быть поделены на три типа (с точки зрения оплаты): так называемые бесплатные услуги, куда относятся консультирование и медицинская

---

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в странах Северной Европы. – М.: МГСУ, 1994. – С. 91-92

помощь; частично оплачиваемые услуги, когда клиент оплачивает часть стоимости услуг, сюда относятся детские сады, ясли, интернаты для престарелых; когда клиент оплачивает услуги, но затем часть стоимости ему возвращается в виде дополнительных выплат, например, плата за жилье.

Дания в последние годы столкнулась с проблемой безработицы. Важными направлениями социальной политики являются новые попытки как-то «активизировать» безработных и другие маргинальные группы.

Проблема безработицы останется в центре внимания и в последующие годы. Цель решения данной проблемы – обеспечение как можно большему количеству людей возможности работать. Но есть большая группа людей, которая не может работать постоянно. И в этом случае они могут внести положительный вклад в развитие общества. Поэтому будут меняться сами понятия «работа», «занятость», что позволит безработным посвящать свое время семье, обществу, деятельности в клубах, добровольной работе, не теряя при этом положенных им пособий. При массовой безработице возникла ситуация, когда в социальной помощи нуждаются молодые люди, еще не имевшие постоянной работы. Рабочих мест не хватает, они, не имея профессиональных знаний, длительное время получают помощь, которая была задумана для совершенно других целей. Это положение приносит больше вреда, чем пользы, поскольку препятствует процессу социализации молодежи.

Последние исследования показали, что во второй половине 80-х три четверти молодых людей в возрасте до 25 лет в течение разного времени получали социальную помощь или пособие по безработице. В 1990 г. было

введено новое положение о занятости молодежи. Людям 18-20 лет предлагают работу на несколько часов в размере той суммы, которую они получали раньше. Этот порядок распространяется на молодежь не старше 25 лет.

Также находятся в центре внимания общественности Дании, ученых и политиков проблемы бедности и пути ее решения. По различным оценкам, процент бедных колеблется от 2 до 20 %. В 1992 г. в докладе Социального комитета парламента группа абсолютной бедности насчитывала 40 тыс. человек (т.е. около 1% населения). В связи с этим в последние годы политика и программы по борьбе с бедностью существенно меняются. Частные благотворительные организации играют существенную роль, и возникает необходимость координировать работу всех служб поддержки бедных.

Большой части бедных или исключенных из социальной жизни предоставляется социальная помощь или пенсия в связи с преждевременным уходом с работы. Этим людям также в соответствии с законодательством предоставляется возможность реабилитации, предлагается работа. Часть служб и учреждений непосредственно заняты работой с беднейшими слоями общества. Она проводится главным образом частными организациями и фондами. Помощь предоставляется в форме бесплатных обедов, одежды, жилья, удовлетворения социальных потребностей в более широком понимании. Для бездомных семей с детьми предлагаются временные места проживания, строятся даже специальные дома, но обслуживание в них очень низкого качества. Порой местные власти селят такие семьи в гостиницах, частных домах, но, как правило, это дорогостоящее и неудовлетворительное решение. Часть учреждений создается специально для бездомных, в частности для матерей-одиночек с детьми. Некоторые из

них представляют собой отдельные квартиры. Все виды этих услуг являются практической помощью людям, нуждающимся в ней, хотя в этой работе много недостатков и она нуждается в совершенствовании. Большую работу с этой категорией людей проводят также и частные организации. Они руководят деятельностью домов и центров для бездомных. Кроме того, они предлагают еще ряд услуг.

### *Органы социального обеспечения*

Субъектами социальной политики в Дании являются местные власти (община). Дания делится на 14 графств и 275 округов, и в каждой из этих административных единиц есть свое правительство. Община – важнейший орган управления в Дании. Они распоряжаются 2/3 государственных средств, значительная часть которых используется в социальной сфере. Датские общины традиционно обладают большой самостоятельностью. Они могут вводить налоги и управляются Советом, избираемым населением данной общины. В последние годы социальные проблемы значительно усложнились, и теперь ими занимается половина всех коммунальных служащих. Если в 70-е годы общины даже в мелочах следовали указаниям министерств и центральных властей, то сегодня датская община не просто орган административного управления, она проводит определенную политику самостоятельно.

Значительные результаты были получены в последние 10 лет, в частности, в области управленческих структурных изменений. Теперь нет необходимости иметь один орган, занимающийся всеми вопросами социального управления, а можно создать две управляющие службы – по делам детей и молодежи, включая школьное образование, а также престарелых и инвалидов. Или, наоборот, можно все

объединить, включая сферу культуры, и создать так называемое «управление в интересах человека» (Menschenverwaltung).. В настоящее время эта модель признана наиболее функциональной, но ведутся поиски и других моделей.

Местные власти главным образом отвечают за предоставление социальных услуг в рамках существующего социального законодательства. А такие выплаты, как социальная пенсия, пособие по болезни, выплаты семьям и т.д., производятся централизованным порядком в соответствии с общими правилами. Местные власти отвечают за предоставление широкого спектра оплачиваемых услуг в социальной сфере. Сюда входят: уход и услуги для престарелых, дневные учреждения для детей, центры реабилитации, а также мероприятия по оказанию помощи и поддержки безработным, не имеющим страховки. Кроме этого, местные власти назначают пособия по болезни, социальные пенсии и т.д.

Власти графств отвечают за более специализированные услуги, находящиеся вне сферы деятельности местных властей: помощь инвалидам, людям с физическими и умственными недостатками и неблагополучным семьям с детьми. Сюда же входят интернаты для детей и подростков, центры реабилитации, учреждения для инвалидов, а также осуществление руководства и консультирования по этим вопросам.

Над местными органами власти существует высший орган власти в социальной сфере – Министерство социальных дел. Оно составляет смету расходов, издает приказы, циркуляры и директивные указания, а также осуществляет планирование, анализ и финансовый контроль за деятельностью социального сектора.

В децентрализованной системе центральное руководство отвечает за общий контроль за развитием

ключевых областей социальной сферы, оно устанавливает широкие законодательные и финансовые рамки для проведения социальной политики, но не контролирует деятельность местных органов в деталях. Главные задачи руководства – установление размера различных выплат и определение получателей.

Средствами контроля за деятельностью местных органов власти являются: диалог, исследования, обмен информацией, рекомендации и директивные указания, а также стратегия, предполагающая поддержку местных инициатив, проведение экспериментов, направленных на развитие и совершенствование социальной работы, при этом учитываются новые методы и формы сотрудничества.

Министерству социальных дел подчинен также Национальный совет по травмам на производстве. В его компетенцию входит рассмотрение случаев, связанных с травмами на производстве и профессиональными заболеваниями. Национальный совет по социальным искам выполняет функцию защиты юридических прав индивида.

Министерство социальных дел все чаще сотрудничает и финансирует добровольные социальные агентства, которые дополняют деятельность профессиональных социальных работников и достигли положительных результатов в работе с наименее защищенными группами общества.

Все больше и больше датская социальная деятельность опирается на добровольцев. Изменение социальной политики будет выражаться также в большем влиянии потребителей и опоре людей на свои собственные силы и ресурсы.

Дания во многих отношениях занимает особое место в вопросах социальной защиты и обслуживания. Интерес международной общественности к тому, что мы называем

датской моделью, свидетельствует о том, что этот опыт поможет другим странам.

### **2.3. Американская модель социальной поддержки населения**

#### *Государство всеобщего благосостояния*

В США поворотным моментом в формировании социальной политики был 1935 год – год принятия основополагающего закона о социальном страховании в рамках «нового курса» президента Ф. Рузвельта. (Welfare State).

«Великая депрессия» 1929 – 1932 годов, разорившая целое поколение американцев, с её беспрецедентной безработицей и обнищанием, послужила отправной точкой, с которой началось и постепенно усиливалось вмешательство государства в регулирование социальной сферы. Администрация Рузвельта впервые официально признала ответственность государства за социальную защиту граждан. Были введены государственное социальное страхование в форме двух основных программ (пенсионное обеспечение и компенсация по безработице) и очень ограниченная программа государственной помощи самым неимущим, голодным. Однако убежденность в том, что социальное страхование фактически уничтожает необходимость в прямой помощи неимущим, надолго осталась доминирующим фактором формирования социальной политики США. Закон 1935 года устанавливал принципиальные различия между социальным страхованием, когда государственные программы финансировались за счет взносов наемных работников и

предпринимателей, и финансируемые из бюджета программами вспомоществования, рассматриваемыми в качестве общественной благотворительности (в отличие от других стран, где выраженных различий между социальным страхованием и обеспечением не проводилось). Рузвельт относился к вспомоществованию как к явлению, подрывающему личную независимость и предприимчивость, разрушающему трудовую этику, поэтому государственная помощь рассматривалась как временная мера, оправданная чрезвычайными обстоятельствами.

США позже, чем европейские страны, ввели главные социальные программы. В 1948 г. новая социальная политика получила название «Курс на построение *«государства всеобщего благосостояния»*. Термин вошел в употребление во время президентских выборов того года и стал использоваться для обозначения национальной политики, предусматривающей нечто среднее между либеральной доктриной неограниченной свободы рынка и доктриной социалистического планирования. Концепция *государства всеобщего благосостояния* (Welfare State) основана на признании того факта, что рыночная экономика не в состоянии устранить неравенство. Поэтому в качестве главной цели социальной политики выдвигалось *обеспечение минимального уровня социальной защиты и более равномерное распределение доходов*. Американские исследователи указывали, что «новый социальный контракт» сложился в связи с тем, что на базе ускоренного экономического роста государство было в состоянии поставить перед собой задачу компенсации «социальных издержек» экономического развития.

