

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА:
МЕХАНИЗМЫ НАКОПЛЕНИЯ, ОБМЕНА И
РАСПРОСТРАНЕНИЯ ЗНАНИЙ И ИНФОРМАЦИИ В
СФЕРЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ ГРАЖДАН
С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В ГОРОДЕ
ОЛЬБОРГЕ (ДАНИЯ)**



Сентябрь 2008 г.
Департамент по обеспечению ухода за
пожилыми людьми и людьми с ограниченными
возможностями
Муниципалитет г. Ольборга

1.1	<i>Датская система социального обеспечения</i>	2
1.2	<i>Распределение задач / ответственности в государственном секторе Дании</i>	3
2	Датская политика в сфере инвалидности: определения и принципы	5
2.1	<i>Концепция инвалидности</i>	5
2.2	<i>Политика в сфере инвалидности: фундаментальные принципы</i>	6
3	Законодательная база предоставления услуг гражданам с ограниченными возможностями	7
3.1	<i>Датский закон о социальных услугах</i>	7
3.1.1	Сфера действия Закона.....	8
	Любой легальный резидент Дании имеет право на получение помощи в соответствии с данным Законом. Для оказания помощи взрослым гражданам, страдающим физическими или психическими нарушениями или столкнувшимся с определенными социальными проблемами, требуются особые действия. Целью таких действий является:	8
3.2	<i>Досрочная пенсия</i>	9
4	Различные виды социальных услуг и льгот для граждан с ограниченными возможностями	9
4.1	<i>Типы жилья</i>	10
4.2	<i>Услуги по оказанию помощи и поддержки</i>	11
4.2.2	Индивидуальная помощь и поддержка:.....	12
4.3	<i>Специальные схемы: образование, трудоустройство, деятельность и социальное взаимодействие</i>	13
4.3.1	Образование.....	13
4.3.2	Схемы трудоустройства.....	13
4.3.3	Другие формы дневной деятельности.....	14
4.4	<i>Современные тенденции в датской политике в сфере инвалидности и системе социального обслуживания</i>	14
4.4.1	Свобода выбора.....	14
4.4.2	Доступность.....	15
5	Организационная модель обслуживания людей с ограниченными возможностями в Муниципалитете г. Ольборга	15
5.1	<i>Политика в сфере инвалидности и межведомственная координация</i>	15
5.2	<i>Специализированные услуги и деятельность Департамента по делам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями</i>	16
5.2.1	Организационная структура.....	16
5.2.2	Формальные организационные структуры в сфере обслуживания людей с ограниченными возможностями	19
5.2.3	Инструменты стратегического планирования – Планы по развитию и целевое управление.....	20
5.3	<i>Инклюзивность как направление политики. Специализированные услуги как точка пересечения</i>	20
6	Структуры по оказанию технической поддержки и обмену информацией	21
6.1	<i>Внутренняя координация и обмен опытом в Муниципалитете г. Ольборга</i>	21
6.2	<i>Региональная координация, обмен опытом и развитие</i>	22
6.2.1	Качественное развитие на региональном уровне и научно-исследовательская деятельность.....	24
7	Национальные учреждения в сфере развития и обмена опытом	24

7.1.1 Национальное управление социального обслуживания.....	24
7.1.2 Датский национальный центр социальных исследований.....	25
8 Современные национальные и региональные программы для людей с ограниченными возможностями.....	26
9 Статистическая информация	26

1 Введение

Для подробного описания механизмов обмена и распространения информации в сфере социального обслуживания граждан с ограниченными возможностями, применяемых в Муниципалитете г. Ольборга, необходим краткий экскурс в датскую систему социального обеспечения. В последующих главах будет рассмотрен ряд общих структур, основополагающих допущений и ценностей, на которых базируется сектор социального обслуживания граждан с ограниченными возможностями. Вначале будет дано описание датской системы социального обеспечения и схемы распределения ответственности, а в последующих главах будут рассмотрены (в общем виде) некоторые ключевые определения и понятия, характеризующие политику в сфере инвалидности.

1.1 Датская система социального обеспечения

Датское общество является воплощением датской модели социального обеспечения, в соответствии с которой государство, наделенное регулирующей функцией, предлагает широкий спектр услуг и производит множество отчислений, финансируемых за счет прогрессивного налогообложения. Система налогообложения базируется в основном на системе прогрессивного налогообложения доходов с относительно высокой налоговой ставкой (в 2005 г. средняя налоговая ставка равнялась 50,1 %). Более того, объем финансирования социальных услуг и отчислений растет за счет сравнительно высокого НДС на потребительские товары. Государство предоставляет ряд услуг, которые финансируются за счет системы социального обеспечения. Сюда входят инфраструктура, здравоохранение, образование, оборона, помощь развивающимся странам, социальные услуги (пенсия по старости, досрочная пенсия) и ряд других. Уровень жизни относительно высок, а различия в уровнях жизни между богатыми и бедными выражены не так ярко, как во многих других странах, с которыми традиционно сравнивают Данию.

Другой примечательной особенностью датской модели социального обеспечения является сочетание высоких темпов экономического роста и относительно равномерного распределения доходов, что обеспечивается благодаря системе прогрессивного налогообложения — основного источника финансирования системы социального обеспечения.

Производственная система является капиталистической. Тем не менее, государство и другие органы государственной власти осуществляют существенный нормативный контроль и предоставляют гражданам комплексные услуги. Граждане пользуются обширными возможностями финансового обеспечения. Они получают поддержку в период болезни, безработицы, а также по достижении пожилого возраста. В число дополнительных услуг входят субсидии на покрытие арендной платы и дотации для семей, воспитывающих детей. Кроме того, гражданам предлагаются услуги по уходу в центрах дневного пребывания, медицинский уход, уход на дому.

1.1	<i>Датская система социального обеспечения</i>	2
1.2	<i>Распределение задач / ответственности в государственном секторе Дании</i>	3
2	Датская политика в сфере инвалидности: определения и принципы	5
2.1	<i>Концепция инвалидности</i>	5
2.2	<i>Политика в сфере инвалидности: фундаментальные принципы</i>	6
3	Законодательная база предоставления услуг гражданам с ограниченными возможностями	7
3.1	<i>Датский закон о социальных услугах</i>	7
3.1.1	Сфера действия Закона.....	8
	Любой легальный резидент Дании имеет право на получение помощи в соответствии с данным Законом. Для оказания помощи взрослым гражданам, страдающим физическими или психическими нарушениями или столкнувшимся с определенными социальными проблемами, требуются особые действия. Целью таких действий является:	8
3.2	<i>Досрочная пенсия</i>	9
4	Различные виды социальных услуг и льгот для граждан с ограниченными возможностями	9
4.1	<i>Типы жилья</i>	10
4.2	<i>Услуги по оказанию помощи и поддержки</i>	11
4.2.2	Индивидуальная помощь и поддержка:	12
4.3	<i>Специальные схемы: образование, трудоустройство, деятельность и социальное взаимодействие</i>	13
4.3.1	Образование	13
4.3.2	Схемы трудоустройства	13
4.3.3	Другие формы дневной деятельности.....	14
4.4	<i>Современные тенденции в датской политике в сфере инвалидности и системе социального обслуживания</i>	14
4.4.1	Свобода выбора.....	14
4.4.2	Доступность	15
5	Организационная модель обслуживания людей с ограниченными возможностями в Муниципалитете г. Ольборга	15
5.1	<i>Политика в сфере инвалидности и межведомственная координация</i>	15
5.2	<i>Специализированные услуги и деятельность Департамента по делам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями</i>	16
5.2.1	Организационная структура	16
5.2.2	Формальные организационные структуры в сфере обслуживания людей с ограниченными возможностями	19
5.2.3	Инструменты стратегического планирования – Планы по развитию и целевое управление	20
5.3	<i>Инклюзивность как направление политики. Специализированные услуги как точка пересечения</i>	20
6	Структуры по оказанию технической поддержки и обмену информацией	21
6.1	<i>Внутренняя координация и обмен опытом в Муниципалитете г. Ольборга</i>	21
6.2	<i>Региональная координация, обмен опытом и развитие</i>	22
6.2.1	Качественное развитие на региональном уровне и научно-исследовательская деятельность	24
7	Национальные учреждения в сфере развития и обмена опытом	24

7.1.1 Национальное управление социального обслуживания.....	24
7.1.2 Датский национальный центр социальных исследований.....	25
8 Современные национальные и региональные программы для людей с ограниченными возможностями.....	26
9 Статистическая информация	26

1 Введение

Для подробного описания механизмов обмена и распространения информации в сфере социального обслуживания граждан с ограниченными возможностями, применяемых в Муниципалитете г. Ольборга, необходим краткий экскурс в датскую систему социального обеспечения. В последующих главах будет рассмотрен ряд общих структур, основополагающих допущений и ценностей, на которых базируется сектор социального обслуживания граждан с ограниченными возможностями. Вначале будет дано описание датской системы социального обеспечения и схемы распределения ответственности, а в последующих главах будут рассмотрены (в общем виде) некоторые ключевые определения и понятия, характеризующие политику в сфере инвалидности.

