

Система базового социального обеспечения в ФРГ (2005–2023 гг.)

Дарья В. Саватеева

*Белорусский государственный университет,
Минск, Республика Беларусь, darya-kruglova.98@mail.ru*

Аннотация. Обеспечение базовых социальных потребностей населения, особенно наиболее уязвимых групп общества, – важное направление социальной политики. Статья посвящена исследованию базового социального обеспечения в ФРГ в 2005–2023 гг., выявлению структуры и особенностей системы предоставления социальных льгот для населения. Хронологические рамки исследования обусловлены значительными изменениями в структуре и законодательном регулировании базовой помощи. С 2005 г. в силу вступила Двенадцатая книга Социального кодекса, регулирующая предоставление первого элемента базового социального обеспечения – социальной помощи, которая состоит из помощи по обеспечению средств к существованию, базового обеспечения по старости и в случае снижения трудоспособности, вспомогательных средств для здоровья, помощи в уходе, помощи в преодолении определенных социальных трудностей и помощи в других жизненных ситуациях. В 2023 г. второй элемент системы – пособие по безработице-2 – был заменен на пособие гражданину. В ходе исследования автор пришел к выводу о том, что особенностями системы базового социального обеспечения в ФРГ на современном этапе развития являются ее непрерывный процесс реформирования и адаптации к вызовам современности, ежегодное индексирование выплат в соответствии с социально-экономическим развитием, модернизация в соответствии с демографическим фактором и расширение категорий соискателей социальных льгот.

Ключевые слова: система базового социального обеспечения, социальная политика, ФРГ, социальная помощь, пособие по безработице-2

Для цитирования: Саватеева Д.В. Система базового социального обеспечения в ФРГ (2005–2023 гг.) // Вестник РГГУ. Серия «История. Политология. Международные отношения». 2023. № 4. Ч. 2. С. 198–208. DOI: 10.28995/2073-6339-2023-4-198-208

Basic social security system in Germany (2005–2023)

Daria V. Savateyeva

Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus,

darya-kruglova.98@mail.ru

Abstract. Ensuring the basic social needs of the population, especially the most vulnerable groups of society, is an important area of social policy. The paper is dealing with the study of basic social security in Germany in 2005–2023, identifying the structure and special system for providing social benefits to the population. The chronological scope of the research is defined by significant changes in the structure and legislative regulation of basic assistance. Since 2005, the Twelfth Book of the Social Code has come into force, regulating the allocation of the first element of basic social security – social assistance. It consists of livelihood assistance, basic security for old age and disability, health aids, care assistance, assistance in overcoming certain social difficulties and assistance in other life situations. In 2023, the second element of the system, unemployment benefits-2, was replaced by a citizen benefit. In the course of the research, the author came to the conclusion that the features of the basic social security system in Germany at the present stage of development are its continuous process of reform and adaptation to the challenges of modern times, annual indexation of payments in accordance with socio-economic development, modernization in accordance with demographic factor and expansion of categories of applicants for social benefits.

Keywords: basic social security system, social policy, Germany, social assistance, unemployment benefits-2

For citation: Savateyeva, D.V. (2023), “Basic social security system in Germany (2005–2023)”, *RSUH/RGGU Bulletin. “Political Science. History. International Relations” Series*, no. 4, part 2, pp. 198–208, DOI: 10.28995/2073-6339-2023-4-198-208

Введение

Социальная уязвимость в условиях кризисов и динамично меняющегося мира способствует росту среди населения недоверия и неуверенности в завтрашнем дне. В свою очередь система базового социального обеспечения представляет собой ключевой элемент социальной политики и содействия благосостоянию населения, обеспечивая социальную защиту наиболее уязвимых групп насе-

ления и предоставляя им доступ к базовым социальным услугам. С целью выявления особенностей системы базового социального обеспечения в ФРГ на современном этапе развития необходимо проанализировать ее структуру и наиболее характерные изменения, произошедшие в данной сфере в 2005–2023 гг.