США обычно относят к странам, ориентированным на жестко рыночную модель, при которой удовлетворение индивидуальных и общественных социальных потребностей

в наибольшей степени – по сравнению с другими странами – осуществляется с помощью механизма рыночных отношений, социальные услуги, не только, скажем, образование или здравоохранение, но и материальное обеспечение в старости, преимущественно покупаются на рынке и оплачиваются самими пользователями тех или иных видов социальных услуг. Модель США относят к условно – остаточной, при которой государство намеренно ограничивает свои функции только теми (причем далеко не всеми), которые не хотят или не могут обеспечить частный капитал и рынок. Это – консервативная модель, при которой государство в принципе ограничивает свою роль материальной поддержкой только самых малообеспеченных слоев населения<sup>1</sup>.

### *Социальная политика*

Социальная политика была представлена в плане Бевриджа – английского экономиста, который считал, что государство должно гарантировать каждому гражданину в качестве основного права некоторый минимум экономической безопасности. Это расширяло ранее принятое понятие гражданских и политических прав.

Дальнейшее развитие государственной социальной политики в США отмечено следующими этапами: 1939 г. – распространение страхования на членов семей застрахованных; 1956 г. – введение страхования по нетрудоспособности и инвалидности; середина 60-х годов – основание системы медицинского обслуживания: отдельно – престарелых («Медикэр») и официально признаваемых бедными лиц («Медикайд»); 1975 г. – введение системы индексации пенсий и многих видов пособий. Период

---

<sup>1</sup> Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант // Общество и экономика. – 1997. - № 1-2. – С. 92-93

расширения государственного социального страхования и обеспечения продолжался до середины 70-х годов, его «золотой век» – 1965-1975 годы. В 50-е годы в дополнение к государственному было введено обязательное частное страхование при заключении коллективных договоров – с распространением к концу 70-х годов на половину всех наемных работников.

В начале 60-х годов в США в рамках построения «Великого общества» президент Л. Джонсон официально объявил о начале борьбы с бедностью. Закон 1962 г. установил законодательные основы бюджетного финансирования программ вспомоществования как составной части политической стратегии государства, направленной на создание общества всеобщего благосостояния.

В 1969 г. президент Никсон провозгласил политику Нового федерализма, которая привела к объединению программ в более крупные, на которые выделялись единовременные субсидии. В 1975 г. была принята XX статья Закона о социальном обеспечении, которая поставила определенные требования перед штатами. Согласно статье федеральные фонды должны распределяться между штатами в соответствии с численностью населения. Каждому штату надлежит разрабатывать ежегодный план по оказываемым услугам, бюджету, распределению средств. Перед тем, как планы подписываются губернаторами и федеральным правительством, они должны быть представлены на общественное обсуждение.

Администрацией Рейгана была продолжена политика Нового федерализма Законом 1981 г., в результате принятия которого был сокращен аппарат федеральных служащих, уменьшена роль правительства в социальной политике. Это стало возможным благодаря появлению

блока финансируемых правительством проектов взамен субсидий по индивидуальным программам.

В целом в развитии государственной социальной политики в США американские авторы выделили три этапа: довоенный и послевоенный, до середины 70-х годов – восходящие периоды, и этап кризиса, начавшийся с середины 70-х годов, когда в обстановке обострения экономических проблем выявилась необходимость глубокой структурной перестройки не только экономики, но и социального регулирования, - такая перестройка началась с приходом к власти в начале 80-х годов республиканской администрации Р.Рейгана. Консервативные реформы («революция» Рейгана) завершились уже в середине 80-х годов, еще до прихода к власти республиканца президента Буша и тем более – демократа Клинтона, когда начался четвертый этап: его можно отнести к продолжению «восходящего» периода.

Социальная система США включает в себя *социальное страхование* и *социальное вспомоществование* (рис.3). Характерной особенностью американской модели социальной защиты населения является сеть федеральных и штатных *социальных программ*. США опережают Западную Европу по степени развития фирменных социальных программ – неотъемлемой части их общей социальной модели. Более того, доля фирменных социальных расходов в общей их сумме в США увеличилась с 30,1% в 1975г. до 39,3% в 1991 г. – с соответствующим сокращением доли государственных расходов, а в процентах к ВВП государственные и фирменные социальные расходы в 1991 г. составляли соответственно 20,5 и 13,4% (1975 г. – 19% и 7,8%)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Подсчет по данным «Social Seventy Bulletin» Ang. 1988. V. 51. № 8, p. 3. “Statistical Abstract of the U. S.”, 1994. p.372.

### *Социальное страхование*

К системе социального страхования в США относятся следующие программы:

- 1) страхование по возрасту и потере кормильца - учреждена первоначально в соответствии с Законом о социальном обеспечении (1935) как Программа страхования лиц пожилого возраста;
- 2) медицинская программа «Мэдикэр» (1965), которая помогает оплачивать расходы, связанные с пребыванием в госпитале и медицинским уходом за пожилыми и нетрудоспособными людьми.

Федеральные программы социального страхования финансируются из специальных фондов. Согласно Закону 1935 г. наемные рабочие и служащие вносят определенную часть из зарплаты в виде налога на социальное страхование. Из собственных доходов платят лица, работающие не по найму: врачи, юристы и т. д. Свою долю вносят работодатели. Социальное страхование предназначено для обеспечения пособиями лиц, не имеющих средств к существованию, без проведения проверки их доходов. Размеры пенсий по социальному страхованию в среднем в 2,5 раза выше денежных пособий по бедности.

Основой пенсионной системы является Общая федеральная программа (ОФП), руководство которой осуществляет Управление социального страхования министерства здравоохранения и социальных служб. Сейчас в Америке насчитывается около 30 млн. пенсионеров. В конце 80-х годов размеры полной пенсии колебались от 58% зарплаты самых низкооплачиваемых до 29 % самых высокооплачиваемых, зарабатывавших на уровне так называемой налоговой базы, с которой взимается налог. С доходов выше этого уровня пенсии вообще не начисляются. К 1990 году налог составлял 15,3%.

Пособия выплачиваются непосредственно федеральным правительством в виде чека или прямого вклада на банковский счет получателя за счет федеральных налогов в размере 6,2% с зарплаток работающих и 6,2% с доходов работодателей. Право на пособия и их размер зависят от прочной занятости на работах, охваченных системой страхования (практически почти все виды работ), от выслуги лет и среднего заработка за период работы. Для получения полной пенсии необходимо достичь возраста 65 лет и иметь трудовой стаж не меньше 3 месяцев за каждый период с 21 до 65 лет. Поправками к Закону о социальном обеспечении, принятыми в 1983 г., предусмотрено увеличение возраста выхода на пенсию до 66 лет в период с 2000 г. до 2005 г. Формула начисления зависит от стажа, уровня зарплаты, состава семьи.

Пенсионеры с высоким доходом облагаются подоходным налогом, что еще больше сокращает конечные размеры пособия. Пособия индексируются и ежегодно корректируются с учетом инфляции. В начале 1993 г. пособия получали 41,5 млн. человек, среди них 29,3 млн. вышедших на пенсию работников и 4,9 млн. их иждивенцев. Еще одним видом страхования является страхование по безработице. Оно позволяет выплачивать временные пособия безработным частично возмещая утраченный потерянный заработок. Их выполнение поощряется налоговыми стимулами.

Программа медицинского обслуживания пенсионеров и нетрудоспособных охватывает более 33 миллионов человек. Она была создана в 1965 году. По ее условиям страховка делится на основную и дополнительную. Основная финансируется за счет налога на социальное страхование. Дополнительное страхование является добровольным и финансируется за счет федерального бюджета и взносов участников. Оно оплачивает

амбулаторное лечение и консультативные услуги врачей. При поступлении в стационар пациент оплачивает первый взнос, который равен стоимости одного дня лечения. Если он выписывается раньше 60 дней, то он больше ничего не должен платить. Если он остается дольше этого срока, день пребывания им оплачивается в размере 25 - 50% стоимости лечения. Счета, начиная с 1983 г., оплачиваются по тарифной сетке, установлен потолок на выплаты из бюджета на каждого пациента. Расходы на программу достигают около 95 млрд. в год.

Схожую с системой социального страхования компенсационную функцию выполняет федерально-штатная система страхования по безработице, введенная в середине 30-х годов. Формально она не является частью социального страхования. Система страхования по безработице фиксируется за счет налога на предпринимателей (средняя ставка 8%), наемные работники выплаты на эти цели не делают. Размер пособия определяется как часть среднего заработка за так называемый базовый период, когда работник получал наивысшую зарплату. В среднем пособие составляет 25-30% месячного заработка, срок выплаты составляет 26 недель.

#### *Социальное вспомоществование.*

Система помощи в США включает несколько крупных и множество (около 70) мелких программ. На федеральном уровне управление ими осуществляют министерства здравоохранения и социальных служб, труда, жилищного строительства и городского развития, образования, сельского хозяйства и ряд других ведомств. По каналам этих программ лица, живущие в бедности, получают

денежную помощь, субсидируемое жилье, помощь для получения образования, профессиональной подготовки и пр.

Основными программами функционирования социального вспомоществования являются программы борьбы с бедностью. Например, программа «*Налоговые льготы по подоходному налогу с физических лиц*» предназначена для работающих из категории бедных. Помощь предоставляется наличными. Рабочий, у которого низкий доход и его доход по закону не подлежит налогообложению, может подать налоговую декларацию на возврат уплаченного налога и получить от Государственного казначейства определенную сумму с учетом размера его заработка. Федеральное правительство помогает, таким образом, более чем 13,3 млн. семей. Также существуют пенсии для ветеранов, которые выплачиваются нетрудоспособным (или престарелым) нуждающимся ветеранам, их иждивенцам, потерявшим в лице ветерана кормильца. Размер пенсии таков, чтобы общий доход (включая ее) ветерана и его семьи достигал фиксируемого уровня. Программа полностью осуществляется и финансируется федеральным правительством и охватывает около 1 млн. человек.