1.1 Датская система социального обеспечения

Датское общество является воплощением датской модели социального обеспечения, в соответствии с которой государство, наделенное регулирующей функцией, предлагает широкий спектр услуг и производит множество отчислений, финансируемых за счет прогрессивного налогообложения. Система налогообложения базируется в основном на системе прогрессивного налогообложения доходов с относительно высокой налоговой ставкой (в 2005 г. средняя налоговая ставка равнялась 50,1 %). Более того, объем финансирования социальных услуг и отчислений растет за счет сравнительно высокого НДС на потребительские товары. Государство предоставляет ряд услуг, которые финансируются за счет системы социального обеспечения. Сюда входят инфраструктура, здравоохранение, образование, оборона, помощь развивающимся странам, социальные услуги (пенсия по старости, досрочная пенсия) и ряд других. Уровень жизни относительно высок, а различия в уровнях жизни между богатыми и бедными выражены не так ярко, как во многих других странах, с которыми традиционно сравнивают Данию.

Другой примечательной особенностью датской модели социального обеспечения является сочетание высоких темпов экономического роста и относительно равномерного распределения доходов, что обеспечивается благодаря системе прогрессивного налогообложения — основного источника финансирования системы социального обеспечения.

Производственная система является капиталистической. Тем не менее, государство и другие органы государственной власти осуществляют существенный нормативный контроль и предоставляют гражданам комплексные услуги. Граждане пользуются обширными возможностями финансового обеспечения. Они получают поддержку в период болезни, безработицы, а также по достижении пожилого возраста. В число дополнительных услуг входят субсидии на покрытие арендной платы и дотации для семей, воспитывающих детей. Кроме того, гражданам предлагаются услуги по уходу в центрах дневного пребывания, медицинский уход, уход на дому.

В Дании, в отличие от большинства других стран-участниц Евросоюза, объем социальных льгот зависит от индивидуальных страховых программ лишь в незначительной степени, а право на получение льгот лишь в небольшой степени зависит от трудовой биографии граждан.

Профессиональные и промышленные организации, а также организации, представляющие интересы конкретных групп населения, играют важную роль в политической системе и культурной жизни страны. Они участвуют в принятии политических решений во множестве отраслей. При этом эти организации используют официальные каналы, такие как представительство в комитетах, советах и комиссиях, с которыми лица, ответственные за принятие решений, консультируются по политическим вопросам, например по вопросам, связанным с принятием нового законодательства. Однако они пытаются оказывать влияние и с помощью менее формальных связей. Сотрудничество, диалог и переговоры между органами власти и организованными группами, представляющими конкретные интересы, являются характерной чертой многих отраслей политической культуры Дании. Это означает, что профессиональные и промышленные организации оказывают влияние и на развитие общества. Вследствие этого политическая культура в высшей степени ориентирована на достижение консенсуса.

Политика в сфере инвалидности не является исключением: организации, представляющие интересы инвалидов, ведут непрерывный диалог с лицами, ответственными за принятие решений, в том числе при посредничестве официальных органов. Такая политическая культура оказала огромное влияние на динамику процессов в сфере инвалидности.

Проводимая Данией политика в сфере инвалидности неразрывно связана с ценностями и нормами, на которых зиждется датское общество. Вследствие этого услуги для людей с ограниченными возможностями являются универсальными, то есть основанными исключительно на наличии датского подданства и не зависящими от уровня доходов семьи. Практически все услуги финансируются за счет вышеупомянутого прогрессивного налогообложения и, соответственно, являются для потребителя / членов его семьи бесплатными.

1.2 Распределение задач / ответственности в государственном секторе Дании

Датская модель социального обеспечения характеризуется наличием децентрализованного государственного сектора. В январе 2007 г. была осуществлена реформа местного самоуправления. В соответствии с положениями реформы была очерчена новая административная структура государственного сектора — 98 новых муниципалитетов и 5 новых регионов в отличие от ранее существовавших 271 муниципалитета и 14 региональных администраций (округов). Кроме того, в результате реформы функции служб социального обеспечения были перераспределены между представителями административного уровня. Вновь созданные муниципалитеты ответственны за выполнение большинства задач в сфере социального обеспечения. Это делается для того, чтобы муниципалитеты стали для граждан «главным входом» в государственный сектор.

В результате проведения реформы местного самоуправления основные обязательства по оказанию социальных услуг гражданам с ограниченными возможностями, ранее возлагаемые на регионы, были переложены на муниципалитеты. Это было сделано с целью приближения политической ответственности к гражданам.

Деятельностью региональных органов власти управляют региональные советы, избираемые демократическим путем и не имеющие полномочий по взиманию налогов. Муниципальные органы власти управляются местными советами, которые избираются демократическим путем и наделены полномочиями по взиманию налогов.¹

Пять новых регионов были созданы для того, чтобы в дальнейшем сформировался сильный региональный сектор здравоохранения. В структуре системы здравоохранения эти пять регионов ответственны за обеспечение стационарного и психиатрического лечения, охрану здоровья и обеспечение базы для оптимального использования кадровых и экономических ресурсов.

Правительство и Парламент Дании (Folketinget) определяют границы полномочий региональных и местных органов власти на основании законодательства. Правительство (его возглавляет Департамент премьер-министра) и 19 правительственных департаментов (министерств) ответственны за проведение политики, легислатуру, процедуры нормотворчества и осуществление контроля за деятельностью региональных и местных органов власти.

В рамках данной структуры региональные и муниципальные органы власти обладают обширными полномочиями и возможностями для самоопределения. Право региональных и муниципальных органов власти на ведение своих внутренних дел под надзором государства прописано в Конституции, которая была принята в 1953 г.² Полномочия местного самоуправления признаны одними из самых обширных во всем мире.

С политической точки зрения, целью такого подхода является признание/поощрение местных особенностей на разных уровнях обслуживания, как в рамках практической деятельности, так и на уровне законодательства. Однако, вследствие передачи права на принятие решений (на административном уровне) относительно большому числу местных органов власти, в рамках административной практики могут проявляться незапланированные различия. В этой связи датская система, будучи сильно децентрализованной, предусматривает наличие отлаженной системы жалоб и претензий, дающей гражданам возможность оспаривать решения муниципальных властей. С практической точки зрения, система жалоб и претензий должна способствовать поддержанию определенной однородности.

Практически все решения по вопросам социального обеспечения, принимаемые на административном уровне местными органами власти, могут первоначально быть обжалованы в суде (гражданский иск) либо рассмотрены одним из многочисленных апелляционных советов по работе с обращениями граждан. Апелляционный совет действует при каждом министерстве. Если человек с ограниченными возможностями желает оспорить решение местных властей, его жалоба будет автоматически направлена в Национальный апелляционный совет по социальным вопросам.

¹ www.denmark.dk/en/menu/AboutDenmark/GovernmentPolitics/PublicAdministration/MunicipalAdministration/

² Первая Конституция Дании была подписана 5 июня 1849 г., исправлена в 1866 , 1915 г.г. и, наконец, в 1953 г.

Национальный апелляционный совет по социальным вопросам — административный орган с юридическими полномочиями. Совет является независимым органом, поэтому инструкции и мнение органов власти и других организаций не влияют на рассмотрение им отдельных обращений и процесс принятия решений. Совет занимается рассмотрением ряда вопросов, входящих в компетенцию различных министерств. Среди них — Министерство по социальным вопросам, Министерство труда, Министерство по делам беженцев и вопросам иммиграции и интеграции, Министерство по налогам, Министерство образования и т. д.

Другой апелляционный совет, занимающийся рассмотрением вопросов, связанных с инвалидностью, — Национальное агентство по социальному обеспечению. Зачастую люди с ограниченными возможностями получают социальную пенсию и/или льготы на социальное жилье. Все вопросы и жалобы, связанные с выплатой пенсий и оформлением льгот на социальное жилье, должны направляться в этот орган.