Для более полной характеристики рассматриваемого вопроса были изучены работы, посвященные основным принципам и организационной структуре немецкого социального государства [Neumann, Schaper 2008], а также социальной политике [Frerich 2018]. Теоретические основы, этапы развития и реформирования системы базового социального обеспечения представлены в немецкоязычной научной литературе. Среди исследователей, уделивших внимание данной теме, можно выделить работы М. Крапфа, Г. Шеллхорна, У. Крамера¹, Р. Мюллер де Менезес, Й. Хюттенбринка², Р. Собота³ [Krapf 2019; Müller de Menezes 2012]. Что касается русскоязычной академической литературы, то специальные работы, посвященные системе базового социального обеспечения, в ней отсутствуют.

Понятие «социальное государство» в ФРГ рассматривается в рамках теории социальной справедливости и основывается на принципе социальности. В связи с этим государство реализует политику, направленную на обеспечение достойного уровня жизни своих граждан и удовлетворение основных жизненных потребностей всех социальных групп.

Результаты и их обсуждение

Первым элементом системы базового социального обеспечения является социальная помощь, цель которой заключается в предоставлении возможности лицам, имеющим право на льготы, вести

¹Krahmer U., Schellhorn H. Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII: Leistungen der neuen Sozialhilfe bei Pflegebedarf. Hannover: Vincentz Network, 2022. 156 S.

²Hüttenbrink J. Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II: Hilfe zum Lebensunterhalt (Hartz IV), Grundsicherung, sonstige Ansprüche (z. B. Hilfe zur Pflege), Verfahren, Verwandtenregress (Beck-Rechtsberater im dtv). Berlin, 2009. 304 S.

³Sobota R. Sozialleistungen in der Betreuungspraxis: Teilhabeleistungen (BTHG), Eingliederungshilfe, Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Renten- und Versicherungsansprüche. Köln: Reguvis Fachmedien, 2022. 408 S.

образ жизни, соответствующий достоинству человека⁴. С 1976 г. в ФРГ данный вид поддержки граждан был особой частью Социального кодекса и только к 2005 г. выделился в Двенадцатую книгу Социального кодекса (Социальная помощь) в рамках проведения программы «Повестка дня–2010», которая начала реализовываться с 2003 г.

В соответствии с параграфом 8, разделом 1, главой 2 Двенадцатой книги Социального кодекса, социальная помощь включает в себя:

- 1) помощь по обеспечению средств к существованию;
- 2) базовое обеспечение по старости и в случае снижения трудоспособности;
- 3) вспомогательные средства для здоровья;
- 4) помощь в уходе;
- 5) помощь в преодолении определенных социальных трудностей;
- 6) помощь в других жизненных ситуациях⁵.

Помощь по обеспечению средств к существованию предоставляется лицам, которые не могут самостоятельно обеспечить себе прожиточный минимум: питание, одежду, предметы личной гигиены и домашнего обихода, участие в социально-культурной жизни общества. Под собственными средствами подразумеваются личные доходы и активы. В случае наличия супруга, сожителя или ребенка (не находящегося в браке и относящегося к семье родителей) доходы и имущество подлежат общему учету. Исключением являются лица, имеющие право на получение пособия как трудоспособные граждане и иждивенцы. На практике данный вид социальной помощи возможно получить при условии отсутствия оснований для получения пособия по безработице-2 и базового обеспечения в старости и нетрудоспособности.

Базовое обеспечение по старости и в случае снижения трудоспособности. Данный вид пособия выплачивается на основании заявления лица, соответствующего критериям признания, установленного законом пенсионного возраста (табл.) либо полной недееспособности.

⁴ Sozialgesetzbuch (SGB). Zwölftes Buch (XII): Sozialhilfe. Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 // BGBl. I. S. 3022. § 1. Aufgabe der Sozialhilfe. URL: <https://clck.ru/35sr9f> (дата обращения 25 сентября 2023).