Единственная универсальная программа борьбы с бедностью - *талоны на питание*. На участие в данной программе имеют право все американцы, чей доход ниже официальной черты бедности (стоимость трех необходимых рационов). Талоны служат для того, чтобы расплачиваться за продукты в пунктах розничной торговли. Условие их получения - регистрация на бирже труда и согласие на подходящую работу. Талоны полностью оплачиваются федеральным правительством; штаты несут только

половину административных расходов. В 1992 г. право на пользование такими пособиями получили 30 млн. человек<sup>1</sup>.

Существует еще одна программа «Мэдикейд», она призвана обеспечить оплату медицинского обслуживания, пребывания в больнице и ухода за больными на дому. Эта программа осуществляется федеральным правительством и штатами совместно, а расходы распределяются поровну. Если у гражданина нет работы, гарантирующей страхование по здоровью, он имеет ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию, если вообще его имеет.

Одной из основных федерально-штатных программ денежной помощи является помощь нуждающимся семьям с детьми на иждивении (АФДС) (1935 г.) В начале 90-х годов по ее каналам помощь получали более 11 миллионов человек, более 90 % -матери – одиночки. Кроме денежной помощи, дети из таких семей получают бесплатное питание в школах, медицинскую помощь по программе «Мэдикейд», семьи живут в субсидируемом жилье.

С 1981 г. трудоспособные матери обязаны участвовать в системе отработки пособий АФДС. Программа отработки носит название «Получение образования и трудовых навыков».

Программа «Хедстарт», рассчитанная на дошкольный и ранний школьный возраст, была введена в 1965 г. Ее цель – ликвидация разрыва в развитии между детьми из средних и бедных семей.

Жилищная помощь с 30-х годов является одним из важнейших компонентов социальной помощи. Федеральные средства идут на субсидирование нового жилья для бедных, поддержание и ремонт уже существующего жилого фонда, а также используется на пособия для оплаты жилья.

---

<sup>1</sup> Харис Р. США: сеть социальной поддержки // Человек и труд. – 1996. - № 7. – С. 63

Существуют также программы помощи бездомным, помощи в области образования, программы юридической помощи и пр.

### **Раздел 3**

## **Социальная политика в странах Запада: перспективы развития**

---

### **3.1. Современный кризис социально-политических концепций государства**

**Д**ля первой половины 90-х годов характерен ряд общемировых тенденций, знаменующих приспособление социальной политики, ее концепции и инструментария к новым экономическим реалиям. В целом они свидетельствуют о сближении концепций социальной политики в различных странах<sup>1</sup>.

Это связано, во-первых, с процессом глобализации экономической жизни, укрепления связей внутри мирового сообщества, развитием мирового рынка труда. Неблагоприятная социально-экономическая обстановка, обострение социальных конфликтов в менее благополучных странах, прежде всего в результате деятельности транснационального капитала и развития миграционных процессов, вносят нарастание социальной напряженности и элементы нестабильности в страны, традиционно

---

<sup>1</sup> См. Бурджалов Ф.Э., Гришин И.В., Сванидзе З.Я., Соболева И.В. Типы социальной политики: концепции, практика// Общество и экономика. – 1997. - № 1-2. – С. 42.

благополучные в социальном отношении. И поэтому в рамках мирового сообщества предпринимаются попытки координации усилий различных стран в социальной сфере.

Во-вторых, некоторое сближение подходов к социальной сфере в разных странах связано с наблюдающимся в последние годы кризисом институциональной социальной модели. Для эволюции социальной политики конкретной страны характерно колебание между жесткой остаточной и мягкой институционально-перераспределительной моделями. В периоды экономического процветания маятник социальной политики смещается в сторону мягкой, щадящей модели - растут выплаты и льготы различным категориям населения, расширяются социальные программы. С исчерпанием экономического курса происходит ужесточение социальной политики.

Именно такая тенденция отчетливо прослеживается в последние годы по всему миру. Замедление темпов экономического роста в сочетании с ростом безработицы и инфляции, ростом дефицитов государственных бюджетов заставляет пересматривать концепцию «государства благосостояния». Технология активного вмешательства государства в рыночную экономику, получившая развитие в послевоенные годы, больше не срабатывает. В действительности подобного рода вмешательства в экономику чаще порождают новые проблемы, чем оказывают помощь. Эффективность государственных мер, а также и их необходимый объем поставлены под вопрос. Например, послевоенная Великобритания, некогда служившая моделью «государства всеобщего благосостояния», в значительной степени превратилась в свою противоположность, обнаружив тенденцию к

изоляции сферы социального обеспечения от широких структур общества<sup>1</sup>.

Социальное обеспечение различают по времени и месту. Современные развитые страны ищут более эффективные альтернативы прежним моделям вмешательства. Но страны «третьего мира» по-прежнему придерживаются реформистских стратегий, которые основаны на остаточных принципах. Внутриполитические проблемы как на Востоке, так и на Западе влияют на международный социальный климат, а международные проблемы оказывают воздействие на внутреннюю политику и программы, которые нуждаются в изменениях. Поэтому системы социального обеспечения постоянно меняются. Во многих случаях политические и экономические соображения перевешивают общественные потребности, надежды и обязательства.

Мир испытывает внутреннюю социальную поляризацию. Это накладывает на системы социального обеспечения столь тяжелый груз, что ни одна из них не способна справиться с ним прежними методами<sup>1</sup>.

Основными признаками социальной поляризации общества являются:

- социальная изоляция, которая проявляется в росте числа длительно безработных, лиц, никогда не имевших работы, этнических меньшинств и лиц, которые по разным причинам не стремятся стать частью «работающего общества», образуют «новый пролетариат»;

---

<sup>1</sup> Энциклопедия социальной работы. В 3 т. Т. 3.: Пер. с англ. – М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1994. – С. 142

<sup>1</sup> UN World Summit for Social Development. Partnership for new Social Development Ed. by K. Miller and E. Rasmussen . Copenhagen , March , 1995, p. 16.

- рост доли населения старших возрастов, старение общества;
- рост числа мигрантов и беженцев.

Финансировать социальную поддержку этих категорий населения в рамках традиционного государства благоденствия практически нереально.

Тенденции к пересмотру роли государства в социальной сфере наиболее отчетливо проявляются в тех странах, где оно традиционно было сильным: в странах Скандинавского региона, во Франции, в Австралии. В течение всего послевоенного периода идея о том, что благосостояние граждан может или, по крайней мере, должно быть гарантируемым и финансируемым государством, в последние годы оспаривается идеологами как правых, так и левых сил, потому что государственный контроль препятствует не только экономическому, но и социальному развитию. Происходит так называемая реконфигурация государства благосостояния, т.е. кардинальная перестройка взаимоотношений трех ключевых сфер общественной жизни: государства, гражданского общества и рынка (бизнеса) в социальной области. Отсюда вытекают следующие ключевые направления этого процесса:

1. *Рационализация использования государственных инвестиций в социальную сферу.* Как уже отмечалось, убеждение, что на социальные программы тратится много государственных денег, крепнет тогда, когда та или иная страна испытывает экономические затруднения. И единственным выходом из создавшейся ситуации может быть перенос акцента социальной политики с наращивания объемов помощи в финансовом выражении на эффективность использования расходуемых средств. Поэтому необходимо постепенно отказаться от универсальных программ (на все население), в

пользу селективных (на определенные рискованные категории населения). Это программы материальной поддержки семей с низким уровнем дохода, программы адаптации к рынку длительно безработных и расширения возможностей их занятости, программы льготного медицинского обслуживания лиц старших возрастов и т.д. Селективные программы намного дешевле, но и эффективнее универсальных, так как предоставляют адресную помощь действительно нуждающимся в ней.

*2. Приватизация социальной сферы.* Во многих странах мира убеждены, что в рамках традиционного государства благосостояния существенно повысить эффективность социальной политики невозможно. Поэтому необходимо передать значительную часть социальных услуг в частный сектор, так как он лучше приспособлен к тому, чтобы повысить качество предоставляемых услуг при минимальных затратах. Понятие «частный сектор» употребляется в данном случае в широком смысле и включает не только частные коммерческие фирмы, но и некоммерческие организации и внутрисемейные отношения. Передача ответственности за решение социальных вопросов из общественного сектора в частный происходит по следующим направлениям. Во-первых, практикуется передача части функций государственной системы социального обеспечения на уровень семьи, местного сообщества и добровольных неправительственных объединений на основе так называемого принципа взаимопомощи. Вторым важнейшим направлением приватизации является коммерциализация социальных услуг. Здесь возможно несколько вариантов – от предоставления платных услуг в рамках государственного сектора до передачи социальных программ и учреждений в частный сектор. При этом наблюдается тенденция к развитию вторичных рынков социальных услуг, которые не

требуют государственной поддержки. Последствия коммерциализации могут быть такими: с одной стороны, этот процесс ведет к росту неравенства в доступе к услугам социальной сферы, углублению дифференциации населения. Дорогостоящие дома престарелых, рост расходов на содержание детей в дошкольных учреждениях и на образование увеличивают нагрузку на семейный бюджет, что усиливает социальную напряженность. Но с другой стороны, приватизация приводит к росту эффективности системы социального обеспечения, в частности гарантирует более внимательное отношение к реальным нуждам конкретных людей.