Национальное агентство по социальному обеспечению является также подразделением Министерства по социальным вопросам, которое в свою очередь отвечает за первичное рассмотрение обращений и жалоб в ряде социальных сфер. Вот некоторые из законов, которые входят в его компетенцию: Закон о социальных пенсиях, Закон о социальных услугах, Закон об активизации, Закон о пособиях на детей, Закон о пособиях на жилье и Закон о ежедневных пособиях. Национальное агентство по социальному обеспечению является официальным представителем Дании на мероприятиях, посвященных объединению международных усилий в сфере социального обеспечения.

Усилия местных и региональных органов власти по оказанию помощи и поддержки людям с ограниченными возможностями дополняются деятельностью целого ряда государственных, полугосударственных и негосударственных структур — учреждений/организаций, вносящих собственную лепту в координацию деятельности в секторе инвалидности и социальной поддержки, а также в развитие этого сектора.

2 Датская политика в сфере инвалидности: определения и принципы

Формальные структуры, входящие в систему социального обслуживания граждан с ограниченными возможностями, тесно связаны со сложившимся в Дании концептуальным представлением об инвалидности и об идеальных отношениях между человеком с ограниченными возможностями и обществом, в котором они живут. В следующей главе будут кратко представлены концепция инвалидности и динамика политики в сфере инвалидности.

2.1 Концепция инвалидности

В Дании концепция инвалидности является динамичной, подверженной постоянным изменениям, поэтому ей нельзя дать исчерпывающего определения. Однако определение, данное в принятых ООН «Стандартных правилах уравнивания возможностей инвалидов», адекватно передает суть концепции:

«Термин «недостаток» обозначает утрату или ограничение возможностей, препятствующее участию в социальной жизни наравне с другими людьми. Это иллюстрация встречи человека с ограниченными возможностями с окружающей его средой». Целью выбора этого термина является акцентирование внимания на несовершенстве окружающей среды и многих других организованных форм социальной деятельности: способов распространения информации, способов коммуникации, системы

образования и т. п., препятствующих равноценному участию людей с ограниченными возможностями в социальной жизни».

Инвалидность — это ограничение возможностей, препятствующее полноценному участию граждан в жизни окружающего их общества. Таким образом, термин «инвалидность» описывает нечто внешнее по отношению к человеку, а именно — барьер, созданный ограничением, с одной стороны, и обществом — с другой и тем самым препятствующий реализации гражданских прав человека наравне с другими гражданами. Поэтому основным направлением датской политики в сфере инвалидности является предоставление компенсаторных услуг и вспомогательных средств для ограничения или нейтрализации последствий инвалидности. Ключевой целью является обеспечение равных возможностей, интеграция и стандартизация условий жизни всех граждан.

2.2 Политика в сфере инвалидности: фундаментальные принципы

В настоящее время основные цели политики в сфере инвалидности неразрывно связаны с историческим развитием сектора. До 1980 г. функции по уходу за людьми с ограниченными возможностями возлагались на государственные учреждения, предоставлявшие комплексные услуги. В противовес изоляции людей с ограниченными возможностями от окружающего их «нормального» общества, в 1980-х г.г. функции по уходу за этими людьми были переданы регионам, а комплексные учреждения «разбили» на более мелкие подразделения.

Последний шаг к дальнейшей децентрализации был предпринят в 2007 г., когда муниципалитетам были переданы дополнительные полномочия и функции. В настоящее время сектор инвалидности обслуживают сравнительно небольшие подразделения, внутри которых усиливается специализация.

Основной целью является стандартизация и интеграция (Датский совет по делам инвалидов 2002:9) на базе **принципа равноправия и равного отношения**. В 1993 г. по итогам принятия соответствующей Резолюции Парламентом Дании эта цель стала официальной точкой отсчета политики в сфере инвалидности и остается ею до сих пор.

В Резолюции отмечалось, что ответственность за соблюдение принципа равноправия и равного отношения возлагается на органы государственной власти, органы власти негосударственных организаций, организации и частные предприятия. Положения Резолюции не противоречат положениям Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятых ООН.

Помимо главной цели по обеспечению стандартизации и интеграции, можно обозначить и два дополнительных принципа. Один из них называют принципом «компенсации», второй — «секторальной ответственностью».

Принцип **компенсации** признает право граждан с ограниченными возможностями на получение компенсаторных услуг, включающих в себя оказание индивидуальной помощи (слуховые аппараты, специалисты по оказанию поддержки), а также более широкомасштабные меры, например планирование и адаптация всех видов социальной деятельности, с тем чтобы они стали доступными для всех граждан вне зависимости от имеющихся у них функциональных нарушений. Речь идет об услугах, которые должны

предоставляться одновременно (теленовости с сурдопереводом, обеспечение физического доступа во все государственные и коммерческие здания общественного назначения, имеющие в своем составе частные магазины, общественные библиотеки и т.п.). Принцип компенсации не требует одинакового отношения ко всем гражданам; однако, в соответствии с этим принципом, все граждане должны иметь равные возможности и права для участия во всех сферах социальной жизни вне зависимости от различий в стартовых условиях.

В основе принципа секторальной ответственности лежит допущение, в соответствии с которым обеспечение равных возможностей во всех социальных сферах возможно только в том случае, если соответствующие обязательства будут возложены на соответствующие департаменты/представителей административного уровня. Внедрение принципа секторальной ответственности стало одним из ключевых нововведений с момента упразднения/ликвидации госучреждений, предоставлявших комплексные услуги, поскольку ответственность (например, за обучение детей-инвалидов) возлагается в первую очередь на систему общего образования, а обязательства по трудоустройству людей с ограниченными возможностями переданы в основном национальным центрам занятости.

Принцип секторальной ответственности прописан в Парламентской резолюции об уравнивании возможностей, которая была принята в 1993 г. (В43). В Резолюции подчеркнут принцип включения частных игроков. Этот принцип описан в рекомендациях к Закону о социальном обслуживании (см. Раздел 3.2), а Апелляционный совет по социальным вопросам учитывал его как важный аргумент при принятии ряда решений. На практике секторальная ответственность также включает в себя внутрисекторальную финансовую ответственность и обеспечивает доступность услуг для всех граждан вне зависимости от их функциональных возможностей.

3 Законодательная база предоставления услуг гражданам с ограниченными возможностями

Законодательная база предоставления услуг гражданам с ограниченными возможностями в основном представлена в Датском законе о социальных услугах и Законе о социальных пенсиях.

3.1 Датский закон о социальных услугах

В 1998 г. некоторые разделы социального законодательства подверглись комплексному реформированию. В целом, в ходе проведения реформы особое значение придавалось праву на самоопределение, которое должно принадлежать всем гражданам вне зависимости от наличия или отсутствия у них инвалидности. Утверждалось, что все услуги и виды помощи должны предоставляться в соответствии с индивидуальными потребностями граждан.

Ниже перечислены цели принятия данного Закона:

- Консультирование и оказание поддержки в целях предотвращения социальных проблем;
- Оказание ряда неспециализированных услуг, которые можно рассматривать и в качестве профилактических мер;
- Удовлетворение потребностей, возникших вследствие физических или психических нарушений либо конкретных социальных проблем.

Целью оказания помощи в соответствии с данным Законом является расширение функциональных возможностей конкретного потребителя услуг, укрепление уверенности в собственных силах, облегчение повседневной жизни и улучшение ее качества.

Помощь, предоставляемая в соответствии с данным Законом, базируется на личной ответственности реципиента услуг и членов его семьи. Помощь предоставляется исходя из конкретных потребностей и обстоятельств жизни реципиента после проведения личной консультации.

3.1.1 Сфера действия Закона

Любой легальный резидент Дании имеет право на получение помощи в соответствии с данным Законом.³ Для оказания помощи взрослым гражданам, страдающим физическими или психическими нарушениями или столкнувшимся с определенными социальными проблемами, требуются особые действия. Целью таких действий является:

- профилактика усугубления проблем, с которыми столкнулся человек;
- улучшение качества социальной и индивидуальной деятельности человека и расширение возможностей для его развития;
- содействие расширению жизненного опыта человека посредством организации общения, участия в социальных и иных мероприятиях, лечения, ухода, заботы; или
- оказание полного спектра услуг, адаптированных к индивидуальным потребностям человека, на его территории, в том числе на коллективной жилплощади, предоставленной ему в соответствии с Законом о жилье и т. п., либо на жилплощади, предоставленной в соответствии с данным Законом.

На основании данного Закона муниципальные органы власти обязуются, следуя вышеупомянутым целям, предоставлять помощь людям с глубокими и стойкими нарушениями психических функций, не способным удовлетворять собственные потребности и защищать собственные интересы, вне зависимости от наличия соответствующего согласия с их стороны. Тем не менее, помощь не может быть оказана путем применения физического насилия.