3. *Развитие социальных функций крупного бизнеса.* В процессе реконфигурации государства благосостояния необходимо пересмотреть роль крупного бизнеса в социальной политике и в обществе. По мнению западноевропейских политиков и ученых, бизнес из пассивного донора финансовых ресурсов должен стать равноправным партнером в социальном развитии. И если бизнес не возьмет на себя часть ответственности за решение серьезно обострившихся в последние десятилетия социальных проблем, именно он станет первой их жертвой. Для предотвращения дальнейшей социальной поляризации и дестабилизации потребуются большие финансовые расходы, и, в первую очередь, именно коммерческие структуры будут в этом случае обложены высокими налогами, которые необходимы для финансирования социальных нужд. Это, в свою очередь, приведет к снижению конкурентоспособности, ухудшению экономической конъюнктуры и дальнейшему обострению социальных проблем. Реконфигурация государства благосостояния предполагает резкое увеличение роли коммерческих структур и институтов гражданского общества как агентов социальной политики. На долю

государства остаются функции координации деятельности других агентов, постановки стратегических задач.

В качестве одной из таких задач выдвигается достижение *социального единения в обществе*. Степень социального единения определяется тем, в какой мере получили развитие три параметра:

- осознание каждым человеком цели и смысла своей жизни;
- развитость общественных связей человека;
- возможности для продуктивной деятельности, которая позволяет человеку определить свое место в обществе, быть полезным другим, и признание обществом его заслуг в форме справедливого вознаграждения<sup>1</sup>.

В современных условиях социально-экономическое развитие должно рассматриваться в контексте создания более стабильной и безопасной обстановки для каждого индивида<sup>2</sup>. Мировое сообщество сегодня приходит к общему мнению в отношении основных путей борьбы с бедностью и социальной изоляцией. Во-первых, необходимо социальное инвестирование, чтобы обеспечить достаточным капиталом бедных для самостоятельного приобщения к благам цивилизации. Во-вторых, нужно создать климат, который бы обеспечил экономический рост, чтобы бедные получили возможность самостоятельно встать на ноги. Главная роль в процессе создания такого климата отводится государству, которое целенаправленно формирует конкурентную среду, благоприятные условия для развития личной инициативы и пресекает любые проявления монополизма.

---

<sup>1</sup> Enjoying Consultative Status with the Council of Europa. Spezial Bulletin. Strasbourg, 1995, p. 4.

<sup>2</sup> World Summit for Social Development. Why a Social Summit? UN. NY, 1995, p. 3

### **3.2. Новые подходы к системе социального обеспечения в развитых странах**

Опыт социального развития в различных странах мира с конца 70-х годов показывает, что о неизбежности моделей социальной политики говорить не приходится. Развитые страны, каждая в отдельности, а в последнее время – и все вместе (в рамках ООН, ЕЭС и др.) активно заняты адаптацией социальной политики к меняющимся реалиям, ищут наиболее адекватные и наиболее эффективные методы социальной политики. Идет поиск некой общей, возможно – универсальной модели социальной политики.

*В Америке* отход от консервативной концепции социально-экономического государственного регулирования проявился с приходом в Белый дом республиканца Дж. Буша. Заявив в бюджетном послании конгрессу в начале 1991 г. о желании правительства взять на себя большую ответственность за развитие экономики и социальной сферы, правительство акцентировало переориентацию бюджета на обеспечение долгосрочного экономического роста, выдвинув в качестве приоритетной программу «капиталовложений в будущее» Америки – от военных к гражданским программам, а в рамках последних – от трансфертных выплат к инвестициям. Правительство отказывается от последовательного курса на ослабление регулирования бизнеса, которым следовала предыдущая администрация, в пользу «разумного» регламентирования. Уже на 1991 г. были запланированы рекордные бюджетные ассигнования на программы министерства образования, особенно ориентированные на молодежь (новые программы помощи молодежи из малообеспеченных семей в получении среднего образования, детям-инвалидам – в получении начального и среднего образования, программа «неограниченные возможности для молодежи», нацеленная

на помощь «трудным» подросткам из бедных семей) с выделением крупных средств не только на общее, но и профессиональное образование молодежи, на борьбу с употреблением наркотиков, на материальное поощрение лучших школ и учителей, финансирование «негритянских» колледжей и др. Одновременно Дж. Буш предпринял шаги по преодолению тенденции падения федеральных ассигнований на гражданские научные программы. Президент начал финансирование многолетней программы помощи малообеспеченным семьям в приобретении собственного жилья.

В целом концепция «капиталовложения в будущее», которая поддерживается и администрацией демократа Клинтона, определяла в качестве основной задачи государства долгосрочные капиталовложения по трем направлениям: непосредственно в производительный (физический) капитал, в технологическое развитие и научно-технические разработки и в человеческий капитал. Общая цель состояла в том, чтобы с помощью мер налогово-бюджетной и кредитно-денежной политики создать условия для долгосрочного экономического роста в качестве ключевого фактора для «устранения неопределенности в будущем». Но экономического роста самого по себе недостаточно для борьбы с социальной необеспеченностью. Поэтому кроме перечисленных выше государственных социальных программ, ориентированных на молодежь, было начато финансирование программы профессиональной подготовки и содействия в трудоустройстве для всех получателей пособий из числа бедных семей с несовершеннолетними детьми и для инвалидов. В качестве помощи шести миллионам глав семей, так называемым «работающим беднякам», был поднят до 4,25 долларов в час федеральный минимум зарплаты. В рамках объединенного федерального бюджета

был создан целевой интегрированный фонд социального страхования с запрещением использования средств фонда для финансирования любых государственных программ, кроме страховых. В качестве дополнения к государственным и фирменным пенсионным системам были освобождены от уплаты налогов так называемые индивидуальные пенсионные счета.

В ФРГ с начала 90-х годов идет реформа социальной помощи. Социальная помощь больше не ограничивается финансовыми услугами нуждающимся. Государство ставит перед социальными работниками задачу вовлечения их клиентов в активную деятельность. Реализуются также и другие принципы развития социального государства, которые себя оправдали и на которых строится будущее. К ним относятся: а) самоуправление сферой социального обеспечения; б) обеспечение по старости; в) развитие системы независимой благотворительной помощи.

Отметим, что расходы на социальные услуги в Германии составляют десятую часть от бюджета на социальные нужды. Объем же социальных услуг за последние 15 лет возрос примерно в 2 раза. Несмотря на это, защитники социального государства в ФРГ считают, что расходы на социальные услуги могли быть и большими. Однако трезвомыслящие политики предлагают ограничиться имеющимся и, экономя, вскрывать дополнительные резервы.

В ФРГ для социальных услуг характерно то, что они из частного независимого сектора все больше переходят под опеку государства. Для решения социальных вопросов пользуются также услугами добровольцев, безвозмездно пытающихся помочь людям, попавшим в беду (ежегодно эти люди экономят казне несколько миллиардов немецких марок), и услугами оплачиваемого персонала. Население опасается бюрократизации государственного социального

обеспечения, поэтому все чаще среди пострадавших возникают формы взаимопомощи или самопомощи

В Дании стратегия улучшения социально-политической модели состоит в поддержке проектов развития на местах.

Социальная политика 80-х годов строилась на основе планов консервативно-либерального меньшинства правительства, предполагавших модернизацию государственного сектора. При этом ставилась задача сделать его более дешевым и эффективным, реформировать бюджетную систему, увеличить использование новых технологий, улучшить обслуживание населения.

В социальной сфере политика модернизации называлась социальной реорганизацией. Процесс реорганизации касался непосредственно социальных служб. Главный принцип состоял в том, что реорганизация должна была привести к нахождению наиболее эффективного решения проблем на основе имеющихся ресурсов.

Многие министерства на местах организовали на местах фонды развития, явившиеся финансовой базой для претворения в жизнь проектов и программ развития. Одним из наиболее успешных стал Фонд развития Министерства социальных дел Дании (SUM), основанный в соответствии с Программой социального развития, принятой парламентом в июне 1988 г. Отличительной особенностью этого Фонда является то, что он поддерживает проекты, в соответствии с которыми группы граждан, ассоциации, организации, политики занимаются конкретной, но проводимой нетрадиционными методами работой по решению серьезных социальных проблем современного общества. Проекты, поддерживаемые этим Фондом, ориентированы на работу с небольшими, хорошо спланированными подразделениями, в которых могут работать сами граждане.

Программа этого Фонда отражает переход датской социальной системы от модели государственного обеспечения, построенного на принципе ответственности государственного сектора за решение социальных проблем граждан к более гибкой плюралистической, которая представляет собой комбинированное взаимодействие между рынком, государством и обществом. Этот переход осуществляется вместе с другим важным изменением в социальной политике Дании - переходом от «пассивных» денежных выплат гражданам к «активным», построенным на выполнении ими каких-то услуг или работ. Большое внимание при этом уделяется инициативам, связанным с повышением роли образования, предоставлением рабочих мест гражданам, чтобы они могли влиться в рынок труда.

Другая важная программа называется «Каждый нужен», ее главная цель – активизация безработных и других групп, получающих социальную помощь. В программе отмечается, что двумя основными моментами, послужившими поводом к ее созданию, являются:

- забота об индивиде (человек, получающий «пассивную» поддержку, чувствует себя изолированным от общества, чувство исключенности из социальной жизни ведет к утрате желания предпринимать усилия по выходу из сложившейся ситуации);
- забота об обществе и экономике (все больше требуется средств для решения социальных проблем, часть которых порождена «пассивной» поддержкой населения)

В Дании существуют и другие фонды, поддерживающие развитие на местном уровне. Под эгидой Министерства социальных дел находится Фонд активности (Active Fund), поддерживающий проекты, касающиеся помощи 20-30-летним безработным, особенно женщинам. Сюда относятся: развитие социальной сети, обретение

индивидом уверенности в своих силах, возможность получить профессиональную подготовку.