Муниципальные органы власти выясняют, могут ли родственники или другие лица представлять интересы человека с ограниченными возможностями. Муниципальные или региональные органы власти должны оценить ситуацию и решить, стоит ли обращаться в органы государственного управления с просьбой о назначении опекуна в соответствии с Законом об опеке и попечительстве.

30 марта 2007 г. Дания подписала Конвенцию ООН о правах инвалидов. Тем самым она обязалась ратифицировать Конвенцию и внедрить прописанные в ней права в национальное законодательство.

³ Министр по социальным вопросам имеет право устанавливать правила, регулирующие условия, при которых виды помощи, прописанные в данном Законе, могут в исключительных случаях предоставляться людям, временно проживающим за пределами Дании.

По договоренности с другими государствами или международными организациями, муниципальные и региональные органы власти могут предоставлять длительный уход, лечение и т.п. на территории Дании человеку, имеющему особые связи с Данией, но не являющемуся ее резидентом на момент подачи заявления. То же самое относится к уходу, лечению и т.п. датских подданных, проживающих в других странах, с которыми их связывают особые отношения.

3.2 Досрочная пенсия

Люди, не способные обеспечивать самих себя по причине стойкого нарушения трудоспособности, имеют право на получение государственных льгот в виде досрочной пенсии. Основанием для назначения досрочной пенсии является отсутствие перспектив улучшения состояния человека посредством обучения, реабилитации или лечения. Фундаментальный принцип, лежащий в основе такого подхода, заключается в том, что у каждого человека должна быть возможность жить независимой, активной жизнью и заниматься трудовой деятельностью.

В пенсионной сфере трудоспособностью называют способность соответствовать требованиям рынка труда с точки зрения возможности выполнения различных четко поставленных задач. Поэтому речь здесь идет об оценке навыков и умений конкретного человека и соотнесении их с текущими требованиями рынка труда.

Решение о возможности предоставления досрочной пенсии принимается местными органами власти. Ситуацию оценивают комплексно, с учетом всей необходимой информации о состоянии здоровья человека, уровне его образования и т. п. Если трудоспособность человека снижена как минимум на 2/3, местные органы власти принимают решение о назначении пенсии. Размер пенсии равен максимальному размеру пособия по безработице, если человек не состоит в браке, и составляет 85% от размера ежедневного пособия, если человек состоит в браке или живет с партнером.

Если местные органы власти отказывают в назначении досрочной пенсии, они должны предоставить соответствующие документы, подтверждающие способность заявителя выполнять определенные трудовые функции, возможно после прохождения курса обучения, реабилитации или в результате реализации каких-то иных инициатив. В какой-то степени трудовые функции, оцененные конкретными местными органами власти, должны наличествовать на рынке труда.

Досрочная пенсия перестает выплачиваться по достижении человеком 65-летнего возраста. С этого момента граждане получают пенсию по старости, которую государство выплачивает всем резидентам, достигшим 65-летнего возраста, вне зависимости от размеров их капитала и состояния здоровья. Однако размер пенсии по старости меньше, чем размер досрочной пенсии.

4 Различные виды социальных услуг и льгот для граждан с ограниченными возможностями

Следствием внедрения концепции секторальной ответственности является то, что все сектора датского общества участвуют в обслуживании граждан с ограниченными возможностями. Однако для граждан с ограниченными возможностями разработаны также специализированные виды услуг и льгот; они будут кратко описаны в этой главе. Разработка этих услуг осуществлялась в основном в соответствии с Законом о социальных услугах (см. Главу 3). В нем проводится разграничение между услугами по обеспечению жильем, мероприятиями по оказанию помощи и дневными мероприятиями.

Людям с ограниченными возможностями предоставляется широкий спектр услуг, льгот и денежных выплат. Сюда входят услуги по уборке квартиры, помощь в соблюдении правил личной гигиены, сдача в аренду оборудования, необходимого для выполнения повседневной

работы по дому и т. д. В дополнение к этому действует патронажная схема, в соответствии с которой местные органы власти обязаны нанимать медсестер для обеспечения домашнего ухода за людьми с ограниченными возможностями. В тех случаях, когда люди с ограниченными возможностями не в состоянии обслуживать себя сами, им предлагается жилье в специально оборудованных помещениях или небольших общинах, где они могут жить вместе с другими людьми с ограниченными возможностями.

Основной целью является предоставление инвалидам возможности вести такой образ жизни, который мало отличается от образа жизни других граждан. Исходной посылкой при составлении индивидуальных схем обслуживания, даже если речь идет о специализированных услугах, является стремление к интеграции и стандартизации. Схемы индивидуальной помощи формируются путем объединения различных видов услуг в единый документ.

4.1 Типы жилья

Стоит отметить, что в Дании, как правило, выделяются большие субсидии на аренду жилья (разработку программ социального жилья и покрытие арендной платы). Министерство социального обеспечения подсчитало, что в 2005 г. на программы социального жилья для пожилых людей и людей с ограниченными возможностями были выделены субсидии в размере одной трети от общей суммы первоначальных издержек. Граждане, арендующие жилье, имеют право на получение субсидий исходя из размера их годового дохода. Пенсионеры и граждане, получающие досрочную пенсию, имеют право на получение дополнительных субсидий на аренду жилья, размер которых также рассчитывается индивидуально. Арендное и кооперативное жилье составляют примерно половину всего жилищного фонда Дании.

Муниципалитеты обязаны предоставлять жилье гражданам с ограниченными возможностями, нуждающимся в уходе, присмотре и лечении. Гражданам с ограниченными возможностями предлагаются в основном две схемы:

- Первая: возможность разработки схем социального жилья, чтобы граждане с ограниченными возможностями могли арендовать жилье. Как правило, это коммунальные схемы, чьей характерной особенностью является наличие общей территории (обслуживания) и единой команды специалистов, оказывающих профессиональную поддержку и помощь.
- Вторая: специализированная схема. Вне зависимости от сроков (краткосрочная/долгосрочная), эта схема реализуется в зданиях, находящихся в государственной собственности, либо в арендуемых зданиях. В этом случае людям с ограниченными возможностями предоставляется временное жилье. Краткосрочная схема применяется для проведения краткосрочных курсов лечения, после которых человек сможет передвигаться, или с целью оказания помощи конкретной целевой группе (например, молодым людям с ограниченными возможностями) в течение определенного времени. Долгосрочная схема обеспечения жильем предлагается в основном гражданам с ограниченными возможностями, которые нуждаются в комплексной помощи и поддержке. Целевые группы здесь практически те же, что и в первом случае.

Предоставление различных типов жилья характеризуется одним общим фактором, а именно: поддержка и льготы предоставляются вне зависимости от типа предполагаемого жилья; с

другой стороны, все виды пенсий, которые получает заявитель, выплачиваются вне зависимости от типа жилья, в котором он живет.

До проведения структурной реформы (2007 г.) существовало общее правило: муниципалитеты организовывали свои жилищные схемы в виде схем социального жилья. Эти схемы использовались в стране не так часто, как краткосрочные и долгосрочные схемы, реализуемые в государственных и арендованных зданиях. В целом, существующая структура различных схем обеспечения жильем варьируется в зависимости от их «исторического прошлого», т.е. от того, на кого возлагались соответствующие функции — на муниципалитеты или на регионы. В действительности, отличия наблюдаются и в рамках различных целевых групп.

Однако в настоящее время субсидируемое социальное жилье все чаще используется для разработки новых жилищных схем для людей с ограниченными возможностями. Тем не менее, в тех случаях, когда краткосрочных схем недостаточно и/или потребность в жилье превосходит масштабы фонда социального жилья, по-прежнему используются долгосрочные схемы. Одной из целей, поставленных в рамках этой сферы, является обустройство небольших помещений и упор на участие проживающих в выполнении повседневных дел.

4.2 Услуги по оказанию помощи и поддержки

Результатом комплексного реформирования ряда разделов социального законодательства, проведенного в 1998 г., стало расширение возможностей для получения помощи и поддержки исходя из индивидуальных потребностей граждан. В результате проведения реформы были внедрены новые меры по оказанию поддержки, а прежнюю институциональную концепцию официально отменили. Различные схемы оказания помощи и поддержки включают в себя предоставление вспомогательных средств, неспециализированной практической помощи, а также индивидуальной помощи и поддержки.

4.2.1 Вспомогательные средства и практическая поддержка

Людам со стойкими нарушениями могут предоставляться вспомогательные средства, если эти средства существенно повышают качество их повседневной жизни, облегчают ее или способствуют повышению производительности труда. Строгого определения вспомогательных средств в законодательстве нет; единственный критерий — чтобы цели их предоставления не противоречили положениям Закона о социальном обслуживании.