Другим большим фондом является Фонд помощи бедным (FAM). В настоящее время его называют Фонд развития добровольной социальной работы. В основе его возникновения лежит увеличивающаяся заинтересованность государства в развитии добровольных организаций.

Датская модель социального обеспечения находится в процессе развития, особенно в части, касающейся социальной сферы и рынка рабочей силы. Ключевым понятием является «активизация», т.е. попытка изменить социальную политику и политику рынка рабочей силы с пассивной (предполагающей трансфертные выплаты) на активную (стремящуюся занять людей и побудить их к активной деятельности). Многие из новых инициатив ориентируются на включение в рынок рабочей силы «исключенных» групп населения. В апреле 1992 г. вступило в действие соглашение по активизации. Социальная комиссия в июне 1992 г. разработала предложения по ликвидации безработицы среди молодых людей. Был создан так называемый «Зейтен Комитет» («Zehten Committee»), задачей которого было разработать и предложить реформу финансирования программ страхования безработицы<sup>1</sup>.

В июне 1992 г. соглашение по активизации было одобрено большинством в датском парламенте. Оно отражает новые направления социальной политики. Главными его положениями являются:

- Особые усилия должны прилагаться для возвращения молодых людей, получающих социальную помощь, на рынок труда, а выплаты по безработице должны

---

<sup>1</sup> Социальное обеспечение в странах Северной Европы. М.: МГСУ, 1994. – С. 120

сокращаться, т.е. больше возможностей для интеграции в процесс производства и меньше денежных выплат.

- Предоставление безработным больше возможностей быть занятыми в государственном секторе (например, детские сады, учреждения по уходу за людьми с недостатками и т.д.), а не существование за счет пособий.

- Принятие мер, которые улучшат распределение существующих рабочих мест путем увеличения возможности ротации между работающими и неработающими, т.е. создание лучших условий для родителей маленьких детей.

Социальная практика многих развитых стран показывает, что поиск наиболее адекватных способов взаимодействия экономики и социальной сферы при решении единых национальных задач, при признании господствующей роли принципа всеобщности благосостояния означает сближение различных, ранее противопоставляемых друг другу моделей социальной политики.

## **Заключение**

---

**И**нституционализация социальной работы связана с социально-политическими преобразованиями в мире, с изменением статуса человека, с глобальными трансформациями в современном обществе. Истоки этой хорошо отлаженной в мире государственной и общественной системы лежат в традициях благотворительности, особенных для каждой страны.

В последнее время стало возникать все больше вопросов о том, устарело ли социальное обеспечение как институт, эффективно ли действует система социального обеспечения, предпринимаются ли усилия для улучшения условий жизни человека и т.д. Попытки ответить на эти вопросы в разных странах могут породить многочисленные и противоречивые идеи.

В качестве примера более подробно рассмотрим современный кризис модели социальной политики на примере Германии. В середине 90-х годов достижения социального рыночного хозяйства, позволяющие говорить не только о высокой эффективности, но и о показательной социальной справедливости, стали превращаться в оковы дальнейшего развития. Данная модель превратилась в обузу, камень на шее, тянущий экономику и общество на дно. Поэтому необходимо было либо отказываться от нее, либо кардинально реформировать. Системный кризис в Германии – это не разрушительный коллапс, а очищающее

преобразование, болезненное, но ведущее к формированию более эффективного хозяйственного порядка.

Международный опыт социальной работы показывает, что для распространения индивидуальной частной инициативы по социальному обеспечению необходимо создание целого ряда правовых, политических и экономических условий. Прежде всего, это правовое обеспечение рыночной экономики. Второй момент – экономическая политика. Для каждого отдельного человека это означает защиту его денежных накоплений. Третий момент – социальная политика, причем такая социальная политика, которая не ставит себе целью полное обеспечение граждан, но направляется на достижение социальной защиты, в рамках которой есть место и для индивидуальной, личной инициативы. Четвертое – это законы, нормативные акты, которые регламентируют деловую активность учреждений, занятых дополнительным социальным обеспечением. И последнее – это налоговые стимулы для поддержки индивидуальной инициативы по социальному обеспечению.

Таким образом, для социальной работы в 21 веке во многих государствах мира будет характерно:

во-первых, активизация человеческих ресурсов в социальном действии, изживании позиции «социального паразитизма», который развился в условиях послевоенной реализации в западных странах концепций государств «всеобщего благосостояния», «всеобщего благоденствия», а в России концепции «развитого социализма»;

во-вторых, перенос основной тяжести социального бремени с государства на общество через формирования помощи общественных организаций и самопомощи;

в-третьих, развитие гибких управленческих систем и структур, где государству будет отводиться роль стратегического управленца, функция координатора, что

будет возможно через распространение информационных систем и технологий.

**Список рекомендуемой литературы:**

2. 50/50. Опыт словаря нового мышления.- М.:Прогресс,1989.
3. Абросимов П. Германия: вчера, сегодня, завтра // Диалог. – 1997. - № 9. – С. 82-91
4. Алещенок С.В., Луков В.А. Государственная молодежная политика: мировой опыт разработки и реализации, выводы для наших условий. -М.: Издание Комитета ВС РСФСР по делам молодежи. 1990.
5. Бандура Д. Стареющее общество//Азия и Африка сегодня.-1992.-№2.
6. Баринова М. Пенсионное обеспечение: новые подходы // Человек и труд. – 1997.- № 11. – С. 44-47.
7. Барнз Дж.Г. Социальная работа с семьями в Англии.- М.:Центр общечеловеческих ценностей,1993.
8. Башина В.Ф. Что происходит на родине викингов// Профсоюзы и экономика.-1991.- №4.- С. 98-105.
9. Белов А. Франция глазами социологов.-М.,1990.
10. Бечки М. Молодежь и помощь несовершеннолетним в США (общественные условия, учреждения и организации).-М.,1992.
11. Блок Д. Германское социальное страхование. Образец для Восточной Европы//Гутен таг.-1994.-№ 4.- С. 2-3..
12. Бобков В. Социальное обеспечение: что из зарубежного опыта целесообразно заимствовать // Человек и труд. – 1998. - № 12. – С. 14-17.
13. Большое перераспределение. Социальное страхование - что это?// Гутен таг.-1991.- №2.
14. Бурджалов Ф.Э., Гришин И.В., Сванидзе З.Я., Соболева И.В. Типы социальной политики: концепции, практика // Общество и экономика. – 1997. - № 1-2. – С. 19-50

15. Вавилов А., Поманский А., Трофимов Г. Пенсионная реформа в России: анализ переходного процесса // Вопросы экономики. – 1999. - № 2. – С. 103-118
16. Васильев Л.С. История религий Востока.-М.:Высшая школа,1983.
17. Вишневская Н.Т. Старение населения – новый вызов социально-экономической политике // Труд за рубежом. – 1998. - №1. – С. 21-32
18. Воронин Ю. Дополнительное пенсионное обеспечение. Пенсионные системы и страхование в Германии// Экономика и жизнь. – 1994. – № 48. – С. 15-20.
19. Всеобщая декларация прав человека//Диалог.-1990.-№8
20. Вырга А.П. Роль государства в рыночном хозяйстве//Мировая экономика и международные отношения.- 1992.-№ 11
21. Вышинский Н. Опыт немецкой страховой медицины // Медицинская газета. – 1993. - № 78 (окт.). – С. 7
22. Габиш Г. Социальные гарантии в условиях рыночной экономики // Общество и экономика. – 1998. - № 10-11. – С.165-171
23. Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования// Вопросы философии.- 1991.-№ 7.
24. Гендлер Г.Х., Гильдингерш М.Г., Дорохин Д.Г. Возможности использования зарубежного опыта при формировании российской модели социальной защиты населения // Труд за рубежом. – 1998. - № 2. – С. 40-56
25. Германия – Факты.- Франкфурт-на-Майне: Издательство «Societats-Verlag», 1996. – С. 398-405
26. Германское социальное страхование. Образец для Восточной Европы // Гутен Таг. – 1994. - № 4. – С.2-3
27. Глебов В.П. О медицинском страховании во Франции // Финансы.-1992.-№2.

28. Гражданское общество и правовое государство: сущность и пути формирования.-Л.,1991.
29. Гутник В.П. Социальное рыночное хозяйство: опыт Германии // Общество и экономика. – 1997. - № 1-2. – С. 58-91
30. Дети стоят денег// Гутен таг.-1994.-№ 2.- С. 21-22.
31. Еркина Г.А. Особенности функционирования отдельных видов социального страхования в развитых странах // Труд за рубежом. – 1994. - № 3. - С. 42-46
32. Ершова И.Б. Пенсионный возраст в системе государственного пенсионного страхования // Труд за рубежом. – 1997. - № 4. – С. 100-110
33. Журавлев О.Н. Политика занятости: “шведская модель”// ЭКО: экономика и организация промышленного производства.-1988.- №12.-С. 164-176.
34. Защита прав человека во Франции// Государство и право. –1992.-№ 12.
35. Зубченко Л. Система семейных пособий во Франции// Экономика и жизнь. –1993.-№ 27.
36. Ильин М.В., Коваль Б.И. Две стороны одной медали: гражданское общество и государство//Политические исследования.-1992.-№12
37. Исаченко Т.М. Социальная политика Европейского союза: опыт развития // Труд за рубежом. – 1999. - № 1. – С. 84-86
38. Йеллоули М. Меняющаяся форма профессиональной подготовки социальных работников// Бюллетень научной информации.1993.-№5.-МГСУ.
39. Карпова Л. Безработица и успехи японской молодежи// Общественные науки за рубежом.-1990.-№5
40. Карпова Л. Трудоустройство японских женщин //Общественные науки за рубежом.-1990.-№3