Вспомогательным средством может быть, к примеру, костыль, инвалидная коляска, спецодежда, специальные инструменты и ортопедическая обувь. Основные виды помощи — это ссуды, денежные пособия и конкретные вещи, которые человек мог бы сохранить.

Принцип компенсации является определяющим фактором, если речь идет о возможности получения вспомогательных средств. Количество вспомогательных средств, которые могут быть предоставлены человеку, не ограничено законодательством. Местные органы власти назначают человеку индивидуальное пособие, размер которого зависит от конкретных результатов оценки ситуации и не зависит от уровня его дохода или размеров принадлежащего ему капитала. Помощь предоставляется в виде льгот в натуральной форме и является бесплатной для реципиента (исключением являются лишь искусственные протезы, ортопедическая обувь и т. п.). Помощь может предоставляться в виде потребительских

товаров длительного пользования, индивидуальной помощи, помощи по дому, обучения, помощи родственников, оплачиваемой государством, а также в виде субсидий на покрытие дополнительных расходов, возникших вследствие инвалидности.

Кроме того, гражданам с ограниченными возможностями могут предоставляться средства для приобретения потребительских товаров длительного пользования, например стиральной машины или кухонной техники, если с их помощью человек сможет лучше выполнять свои повседневные функции.

Граждане со стойкими физическими и умственными или психическими нарушениями могут получать субсидии на погашение дополнительных расходов, возникших вследствие инвалидности, исходя из результатов оценки их функциональных способностей. Схема компенсации действует только в том случае, если дополнительные расходы не имеют отношения к другим видам деятельности, например, к плану трудоустройства или стационарным услугам. В последнем случае дополнительные расходы возмещаются в соответствии с другими отраслями законодательства.

4.2.2 Индивидуальная помощь и поддержка:

В зависимости от потребностей человека с ограниченными возможностями возможны различные формы индивидуальной помощи и поддержки.

- 1) Во-первых, это помощь на дому. Она предоставляется в течение определенного количества часов и включает в себя оказание практической и индивидуальной помощи (личная гигиена, уборка, покупки и т. д.). Помощь на дому предоставляется в том случае, если ее считают необходимой для повышения эффективности функционирования человека в домашних условиях.
- 2) Помощь можно получать для поддержания или совершенствования физических или умственных способностей посредством обучения (физио-, эрготерапия и т.п.). Между функциями органов региональной власти, государственной системы здравоохранения и муниципальных органов власти существует ряд точек пересечения.
- 3) В функции муниципалитетов входит также предоставление социально-педагогической помощи, включающей в себя широкий спектр вспомогательных мероприятий (обучение навыкам повседневной жизни, социальным навыкам, реабилитация и т. п.) Социально-педагогическая помощь предоставляется вне зависимости от типа жилья, но зачастую является составным компонентом жилищных схем.
- 4) Супругам, родителям и другим близким родственникам, осуществляющим домашний уход за людьми с тяжелой формой нарушений, может быть предложена помощь — частичное освобождение от привычных обязанностей. Помощь может оказываться как на дому, так и вне дома.
- 5) Граждане, нуждающиеся в особом уходе, присмотре и наблюдении в связи со стойкой инвалидностью. Граждане, выполняя роль заказчика, должны уметь руководствоваться схемой. Все расходы при этом покрываются.

- 6) Схемы посещений предлагаются гражданам с ограниченными возможностями с целью предоставления им возможности участия в определенных видах деятельности, которые иначе были бы для них невыполнимы или затруднительны. Схема посещений дает гражданам с ограниченными возможностями право на 15 часов посещений в месяц. Решение о том, как распорядиться своей схемой посещений, принимает сам человек с ограниченными возможностями.
- 7) Схемы оказания поддержки с привлечением соответствующих специалистов разрабатывались в соответствии с Датским законом об обслуживании. Их целью является оказание помощи слепым и глухим гражданам, а также гражданам с психическими нарушениями. Действующие схемы оказания поддержки с участием специалистов (их всего две) не являются идентичными. Виды поддержки и задачи тех, кто ее оказывает, варьируются в зависимости от потребностей граждан.

4.3 Специальные схемы: образование, трудоустройство, деятельность и социальное взаимодействие

Считается, что разграничение между повседневной жизнью и дневной деятельностью является одним из условий реализации полноценного бытия. Этот относится и к людям с ограниченными возможностями. В зависимости от формы инвалидности возможны различные схемы — трудоустройства, обучения и других видов дневной деятельности. Основной упор делается на укреплении уверенности человека в своих силах и расширении или поддержании степени его участия в тех мероприятиях, которые доступны для населения в целом. Ключевыми являются концепции инклюзии и интеграции человека в окружающее общество.

4.3.1 Образование

В Дании 9-летнее образование является обязательным, в том числе для детей с ограниченными возможностями. Дети с ограниченными возможностями получают базовое образование в соответствии с Датским законом о государственной начальной школе (Folkeskole). В соответствии с этим законом, в государственной начальной школе дети с ограниченными возможностями должны получать такое образование, которое позволит им обучаться в дальнейшем с использованием компенсирующих средств. Приблизительно для 10% от общего числа детей, обучающихся в датских начальных школах, организуются — в той или иной форме — специальное обучение или компенсационные мероприятия. Для детей с тяжелыми нарушениями существуют специализированные школы. В 2007 г. был принят закон, в соответствии с которым молодые люди с ограниченными возможностями получили законное право на дополнительное трехлетнее обучение в специализированных школах для людей с ограниченными возможностями, не способных обучаться в обычных школах. Муниципалитеты обязаны предлагать детям и молодым людям с ограниченными возможностями как стандартное, так и специализированное обучение.

4.3.2 Схемы трудоустройства

Существует ряд специальных возможностей для трудоустройства граждан с ограниченными возможностями на рынке труда, как в частном, так и в государственном секторе. Если человек с ограниченными возможностями не может работать даже в случае предоставления

ему этих возможностей, существует другая альтернатива — защищенные рабочие места. Защищенные рабочие места традиционно организовывались в просторных защищённых мастерских, занимавшихся сборкой, а их клиентура преимущественно состояла из людей с умственными и психическими нарушениями. В настоящее время в системе защищенных рабочих мест осуществляется процесс дифференциации, а целевые группы расширяются (см. концепцию уравнивания возможностей). Упор делается также на усилиях по упрощению схемы трудоустройства на рынке труда. Эти усилия включают в себя проведение специальных консультаций с сотрудниками и руководством нанимающей организации, а также с самим работником с ограниченными возможностями.

4.3.3 Другие формы дневной деятельности

В качестве альтернативы защищенному трудоустройству гражданам с ограниченными возможностями могут предлагаться и другие формы дневной деятельности. Характер этих мероприятий различается в зависимости от целевых групп. Мероприятия предлагаются разные — от четких схем социального взаимодействия до более структурированных видов деятельности наподобие занятий по интересам. В принципе, такие виды деятельности ориентированы на граждан, для которых труд на защищенных рабочих местах невозможен. Однако в действительности различные формы и схемы дневной деятельности используются в качестве альтернативы или дополнения к специальным схемам трудоустройства.

4.4 Современные тенденции в датской политике в сфере инвалидности и системе социального обслуживания

На протяжении последних 25 лет (а возможно, немного дольше) датское государство всеобщего благосостояния выработывало новую форму управления, основанную на политической культуре, в которой гражданское общество представлено группами организованных интересов, взаимодействующими с политическими и административными органами власти. Таким образом граждане государства всеобщего благосостояния включились в политические процессы и теперь играют важную роль в выработке политических решений. В 2001 г. было легализовано право потребителей и родственников потребителей социальных услуг воздействовать на политические процессы. При этом законодательство требовало, чтобы все подразделения по оказанию услуг организовали советы потребителей/родственников потребителей.

4.4.1 Свобода выбора

В 2002 г. государство развернуло крупномасштабную программу реформирования под названием «Социальное обеспечение и свобода выбора», в которой содержатся предложения по расширению свободы выбора граждан в ряде сфер государственного обслуживания (свобода выбора поставщиков услуг по обеспечению домашнего ухода за пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями и т. п.).

Программа реформирования была дополнена в 2004 г.; в соответствии с внесенными изменениями, муниципальные и региональные органы власти должны заниматься непрерывным поиском законных способов расширения свободы выбора граждан в отношении выбора поставщиков услуг в сфере социального обеспечения).