41. Клинова Е. Семейные пособия и пособия нуждающимся в странах Европейского союза // Человек и труд. – 1995. - № 5. – С. 61-63
42. Кнаак Р. Социальное партнерство: западный опыт // Вопросы экономики. – 1994. - № 5. – С. 90-96
43. Ковригин А., Ширяев В. 87 секунд: Как сохранить социальный мир и избежать забастовок // Новое время.- 1991.-№16
44. Козловский А.А. Типы социальной политики – американский вариант // Общество и экономика. – 1997. - № 1-2. - С. 92-103
45. Козулин А. Права личности для взрослого человека/ /Общественные науки и современность.-1991.-№6
46. Конвенция ООН о правах ребенка//Ведомости СССР.- 1990.-№5
47. Кривелев И.А. История религий.-М.:Мысль,1988.
48. Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. – М.:Дело, 1993. – 224 С.
49. Ланаева Ж.Г. Финансовые вопросы социального страхования // Труд за рубежом. – 1994. - № 3. – С. 29-35
50. Лебедева Л.Ф. Социальная политика в отношении престарелых // США: экономика, политика, идеология. – 1997. - № 7. – С. 33-46
51. Льготные пенсии за рубежом // Социальная защита. – 1997. - № 6. – С. 62-64
52. Макконелл К., Брю С. Экономикс.-М.,1992
53. Максимова В., Шишов А. Рыночная экономика.-М.,1991
54. Малютина Н.Н. Развитие системы пенсионного обеспечения в зарубежных странах // Труд за рубежом. – 1995. - № 3. – С. 100-119
55. Манифестации в Париже //Известия. –1995.- №31.
56. Международный год семьи. - М.:Центр общечеловеческих ценностей, 1994.

57. Милюков А.И., Сенчаков В.К. Шведская модель - третий путь развития// ЭКО: экономика и организация промышленного производства.-1990.- №2.- С. 163-198.
58. Мироненкова М.Н. Опыт функционирования систем социального обслуживания в странах Северной Европы // Труд за рубежом. – 1997. - №1. – С. 84
59. Можаяев В. Человек на Западе: пособия женщинам и детям // Социальная защита. – 1996. - № 1. – С. 78-79
60. Молодежная политика: международный опыт /Отв.ред. Мошняга В.П.,-М.:Институт молодежи,1991
61. Надель С.Н. Социальный облик современного западного общества.-М.:Наука,1993.
62. Нестеренко А., Дегтярь Л., Погребинская В., Бунчук М. Возможности и методы социального регулирования (зарубежный опыт) // Экономист. – 1998. - № 7. – С. 57-66
63. Никифорова А.А. Пенсионные системы в странах с развитой рыночной экономикой // Труд за рубежом. – 1997. - № 3. – С. 109-121
64. Новиков А.Б.США, Великобритания, Франция.-М.,1991
65. Пороховский А.А. Рыночное развитие и государство // США: экономика, политика, идеология. – 1997. - № 7. – С. 5-14
66. Права человека. Основные международные документы.- М.: Международные отношения,1989.
67. Права человека. Сборник международных документов.- М.:Изд.МГУ,1990
68. Пчелинцев О.С. Региональная политика Швеции// Известия СО АН СССР. Серия Региональная экономика и социология.-1991.-Вып.1.- С. 60-65.
69. Пытина Е. Программа социальных реформ в РФ на период 1996-2000 гг. // Страховое дело. – 1997. - № 6. – С. 14-23
70. Работа с молодежью// Гутен таг.-1994.-№ 5.-С. 4

71. Работа, дом, ребенок// Гутен таг.-1994.-№ 2.-С. 22-23.
72. Румпель Р. Главное: человек // Гутен Таг. – 1992. - № 5. – С. 9-11
73. Реформы во Франции//Сегодня. –1995.- №48
74. Родионов А., Галанц В. Социальная сфера: новый взгляд на проблемы развития // Человек и труд. – 1998. - № 1. – С. 23-26
75. Ронк В. Реформирование пенсионных систем: зарубежный опыт // Человек и труд. – 1998. - № 2. – С. 11-13
76. Российская энциклопедия социальной работы. В 2 тт. / Под. ред. А.М. Панова, Е.И.Холостовой. – М.: Институт социальной работы, 1997.
77. Рындина М. и др. История экономических учений. -М., 1983
78. Сахаров А.Д. Мир, прогресс, права человека. -М.: Политиздат,1990
79. Сигов Р.М. Европейская Япония // Перспективы.-1991.- №11.
80. Силин А.А. Почему социальное партнерство действует на западе и остается на бумаге в России // Человек и труд. – 1994. - № 12. – С. 101-104
81. Сильный платит за слабого .Социальное страхование в ФРГ //Охрана труда и социальное страхование.1995.- №7.- С. 28-29
82. Слепенков И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления. Учебное пособие для вузов. - М.:Высшая Школа,1990
83. Словарь-справочник по социальной работе / Под. ред. Холостовой Е.И. – М.: Юрист, 1997. – 424 с.
84. Соловьева Л.И. Социальная защита малообеспеченных слоев населения (по опыту капиталистических стран) // Мировая экономика и международные отношения . – 1991. - № 9. – С. 120-129

85. Социальная политика и социальная структура США, Англии, Франции, ФРГ.-М., 1980.
86. Социальное лицо государства // Гутен Таг. – 1991. - № 6. – С. 6-12
87. Социальное обеспечение в странах Северной Европы.- М.:Изд..МГСУ, 1994
88. Социальное обеспечение в Германии // Социальная защита. – 1997. - № 5. – С. 62-64
89. Социальное обеспечение в странах Северной Европы. Специальный выпуск. / Под общ. ред. В.И. Жукова. – М.: Московский государственный социальный институт, 1994. – 166 с.
90. Социальное обеспечение в странах Северной Европы.- М.: Изд. МГСУ,1994
91. Социология. Словарь-справочник в 4 тт. Отв.ред. Осипов Г.В.-М.:Наука, 1990
92. Сулимова М. На них смотрят как на равных // Социальное обеспечение.-1992.-№5.- С. 44-46.
93. Тензин Гьяцо Далай-Лама XIV. Сострадание и всеобщая ответственность.-М., 1995.
94. Теория и методика социальной работы.Т.2.-М.:Изд. МГСУ, 1994.
95. Теория и методология социальной работы. Учебное пособие II ч. М.:Изд.Союз, 1994.
96. Томлисон Р. Социальная работа и социальное образование в Канаде //Бюллетень научной информации. –1993.-№5.-МГСУ.
97. Торопов В. Социальное государство: сущность и генезис // Человек и труд. – 1998. - № 5. – С. 10-13
98. Травин Д. Пенсионные реформы конца XX в. Мировая практика // Экономика и жизнь. – 1997. - № 41 (окт.). – С. 24-35.

99. Требования и инструкции к диплому социального работника/Циркуляр №30 центрального совета по обучению и подготовке социальных работников Великобритании, -М.:РГСИ, Бюллетень научной информации.-№1.-1989.
- 100.Тулисов М.П. Социальное обеспечение в СССР и буржуазных странах.-М.,1989.
- 101.Фалин В.Ю. Современное состояние системы социального страхования в Германии // Труд за рубежом. – 1994. - № 3. –С. 69-84.
- 102.Фалин В.Ю. Содержание понятий «социальная защита», «социальное страхование», «социальный риск» // Труд за рубежом. – 1994. - № 3. - С. 3-8.
- 103.ФРГ глазами западно-германских социологов. Под.ред. Барбакова К.Г.-М.:Наука, 1989.
- 104.Харис Р. США: сеть социальной поддержки // Человек и труд. – 1996. - № 7. – С. 63-65.
- 105.Хмель И.С., Горбик В.А., Социальная структура и социальная политика США, Великобритании, ФРГ, Франции, Канады. – Киев.: Наукова думка, - 1989. – 403 с.
- 106.Холостова Е.И. Профессиональный и духовно-нравственный портрет социального работника.- М.:Союз,1993.
- 107.Хорсткотте Х. Система страхования в Германии // Проблемы теории и практики управления. – 1996. - № 5. – С. 35-38.
- 108.Цивилев Р.М. Социальное страхование при капитализме: мифы и реальность.-М.,1977.
- 109.Чанышев А.Н. Курс лекций по древней и средневековой философии. М., 1991.
- 110.Чебанов С. Австрийский путь к рынку.//Социалистический труд.- 1990.-№9.

111. Чем занят экономический и специальный совет во Франции // Деловой мир.-1993, 5 мая.
112. Чобринский С.И. Социальная работа и социальные программы в США.-М.,1992.
113. Чурин Г. Вредности, льготы, пособия. Особенности страхования от несчастных случаев в ФРГ // Охрана труда и социальное страхование.-1993.-№2. С. 27.
114. Шанин Т. Социальная работа как культурный феномен современности // Вопросы философии. – 1997. - № 11. – С. 55-72.
115. Эйсеби Ш. Социальное обеспечение в XXI в. // Труд за рубежом. - 1999. - №1. – С. 107-125.
116. Эклунд К. Эффективная экономическая модель // Социалистический труд. 1990.- №11.- С. 110-116.
117. Энциклопедия социальной работы. В 3 тт.: /Пер. с англ./ - М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1993. – 480 с.
118. Якименко Л. Социальная защита населения: обращаясь к Людвигу Эрхарду // Проблемы теории и практики управления. – 1995. - № 5. – С. 104-108.
119. Яременко Г.А. Основные направления реформы пенсионного обеспечения: мировой опыт // Проблемы прогнозирования. – 1998. - № 3. – С. 135-14.