4.4.2 Доступность

За последние несколько лет концепция доступности стала одной из ключевых концепций в рамках дебатов вокруг политики в сфере инвалидности, как в Дании, так и во всем мире.

Изменилось определение концепции доступности: если раньше под «доступностью» понимали всего лишь доступность физической среды для людей, прикованных к инвалидным коляскам, то в наши дни она стала ключевой, фундаментальной концепцией, описывающей многогранный, сложный процесс адаптации и организации всех видов социальной деятельности, с тем чтобы потребности людей с ограниченными возможностями учитывались с самого начала.

5 Организационная модель обслуживания людей с ограниченными возможностями в Муниципалитете г. Ольборга

В г. Ольборге функции по обслуживанию, уходу и оказанию поддержки людям с ограниченными возможностями разделены между несколькими департаментами. Следует выделить два департамента — они несут особую ответственность перед взрослыми гражданами с ограниченными возможностями (от 18 лет и старше). Это Департамент здравоохранения и устойчивого развития, который занимается межведомственной координацией и формулированием политики, и Департамент по делам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями. В круг задач второго департамента входит предоставление специализированных социальных услуг людям с ограниченными возможностями; эти задачи будут описаны в последующих разделах текущей главы.

5.1 Политика в сфере инвалидности и межведомственная координация

Департамент здравоохранения и устойчивого развития — это координационный орган, учрежденный в январе 2007 г. в результате проведения структурной реформы и объединения с вновь созданным Муниципалитетом г. Ольборга. Одна из важнейших задач этого департамента — выполнение функций секретариата различных советов и управлений, включая местный Совет по делам инвалидов. Совет по делам инвалидов функционирует в муниципалитете с 1991 г. и в настоящее время организован по тому же принципу, что и советы, созданные в других датских муниципалитетах. Совет состоит из 7 членов, представляющих различные организованные интересы, связанные с вопросами инвалидности, и 7 представителей местных органов власти. Все они избираются на 4-летний срок.

В круг задач Совета по делам инвалидов и, в частности, Департамента здравоохранения и устойчивого развития входит формулирование общего курса политики в сфере инвалидности и формулирование политических задач на локальном уровне. Совет может проводить слушания по вопросам, входящим в его компетенцию. Он также информирует и инструктирует местное правительство по вопросам, связанным с политикой в сфере инвалидности.

В 2002 г. в г. Ольборге были сформулированы и утверждены местным правительством основные направления местной политики в сфере инвалидности. В рамках местной политики в сфере инвалидности должны быть определены сферы приоритетного внимания соответствующих департаментов, например Технического департамента и Департамента по вопросам окружающей среды; Департамента мэра; Департамента по делам семьи и вопросам

занятости; Департамента образования и культуры; и Департамента по делам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями и т.д. Каждый из департаментов сформулировал свой план по реализации задач, относящихся к сферам приоритетного внимания и касающихся обеспечения равного доступа и равных возможностей для граждан с ограниченными возможностями.

5.2 Специализированные услуги и деятельность Департамента по делам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями

Обязательства по предоставлению специализированных социальных услуг людям с ограниченными возможностями возложены на Департамент по делам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями. Департамент отвечает за решение социальных вопросов и вопросов, связанных со здоровьем пожилых граждан (старше 65 лет) и граждан с ограниченными возможностями (от 18 лет и старше). В структуре Департамента созданы три функционально независимых подразделения (их функции перечислены ниже):

Оценка потребностей в социальной помощи: Обязательства, связанные с назначением социальных льгот пожилым и взрослым гражданам с ограниченными возможностями.

Работа с гражданами пожилого возраста: Обязательства, к числу которых относятся: оказание помощи на дому; обеспечение ухода в домах престарелых; обслуживание по участковому принципу; обучение и услуги, связанные с выполнением различных видов деятельности; уборка; обеспечение питанием; обеспечение пожилых граждан вспомогательными средствами и техникой для практического использования.

Работа с гражданами с ограниченными возможностями: Обязательства, к числу которых относятся: дневной и круглосуточный уход и оказание поддержки людям с ограниченными возможностями, организация дневной деятельности, специальные программы трудоустройства для людей с ограниченными возможностями.

5.2.1 Организационная структура

Общая организационная структура Департамента может быть представлена в виде организационной диаграммы:



В состав Департамента по вопросам инвалидности тоже входят три подразделения, которые организованы в соответствии с потребностями различных целевых групп. Это Отдел по делам глухих и людей с умственными и психическими нарушениями/умственно отсталых, Отдел по делам людей, страдающих аутизмом и психическими заболеваниями и Отдел по делам людей с физическими нарушениями и по вопросам оказания специальных услуг. Такая структура отчасти способствует углублению специализации сотрудников, работающих с различными целевыми группами, и облегчает разработку узкоспециализированных услуг. С другой стороны, она требует координации усилий при работе с различными целевыми группами, координации деятельности различных подразделений по оказанию услуг. Такая координация осуществляется с помощью ряда механизмов, которые подробно описаны в Главе 7.

Все подразделения-производители услуг получают техническую и экспертную поддержку от Секретариата, в состав которого входят эксперты, финансовые консультанты, консультанты по стратегическому развитию и другие специалисты. В структуре Департамента Секретариат отвечает также за обеспечение взаимодействия между административным и политическим

уровнями.



В целом, в структуре Департамента по обеспечению ухода за пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями вопросы, связанные с инвалидностью, решаются на различных административных уровнях.

- Уровень 1: Комитет по обеспечению ухода за пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями – подразделение Муниципального совета, в состав которого входят должностные лица, избираемые демократическим путем. Комитет отвечает за формулирование общих стратегических целей в рамках вверенной ему сферы. Олдермен Комитета по обеспечению ухода за пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями осуществляет повседневное руководство деятельностью Административного департамента.
- Уровень 2: Главный исполнительный директор Комитета по обеспечению ухода за пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями; высший уровень административной власти.
- Уровень 3: Ответственные сотрудники в различных сферах, курируемых Департаментом по обеспечению ухода за пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями, в том числе ответственные сотрудники по работе с гражданами с ограниченными возможностями.
- Уровень 4: В сфере работы с гражданами с ограниченными возможностями этот уровень представлен четырьмя отделами (см. Организационную диаграмму)
- Уровень 5: Представлен руководителями подразделений - производителей услуг, которые входят в состав обслуживающих подразделений.
- Уровень 6: Представлен младшим руководством подразделений - производителей услуг.

5.2.2 Формальные организационные структуры в сфере обслуживания людей с ограниченными возможностями

В 2007 г., в результате проведения структурной реформы, Муниципалитету г. Ольборга был передан ряд новых функций. Это повлекло за собой существенное расширение сферы обслуживания людей с ограниченными возможностями. В течение двух лет, предшествовавших реформе местного самоуправления (2007 г.), рост бюджетного финансирования в сфере услуг для людей с ограниченными возможностями составлял примерно 3%, в то время как аналогичный показатель за период 2006 – 2007 г.г. составил 101%. Это свидетельствует об удвоении объема деятельности в сфере обслуживания инвалидов в муниципальном секторе. В одной из крупнейших сфер обслуживания, жилищной сфере, объем предоставленного жилья вырос примерно с 325 ед. в 2006 г. до 806 ед. в 2008г. В 2006 г. расходы на жилье составили 66% от общего объема бюджетного финансирования. Вследствие изменений, произошедших в структуре бюджета, рассчитать показатели за 2008 г. не представляется возможным.

До 2007 г. наблюдалась общая тенденция: в исторических округах страны (в тех, которые были созданы первыми) предлагались более специализированные услуги. Вследствие этого для жителей Муниципалитета г. Ольборга, а также ряда других муниципалитетов региона Муниципалитет г. Ольборга стал главным поставщиком целого ряда специализированных услуг. Муниципалитет г. Ольборга выполняет функции регионального поставщика специализированных услуг для глухих людей с сочетанной патологией и людей, страдающих расстройствами аутического спектра.

Одновременно с передачей новых функций происходило внедрение новой административной структуры. Модель разработана с учетом принципов разграничения экономических/финансовых и исполнительных полномочий, преимущественно между органами, ответственными за проведение оценки, и действующими в структуре Департамента исполнительными органами. Смысл этого подхода состоит в создании таких условий, при которых исполнительные органы могли бы всецело сконцентрироваться на разработке услуг и регистрации факта оказания услуг, в то время как орган, ответственный за проведение оценки, будет заниматься выявлением и оценкой потребностей граждан и конкретизацией уровней требуемых услуг.