## Приложение 1

### Социальное законодательство Германии

Обязательной основой всего порядка жизни общества является его конституция. Этой конституцией для Германии является Основной закон (ОЗ) от 23.05.1949 г.

ОЗ содержит ряд норм, которым экономический порядок должен соответствовать. Например, в статье 2 гарантируется право на свободное развитие личности. Реализация этого права связана со свободой открывать промышленные предприятия (свобода предпринимательства, свобода производства и торговли) и со свободой стремиться к достижению той же цели, что и другие (свобода конкуренции); в статьях 20 и 28 закреплены принципы правового и социального государства и т.д. ОЗ содержит большое количество фундаментальных прав и правовых норм, которые гарантируют основные экономические права. В нем закреплено принципиальное решение о политике экономического порядка, которое исключает определенные виды экономического порядка, например, централизованно управляемую экономику. Основной закон способствует развитию такого типа экономического порядка, при котором господствуют свобода потребления, свобода занятия промыслом, свобода производства и торговли, свобода выбора профессии и рабочего места и свобода пользования собственностью. Для этого экономического порядка характерно соединение гарантий свободы на пользование индивидуальными правами с ограничением свобод в рамках компенсирующей системы, регулируемой социальным государством. Тем самым Основной закон исключает как неуправляемое, с социальной точки зрения, рыночное хозяйство, так и всякую разновидность

экономики, управляемой государством. Помимо Основного закона существует большое количество законов, служащих в качестве правовой основы экономического и социального порядка в Германии. Назовем лишь некоторые из них: закон против ограничений конкуренции, закон о Немецком федеральном банке, закон о кредитной системе, закон о тарифных договорах, законы о социальном страховании, закон о внешней торговле, сельскохозяйственные законы о рыночном порядке.

Система социального обеспечения Германии построена на основе специальных законов. В 1950 г. был принят закон о социальном обеспечении, затем закон компенсации ущерба, нанесенного во время войны. Также был принят 1-й закон о жилищном строительстве, по которому государство субсидировало строительство так называемых «социальных» квартир. В 1951 г. был принят закон, запрещающий необоснованные увольнения, в 1952 г. – закон по защите трудящейся матери. В 1953 г. – закон о лицах, имеющих тяжкие телесные повреждения. С 1954 г. стали выплачиваться ежемесячные пособия на ребенка, но только с 3-го ребенка, потом постепенно на 2-го и потом на 1-го. С 1957 г. была проведена реформа пенсии, с тех пор пенсии стали динамичными, т.е. их постоянно приводят в соответствие с растущими заработками работников, защищая таким образом от обесценивания денег – девальвации. Посредством дотации из государственной казны значительно повышается уровень пенсии и платежеспособности пенсионного страхования (отчисления в фонды пенсионного страхования). После этой реформы пенсии повышались быстрее, чем заработки, так что все большему числу людей обеспечивалась беззаботная в материальном отношении старость. Размер пенсии зависит от трудового стажа и зарплаты. Таким методом индивидуального начисления объясняется наличие

пенсионеров с чрезвычайно низкой пенсией, которой хватает лишь на самое необходимое. Затем в 1950-е годы стала выплачиваться зарплата во время болезни (выплаты по больничному листу). В 1960 г. – дотация на аренду жилья, она повышается вместе с ростом квартплаты. Система социального вспомоществования стала развиваться в 1960-е гг. В 1961 г. был принят закон о социальной помощи. В 1969 г. – закон о содействии профессиональному образованию. В 1971 г. – закон о содействии получению образования в учебных заведениях (т.е. получение дотаций на одежду, учебники детям из семей, где зарплата ниже определенной нормы – и все это безвозмездно). С 1973 г. каждый застрахованный на случай болезни может получить неограниченное больничное обслуживание. Страхование зависит от вида страховки. В середине 1970-1980-х гг. расширение системы социального обеспечения приостановилось, потому что все финансовые средства съедались решением проблемы безработицы. Тем не менее, произошла реформа систем социального обеспечения, социального страхования. Например, было уменьшено социальное пособие по безработице у холостых. Но уровень безработицы не уменьшился, поэтому был принят указ о преждевременном выходе на пенсию. В 1985 г. был принят закон о содействии трудоустройству, по этому закону разрешалось деление одной ставки на двоих и разрешалось совместительство. В настоящее время система социального обеспечения находится в процессе. Например, в 1989 г. была проведена реформа в здравоохранении. В результате этого удалось ограничить огромные расходы в здравоохранении, и умерить завышенные претензии у многих застрахованных. Так, за слишком дорогостоящие медикаменты застрахованный должен доплачивать из своего кармана. При больничном и санаторном лечении застрахованный доплачивает определенную часть дневной

ставки, т.к. находясь там, он экономит на питании и отоплении своего дома. Больничные кассы меньше платят за услуги, которые наряду с медицинским, имеют косметический эффект (например, зубные коронки и мосты, а также очки), здесь пациенту приходится самому приплачивать львиную долю за тщеславные желания. Однако не возникает сомнения, что, во многих случаях важная реформа довольно болезненно затрагивает социально слабых.

В 1992 г. вступила в силу реформа пенсионного страхования. Она остро необходима, т.к. через несколько лет в результате демографической ситуации в Германии меньшее число работающих вынуждено будет финансировать своими взносами по пенсионному страхованию постоянно растущее число пенсионеров. Принципы этой реформы следующие: ориентация на заработную плату и сумму страховых взносов; обеспечение жизненного уровня; участие пенсионеров в экономическом прогрессе.

### **Социальное законодательство США**

В 50-х годах были приведены в соответствие основная идея американской внутренней политики – идея прав на благосостояние и конституционным основы США. Были приняты трудовое законодательство и другие экономические законы, положения Закона о социальном страховании. Социальная политика в 50-х годах принесла США процветание и стабильность.

В 1961 г. президент Джон Кеннеди добился принятия Закона о производственном обучении который делал возможным профессиональное обучение малообеспеченных взрослых людей, Закона о несовершеннолетних

правонарушителях (1962), который обеспечил финансирование экспериментальных проектов во многих городах, и Закона о национальной сети помощи в сфере психического здоровья на основе территориальных общин (1963). Политику, начатую Кеннеди, продолжил президент Л. Джонсон, объявивший войну с бедностью. Программа «Война с бедностью», проводившаяся под руководством Службы экономических возможностей, представляла собой многогранное законодательство, направленное на удовлетворение нужд городских и сельских жертв бедности. Оно содержало два главных компонента. Прежде всего, оно предоставляло средства для развития агентств социальных действий в общинах, которые должны были планировать и координировать обслуживание бедных на отдельных территориях. Это законодательство предусматривало также финансирование ряда программ обслуживания, включая популярную школьную начальную программу для четырехлетних, которая обеспечивала разнообразное обслуживание дошкольников из малоимущих семей. Во-вторых, другими статьями законодательства были предусмотрены конкретные программы обслуживания, включая «Трудовой корпус», Корпуса молодежи на местах, юридические службы помощи, профессиональный тренинг для получающих пособие, медицинские клиники в бедных районах.

Программа продовольственных талонов была инициирована демократами и направлена на решение широко известных проблем недоедания среди бедных. Практически за номинальную сумму обследованные семьи покупали продуктовые талоны, чтобы использовать их на рынке для покупки вещей, стоимость которых была значительно выше покупной цены по талонам. Семьи, живущие на пособие, становились участниками программы автоматически.

В 1963 г. всеобщее внимание было приковано к Югу, где Мартин Лютер Кинг и другие борцы за гражданские права проводили демонстрации за доступ чернокожих к общественным льготам. В 1964 г. был утвержден Закон о гражданских правах. В соответствии с этим законом была создана Комиссия по обеспечению равных возможностей при трудоустройстве, расследованию сообщений о расовой и половой дискриминации при приеме на работу, о незаконной дискриминации в общественных местах, таких, как гостиницы и рестораны, о незаконной намеренной сегрегации в школах, осуществляемой местными властями.

Дополнительные законы о гражданских правах были необходимы для ликвидации процедур, используемых на Юге, чтобы не допускать чернокожих к голосованию. Закон о гражданских правах 1965 г. не только запретил тесты и пр., проверяющие грамотность и имеющие целью отстранение чернокожих, но и обеспечил федеральную регистрацию голосующих в случае необходимости.

Законодательство по здравоохранению было принято в 1965 г. в форме дополнительных статей к Закону о социальном страховании. В соответствии со статьей XVIII («Медикэр» – медицинское обслуживание) предоставляются выборочные медицинские пособия пожилым людям. Получение пособия по части «А» возможно, если состояние человека соответствует критериям программы и финансируются из вкладов по платежным ведомостям более молодых людей, обеспечивая покрытие больничных расходов, не превышающих стоимость 60-дневного пребывания в стационаре. По части «Б» пособие добровольное, финансируется из средств, состоящих из взносов пожилых участников и вкладов от основных годовых доходов, обеспечивает покрытие отдельных услуг врачей. По статье XIX («Медикейд» – медицинская помощь) удовлетворяются потребности

малоимущих людей, которые не в состоянии оплатить медицинское обслуживание.

Закон о положении престарелых американцев создал национальную сеть агентств по планированию и координации служб для пожилых людей в специфических юрисдикциях; потребовал от штатов учредить службу по делам престарелых для планирования и координации программ для пожилых людей; выделял средства для ряда программ, в частности по обеспечению питанием .

Были также проведены жилищные реформы и реформы развития территориальных общин. Закон о жилищном и городском строительстве значительно расширил жилищные программы путем обеспечения рентных субсидий для людей со средним доходом, а также для общественного фонда жилья. Согласно Программе образцовых городов (1967) Министерство жилищного строительства и городского развития должно было обеспечивать фонды для планирования и реализации проектов развития общин. Здесь были объединены разнообразные жилищные программы и программы обслуживания.