Административную модель можно рассматривать как проявление ярко выраженной тенденции к рыночной ориентации в государственном секторе, который является производителем услуг: вследствие разграничения функций органов власти частные поставщики социальных услуг получают равные возможности для конкурирования с соответствующими государственными подразделениями. В основе этого подхода лежит допущение, согласно которому конкуренция между подразделениями по оказанию услуг способствует оптимизации производства услуг и является надежным основанием для эффективного использования государственных ресурсов. Кроме того, внедрение административной модели способствует оптимизации финансовой функции управления государственными расходами, поскольку органы власти, предоставляющие услуги, обязаны предоставлять финансовую отчетность. В сфере социального обслуживания взрослого населения административная модель является отправной точкой примерно для 60% муниципалитетов.

Отличительной особенностью сферы обслуживания людей с ограниченными возможностями является то, что осуществление задач, связанных с предоставлением и оценкой отдельных услуг, неразрывно связано с наличием профессионального опыта, которым, как правило, обладают именно специалисты вышеупомянутых подразделений по оказанию услуг. В целях оказания содействия диалогу между двумя сферами и сопутствующей оптимизации условий для максимально эффективного использования кадровых и финансовых ресурсов, Комитет по делам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями принял решение о внедрении административной модели на Уровне 3 (см. разделы 6.2.1.).

5.2.3 Инструменты стратегического планирования – Планы по развитию и целевое управление

Разграничение полномочий в структуре Департамента социального обслуживания граждан с ограниченными возможностями в основном касается взаимосвязей между следующими компонентами: финансовый контроль, права граждан, основанные на индивидуальных потребностях, оказание услуг и оценка результатов их оказания. В данном контексте краткосрочные цели, связанные с удовлетворением спроса на производство услуг, являются неотъемлемой составляющей административной модели. Вопрос о включении долгосрочного стратегического планирования и крупномасштабного регулирования производительности в систему государственного управления и производства услуг требует дальнейшего рассмотрения.

В Муниципалитете г. Ольборга административную модель частично дополняет целевое управление и управление стоимостью. Общие цели и мероприятия, которые должны быть реализованы в подразделениях-производителях услуг, а также соответствующие финансовые мероприятия формулируются в ежегодно издаваемом стратегическом документе «Бюджет и цели» и ежегодных Планах по развитию. Эти документы не только помогают увидеть взаимосвязь между финансовыми мероприятиями и соответствующими целями/уровнями обслуживания, которых можно достичь, но и способствуют выработке общего понимания в отношении долгосрочных целей Департамента в сфере производства услуг. Целевые группы, чьи интересы учитываются при разработке Планов по развитию, — это граждане, работники и представители политико-административного уровня. В рамках отношений между гражданами, политиками и представителями административного уровня, в том числе служащих, Планы по развитию выполняют функцию политической декларации о намерениях.

В целом, в организационной структуре Департамента по делам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями присутствуют определенные встроенные механизмы внутренней координации и обмена информацией. В какой-то степени официальные документы — Планы по развитию и стратегические документы по бюджету — выполняют функцию коммуникационных материалов, как для граждан, так и для служащих и руководителей подразделений по оказанию услуг.

5.3 *Инклюзивность как направление политики. Специализированные услуги как точка пересечения*

Реализация принципа инклюзивности, фундаментального принципа датской политики в сфере инвалидности (основной ее целью является адаптация стандартных услуг к потребностям и возможностям граждан с ограниченными возможностями), сопряжена с определенными сложностями – необходимостью координации деятельности на стыке

индустрии стандартных услуг, с одной стороны, и специализированных социальных услуг для людей с ограниченными возможностями — с другой.

Департамент по обеспечению ухода за пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями осуществляет управление деятельностью в сфере социального обслуживания взрослых людей с ограниченными возможностями. Однако ответственность за предоставление ряда услуг разделяют сразу несколько департаментов, поэтому управление деятельностью в данной сфере осуществляется в соответствии с этим фактом. Специальные приборы подсчитывают объем услуг, предоставленных гражданам с ограниченными возможностями, не получающим социальных пенсий, а также детям и подросткам до 18 лет.

С практической точки зрения это означает, что граждане с ограниченными возможностями, в зависимости от возраста, источника дохода и т.д., имеют право на получение различных услуг, которые предоставляют различные департаменты. Оценкой эффективности схем по оказанию образовательных и вспомогательных услуг детям и молодым людям с ограниченными возможностями, имеющим особые потребности, в основном занимаются Департамент образования и культуры и Департамент по делам семьи и вопросам занятости. Финансовые полномочия и полномочия, связанные с оценкой эффективности услуг и схем трудоустройства, разработанных для взрослых граждан, которые не получают никакой пенсии, возложены на Департамент по делам семьи и вопросам занятости. В действительности, подразделения-производители услуг не всегда подчиняются департаменту, ответственному за оценку.

Деятельность по осуществлению этих межведомственных задач координируется посредством письменных соглашений о сотрудничестве. В этих соглашениях обозначаются границы ответственности и определяется порядок взаимодействия, в первую очередь между Департаментом образования и культуры, Департаментом по делам семьи и вопросам занятости и Департаментом по делам пожилых людей и людей с ограниченными возможностями. Соглашения официально пересматриваются раз в два года. Кроме того, осуществляется непрерывное взаимодействие экспертов-консультантов, работающих в Секретариате, ответственном за работу с гражданами с ограниченными возможностями, с экспертами, работающими в секретариатах других департаментов.

6 Структуры по оказанию технической поддержки и обмену информацией

Невозможно выделить один-единственный орган, отвечающий за генерирование и накопление опыта и знаний в сфере обслуживания людей с ограниченными возможностями. Эти механизмы отчасти встроены в различные организационные структуры и инструменты управления, а отчасти создаются отдельно. В следующей главе будет описан ряд важнейших механизмов распространения информации, координации аналитической деятельности и оказания поддержки. Стоит отметить, что различные координационные механизмы используются в различных целях: так, часть механизмов применяется для анализа и совершенствования социальных услуг, другая часть — преимущественно в процессе оказания этих услуг.

6.1 Внутренняя координация и обмен опытом в Муниципалитете г. Ольборга

Департамент по обеспечению ухода за пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями использует различные механизмы координации и совершенствования

социальных услуг. Основной механизм координации — это регламентированные встречи на горизонтальном и вертикальном уровнях в Департаменте по обеспечению ухода за пожилыми людьми и людьми с ограниченными возможностями. На эти встречи, которые одновременно выполняют функцию механизма, приглашаются члены обоих комитетов представителей работников, члены различных советов руководителей/представители исполнительных органов и члены комитетов, представляющих интересы потребителей/родственников потребителей. Кроме того, для организации взаимодействия между подразделениями-производителями услуг и представителями политико-административного уровня созываются сессии генеральной ассамблеи.

Что же касается координации деятельности по накоплению профессиональных знаний внутри Департамента, опыт показывает, что механизмы учета профессиональных компетенций требуют больших затрат времени и не являются эффективными. Консультанты, работающие в Секретариате Департамента обслуживания людей с ограниченными возможностями, предоставляют профессиональные консультации специалистам различных подразделений-производителей услуг. На практике консультанты оказывают содействие в обмене информацией и разработке новых методов и подходов к предоставлению социальных услуг и накоплению знаний внутри сектора на горизонтальном уровне.

В основном, долгосрочное стратегическое планирование осуществляется в рамках совместных процессов, сопровождающих разработку Планов по развитию и стратегических документов по бюджету. Долгосрочное стратегическое планирование по конкретным вопросам может осуществляться и рабочими группами. Как правило, в состав рабочих групп входят представители работников, руководства и младшего руководства подразделений-производителей услуг; представители потребителей/родственников потребителей; представители организаций гражданского общества и организованных интересов. Такой способ планирования отражает датскую традицию представительства интересов в рамках политических процессов.

Рабочие группы оказывают содействие в повышении уровня информированности лиц, ответственных за принятие решений на политическом уровне. Более того, разрушаются некоторые из привычных препятствий, возникающих в рамках осуществления инициатив, поскольку стороны, ответственные за их реализацию, имеют единое представление о приемлемых путях решения задач. Так называемая «интегрирующая сила» рабочих групп способствует снижению уровня неопределенности, связанной с процессами осуществления инициатив вообще, и выработке оптимальных путей решения. Однако работа в формате рабочих групп — дорогостоящее предприятие, поскольку процесс достижения консенсуса требует больших затрат времени от всех участников.

6.2 Региональная координация, обмен опытом и развитие

Специализированные услуги для людей с ограниченными возможностями предоставлялись в основном в исторических округах. Это означало, что накопление профессионального опыта происходило именно на региональном уровне. Благодаря этому открывались возможности для специализации в узких областях и на определенных нарушениях и формировалась основа для развития профессиональных сообществ. Структурная реформа частично способствовала раздроблению этих сообществ. После проведения структурной реформы (2007 г.) был разработан целый ряд механизмов, направленных на поддержку и развитие

профессиональных сообществ, а также механизмы обмена информацией на административных уровнях (профессиональные сети, фокус-группы, организованные при участии членов муниципальных советов). Сетевые группы организованы в различных сферах обслуживания и в рамках различных целевых групп.

В рамках региональной организационной структуры много внимания уделяется координирующей роли регионов. Комитет по связям является важнейшим координационным органом, ответственным за взаимодействие между региональным и муниципальным уровнем. В состав Комитета входят председатель регионального совета (это политический орган) и мэры муниципалитетов. Комитет занимается координационной деятельностью, связанной с межмуниципальным сотрудничеством, и использует различные инструменты регулирования межмуниципального сотрудничества. Кроме того, создан ряд комитетов, которые действуют в качестве совещательных органов при региональном совете.

Ежегодные муниципальные отчеты и рамочные соглашения — основные инструменты управления и координации сотрудничества между муниципалитетами и регионом. В ежегодных муниципальных отчетах разъясняется информация, касающаяся прогнозируемого спроса на услуги в рамках муниципалитета; прогнозируется спрос, связанный с содержанием услуг; и интерпретируются все изменения в спросе и предложении на услуги, которые должны произойти в течение последующих пяти лет. Рамочные соглашения формулируются ежегодно; в них прописываются все изменения в содержании услуг и спросе на социальные услуги, происходящие на региональном уровне.

Муниципальные отчеты и рамочные соглашения — обязательные политические инструменты, которые одинаково используются во всех пяти датских регионах и тем самым способствуют реализации общей национальной концепции. Политическая цель — координирование услуг на региональном уровне и легализация средств обеспечения прозрачности внутри сектора — сформировалась вследствие проведения реформы (2007 г.) и последовавшей за этим передачи функций. Аналогичные соглашения заключаются в сфере здравоохранения; функции здесь разделяются между муниципалитетами и регионами.

Двухлетний опыт внедрения новой административной структуры в Муниципалитете г. Ольборга показал, что муниципальные отчеты и рамочные соглашения являются довольно жесткими инструментами, а их использование требует больших затрат времени. Качество инструмента снижается еще и потому, что в соглашения включаются только услуги, предоставляемые в исторических округах. Вследствие этого невозможно составить целостное представление обо всех изменениях спроса и предложения внутри сектора. При прочих равных условиях отсутствие инструментов планирования на региональном уровне будет способствовать повышению уровня неопределенности в сфере муниципального планирования. Вследствие этого вопросы, связанные со спросом на услуги, муниципалитеты будут стремиться решать самостоятельно — на муниципальном уровне. Вообще, ожидается снижение уровня специализации на межмуниципальном и региональном уровнях. Вместо этого будут открываться относительно небольшие подразделения, оказывающие комплексные услуги.

В Муниципалитете г. Ольборга, а также в Северном регионе ведется разработка инструментов прогнозирования и осуществляется подготовка статистических и аналитических материалов, касающихся ситуации в секторе. Работа, осуществляемая в

Муниципалитете г. Ольборга, частично тормозится из-за отсутствия необходимых ИТ-решений для обмена и управления информацией. Они находятся в стадии разработки.

6.2.1 Качественное развитие на региональном уровне и научно-исследовательская деятельность

В целях проведения качественных исследований и изучения вопросов, связанных с региональным развитием, администрациями исторических округов, входящих в состав Ютландии, в 2000 г. был основан Региональный центр социальных исследований и оценки (РЦСИиО). РЦСИиО осуществляет свою деятельность в муниципалитетах и регионах, расположенных в Северной и Центральной Ютландии. Финансирование РЦСИиО осуществляется Правительством. Целью его деятельности является содействие в проведении практических исследований и реализации оценочных проектов в социальной сфере. Одним из методов, разработанных спустя год после проведения структурной реформы, стала организация профессиональных сетевых групп — для специалистов организуются совместные встречи, они участвуют в обучающих мероприятиях, систематическом обмене информацией и совместной работе. Сетевые группы организованы в следующих сферах: работа с людьми с ограниченными возможностями; работа с людьми, страдающими аутизмом; работа с жертвами насилия; работа с людьми, перенесшими травму головного мозга; а также в сфере социальной психиатрии и оценки.

На протяжении последних нескольких лет регионы занимаются совместной разработкой датской модели качества для оценки региональных жилищных схем в социальной сфере. Целью этой работы является доработка действующей на региональном уровне модели с перспективой полноценного ее использования в социальной сфере на основе опыта внедрения данной модели на региональном уровне. В целом, первоочередные усилия региональных и муниципальных органов власти направлены на создание специальных зон для поддержания профессиональных компетенций работников.

7 Национальные учреждения в сфере развития и обмена опытом

Существуют две организационные структуры, два национальных консультативно-исследовательских учреждения, о которых стоит упомянуть в данной аналитической записке. Они играют ключевую роль в сфере развития и обмена опытом.

7.1.1 Национальное управление социального обслуживания

Одно из этих учреждений, Национальное управление социального обслуживания, было основано 1 января 2007 г. и является независимым подразделением [Министерства социального обеспечения](#). Целью деятельности Национального управления является содействие развитию и реализации различных инициатив в сфере социального обслуживания, а также оказание поддержки и предоставление консультаций представителям местных органов власти по вопросам обслуживания граждан (детей, молодежи, маргинальных социальных групп, пожилых людей и людей с ограниченными возможностями).

Парламент Дании определяет, какие из политических и социальных инициатив и инициатив в сфере социального обеспечения должны быть реализованы в стране. Национальное управление социального обслуживания оказывает содействие местным органам власти в реализации этих инициатив, предоставляет им консультации и оказывает поддержку. Кроме того, в отдельных сложных случаях, требующих специализированного подхода,

Национальное управление социального обслуживания предоставляет специализированные консультации и проводит специализированную оценку. В последнем случае специализированные консультации предлагаются и гражданам.

Национальное управление социального обслуживания оказывает содействие обеспечению благополучия детей, молодежи, маргинальных социальных групп, пожилых людей и людей с ограниченными возможностями, и следит за тем, чтобы инициативы, реализуемые в этих сферах, имели под собой научное основание, соответствовали стандартам эффективности и стандартам, прописанным в соответствующих документах.

Национальное управление социального обслуживания отвечает и за реализацию ряда других проектов. Так, оно осуществляет управление [Интернет-порталом сферы социального обслуживания](#) ("Tilbudsportalen"), на котором представлен подробный обзор всех социальных услуг, предоставляемых людям с ограниченными возможностями на всей территории страны; отвечает за проведение аналитических мероприятий в соответствии с [Консолидирующим законом о социальных услугах](#), а также за реализацию задач, связанных с проведением дополнительных мероприятий и инновационной деятельностью в сфере специализированного консультирования.

Центр специального образования, исследований и документации ("VISO") является особым подразделением Национального управления социального обслуживания. В наиболее сложных случаях, требующих специализированного подхода, Центр оказывает поддержку местным органам власти, учреждениям и гражданам, предоставляя им в бесплатную специализированную информацию. В его функции также входит обмен опытом и информацией со всеми заинтересованными сторонами в рамках социальной сферы, а также со специалистами, предоставляющими специализированные консультации государственным средним школам.

7.1.2 Датский национальный центр социальных исследований

Датский национальный центр социальных исследований (ДНЦСИ) — еще одно крупное учреждение, занимающееся исследованиями общего характера в социальной сфере. ДНЦСИ занимается генерированием и распространением информации с целью оказания помощи лицам, принимающим политические и административные решения. В настоящее время ДНЦСИ — крупнейшее в Дании учреждение, которое занимается научными исследованиями в сфере социального обеспечения. ДНЦСИ использует свой собственный, а также международный опыт в качестве основы для проведения исследований по отдельным направлениям политики и отдельным вопросам по заказам различных министерств, государственных органов и т. д., заинтересованных в проведении социологических исследований в сфере социального обеспечения.

7.2 Негосударственные организации

Объединение датских организаций людей с ограниченными возможностями (ОДОЛСО) — датская зонтичная организация, которая объединяет в своем составе 32 организации, представляющие интересы 320 000 жителей Дании. Совместно с местным Советом по вопросам инвалидности (Handicaprådene) ОДОЛСО играет важную роль в выработке политических решений и законодательстве как на общегосударственном, так и на региональном и местном уровнях.