В начале 60-х годов увеличилась озабоченность быстро растущим числом женщин и детей, которые получали пособие по Программе помощи семьям с зависимыми детьми. «Стратегия обслуживания» (1962) решала проблему путем наращивания федеральной стоимости социального обслуживания, обеспечивая такие семьи на 50-75%. Однако, поскольку списки живущих на пособие увеличились, конгресс принял постановление, требующее от женщин искать работу для того, чтобы получать пособие. Конгресс также обеспечил трудовые стимулы, которые давали право многим из тех, кто жил за счет Программы помощи семьям с зависимыми детьми,

оставаться в списках даже после того, как они получали работу.

Социальные реформы расширили роль федерального правительства в области социального обеспечения, стимулировали продвижение вперед в области гражданских прав и позволили малоимущим людям получать медицинское и продовольственное пособие и профессиональную подготовку.

После победы на президентских выборах (1968) Р. Никсона наступила эра политики консерватизма. Развитию консерватизма в 70-е годы способствовали многие факторы, включая дефицит федерального бюджета, безудержную инфляцию, движение обывателей, подозрительно относящихся к социальному обеспечению, и растущий скептицизм по поводу эффективности реформы «Великого общества».

В новые программы по предоставлению помощи в 1975 г. вошла статья XX Закона о социальном обеспечении. В соответствии этой статьей было упорядочено выделение средств службам для реальных и потенциальных получателей пособия по Программе помощи семьям с зависимыми детьми. Ранее они на 75 % финансировались государством, и когда в начале 70-х годов затраты резко возросли, многие штаты стали обращаться к этим фондам.

Важные изменения в программах страхования здоровья имели место в 1972 г., когда программы помощи слепым, недееспособным и пожилым людям были объединены в Программу восполнения дохода для пожилых, слепых и инвалидов. Она полностью финансируется федеральными властями и осуществляется под руководством Управления социального страхования.

Изменения в программах социального страхования, продовольственных талонов и в Программе по страхованию от безработицы вызвали увеличение федерального

финансирования социальных программ. В соответствии с законом 1974 г. социальные пособия пересматривались ежегодно, с тем, чтобы они не отставали от инфляции. Такая индексация потребовала значительного увеличения пенсий уже в следующем десятилетии, когда наблюдалась высокая инфляция.

В течение первого срока президентства Р. Рейгана многие социальные программы подверглись нападкам по всем направлениям. Роль федерального правительства в осуществлении политики была заметно уменьшена, проводилась налоговая политика, которая сделала федеральную налоговую систему более прогрессивной. Р. Рейган достиг больших успехов в области социальной политики в первый срок своего президентства, проведя регулирующие, бюджетные и налоговые реформы. Президент за счет вербовки консервативных демократов получил широкую законодательную поддержку для двух важных бюджетных мер. Бюджетная резолюция установила общие потолки для бюджетных рекомендаций каждого комитета конгресса, и Закон о сбалансированном бюджете предусматривал набор грантов (субсидий), включающий фонды для социальных служб, борьбы со злоупотреблением алкоголем и наркотиками, психического здоровья, предупреждения заболеваний, охраны материнства и детства, развития общин и первостепенной заботы о здоровье. Налоговые сокращения были достигнуты с помощью Закона о налоговой и финансовой ответственности. Первоначальное сокращение бюджета (1981) в последующие годы сменилось многими более серьезными сокращениями в индивидуальной программе.



## Сравнение социальных услуг в Германии, Дании и Америки

Виды социальных услуг	Германия	Дания	Америка
<b>Пенсии</b>	Пенсия выплачивается в зависимости от социальных взносов (стажа, зарплаты), средняя пенсия – 70% от зарплаты. Пенсионный возраст 65 лет для мужчин, и 60 лет для женщин.	Базовые пенсии, которые распространяются на всех, вне зависимости от зарплаты и стажа, средняя пенсия – 3700 д. кр., помощь на отопление, пособие по уходу, пособие по квартплате, если ее размер больше суммы, составляющей 15% от ухода. Пенсионный возраст – 65 лет	Общенациональная программа, которая устанавливает минимальный уровень дохода для пожилых и престарелых. Выход на пенсию в 65 лет, но можно с 62 лет
<b>Пособие по болезни</b>	Пособие выплачивается в течение 6 недель работодателем, далее в течение 1,5 лет – больничные кассы, в размере зарплаты	Пособие выплачивается в течение 52 недель, в первые 2 недели – работодателями, далее – за счет местных органов власти, при необходимости более длительного срока выплаты пособия выдаются в фиксируемом виде (не зависимо от зарплаты, она составляет 2457 д.кр. в неделю).	Медицинские программы «Медикэр», «Медикейт»

<b>Пособие по безработице</b>	Пособие выплачивается от 63-68% от среднего заработка, который был в течение 2 лет, а после этого – 53-58% в течение неограниченного срока	Пособие выплачивается в течение 2,5 лет, оно составляет 90% ранее получаемого дохода, но не более 409 д. кр. в день (70 дол.)	Взимается налог на страхование по безработице. Налоговая ставка зависит от годового заработка и составляет 8%. Существуют федеральный страховой фонд и в штатах. Размер пособия определяется как размер зарплаты за 12 мес. При сокращении выплачивается пособие в течение 26 недель в размере 25-30% от зарплаты
<b>Материнство</b>	Зарплата выплачивается за 6 недель до, и 8 недель после родов. для отцов не существует отпуска	Пособие выплачивается в течение 4 недель до и 24 недель после родов (выплата всем). отпуск в течение 10 недель может предоставляться отцу вместо матери, и оплачивается в течение 2 недель	
<b>Пособия на детей</b>	Пособие на 1 ребенка выплачивается в размере 200 марок, на второго 220 марок, на третьего 300 и на каждого последующего 350 марок	Пособие выплачивается в размере 100% от заработка, это составляет 2597 кр. в неделю	Программа помощи семьям с находящимися на иждивении детьми

## Социальная политика Дании

### Система защиты доходов

### Система социальных услуг



Рис. 1

## Социальная политика Германии



- 1) Социальная помощь, она выплачивается коммунами;
- 2) Компенсация за ущерб, причиненный войной;
- 3) Помощь несовершеннолетним, если родители не в состоянии обеспечить своих детей;
- 4) Содействие получению образования (50% - безвозвратно, 50% - в кредит);
- 5) Социальное жилищное строительство;
- 6) Дотация на аренду жилья для людей с низкими доходами;
- 7) Охрана труда женщин и несовершеннолетних.

## **СОЦИАЛЬНАЯ РАБОТА ЗА РУБЕЖОМ**

**Учебное пособие**

**Редактор Т.А.Стороженко**

**Подписано в печать 1.10.2000 г. Формат 60x84 1/16  
Усл.п.л. 7, уч.-изд.л. Тираж 50 экз. С. 110.**

---

РИО ВСГТУ, Улан-Удэ, ул. Ключевская, 40а  
Отпечатано в типографии ВСГТУ. Улан-Удэ, ул. Ключевская, 42

ВСГТУ, 2000 г.

**Приложение 2**

**Сравнение социальных услуг в Германии, Дании и Америки**

<b>Виды услуг</b>	<b>Германия</b>	<b>Дания</b>	<b>Америка</b>
<b>Пенсии</b>	Пенсия выплачивается в зависимости от социальных взносов (стажа, зарплаты), средняя пенсия – 70% от зарплаты. Пенсионный возраст 65 лет для мужчин, и 60 лет для женщин.	Базовые пенсии, которые распространяются на всех, вне зависимости от зарплаты и стажа, средняя пенсия – 3700 д. кр., помощь на отопление, пособие по уходу, пособие по квартплате, если ее размер больше суммы, составляющей 15% от ухода. Пенсионный возраст – 65 лет	Общенациональная программа, которая устанавливает минимальный уровень дохода для пожилых и престарелых. Выход на пенсию в 65 лет, но можно с 62 лет
<b>Пособие по болезни</b>	Пособие выплачивается в течение 6 недель работодателем, далее в течение 1,5 лет – больничные кассы, в размере зарплаты	Пособие выплачивается в течение 52 недель, в первые 2 недели – работодателями, далее – за счет местных органов власти, при необходимости более длительного срока выплаты пособия выдаются в фиксируемом виде (не зависимо от зарплаты, она составляет 2457 д.кр. в неделю).	Медицинские программы «Медикэр», «Медикейт»
<b>Пособие по</b>	Пособие выплачивается от 63-	Пособие выплачивается в течение 2,5 лет, оно составляет 90% ранее	Взымается налог на страхование по

<b>безработице</b>	68% от среднего заработка, который был в течение 2 лет, а после этого – 53-58% в течение неограниченного срока	получаемого дохода, но не более 409 д. кр. в день (70 дол.)	безработице. Налоговая ставка зависит от годового заработка и составляет 8%. Существуют федеральный страховой фонд и в штатах. Размер пособия определяется как размер зарплаты за 12 мес. При сокращении выплачивается пособие в течение 26 недель в размере 25-30% от зарплаты
<b>Материнство</b>	Зарплата выплачивается за 6 недель до, и 8 недель после родов. для отцов не существует отпуска	Пособие выплачивается в течение 4 недель до и 24 недель после родов (выплата всем), отпуск в течение 10 недель может предоставляться отцу вместо матери, и оплачивается в течение 2 недель	
<b>Пособия на детей</b>	Пособие на 1 ребенка выплачивается в размере 200 марок, на второго 220 марок, на третьего 300 и на каждого последующ. 350 марок	Пособие выплачивается в размере 100% от заработка, это составляет 2597 кр. в неделю	Программа помощи семьям с находящимися на иждивении детьми