⁵ Ibid. § 8. Leistungen. URL: <https://clck.ru/35sr9m> (дата обращения 25 сентября 2023).

Таблица

Предельный возраст лиц, которые имеют право на получение базового обеспечения в старости⁶

Год рождения	Предельный возраст
1947	65 лет и 1 месяц
1948	65 лет и 2 месяцев
1949	65 лет и 3 месяцев
1950	65 лет и 4 месяцев
1951	65 лет и 5 месяцев
1952	65 лет и 6 месяцев
1953	65 лет и 7 месяцев
1954	65 лет и 8 месяцев
1955	65 лет и 9 месяцев
1956	65 лет и 10 месяцев
1957	65 лет и 11 месяцев
1958	66 лет
1959	66 лет и 2 месяца
1960	66 лет и 4 месяца
1961	66 лет и 6 месяцев
1962	66 лет и 8 месяцев
1963	66 лет и 10 месяцев
с 1964	67 лет

За период с 2005 по 2022 г. количество лиц, которые получили базовую помощь по старости и в случае снижения трудоспособности, выросло в 1,9 раза – с 630,3 тыс. в 2005 г. до 1,2 млн в 2022 г., значительное увеличение данного показателя объясняется демографическими изменениями в немецком обществе, а также увеличением числа лиц с миграционным фоном⁷.

⁶Ibid. § 41. Leistungsberechtigte. URL: <https://clck.ru/35sr9t> (дата обращения 25 сентября 2023).

⁷Anzahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Deutschland von 2003 bis 2022. URL: <https://clck.ru/35srAA> (дата обращения 25 сентября 2023).

Вспомогательные средства для здоровья выделяются в целях профилактики и выявления ранних типов заболеваний, также для того, чтобы лица, не имеющие медицинского страхования, имели доступ к данному виду услуг. Другие льготы предоставляются только в том случае, если без них, согласно заключению врача, существует угроза возникновения заболевания или иного вреда здоровью. Размер помощи соотносится с пособием по обязательному медицинскому страхованию. Данный вид социальной помощи выплачивается в исключительных случаях, так как регистрация по получению социальной помощи происходит через компании медицинского страхования, и, таким образом, данная категория лиц рассматривается как участники обязательного медицинского страхования.

Помощь в уходе предоставляется лицам, которые имеют нарушения, связанные со здоровьем, не могут самостоятельно справиться с физическими, когнитивными и психологическими нарушениями. Для получения данного вида социальной помощи проводится экспертиза, которая определяет степень необходимого ухода и ранжирует соискателей пособия по уровням, соответствующим степени тяжести нарушений самостоятельной занятости:

- уровень ухода 1: незначительные нарушения дееспособности (от 12,5 до 27 баллов);
- уровень ухода 2: значительные нарушения дееспособности (от 27 до 47,5 баллов);
- уровень ухода 3: серьезные нарушения дееспособности (от 47,5 до 70 баллов);
- уровень ухода 4: наиболее серьезные нарушения дееспособности (от 70 до 90 баллов);
- уровень ухода 5: наиболее серьезные нарушения дееспособности или нарушения с особыми требованиями к уходу (от 90 до 100 баллов)⁸.

Дети в возрасте старше 18 месяцев, чья степень способностей не соответствует возрастному развитию, также имеют право на получение льгот по уходу:

- уровень ухода 2: от 12,5 до 27 баллов;
- уровень ухода 3: от 27 до 47,5 баллов;
- уровень ухода 4: от 47,5 до 70 баллов;
- уровень ухода 5: от 70 до 100 баллов⁹.

⁸Sozialgesetzbuch (SGB). Zwölftes Buch (XII): Sozialhilfe. Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 // BGBl. I. S. 3022. § 61b. Pflegegrade. URL: <https://clck.ru/35srAJ> (дата обращения 25 сентября 2023).

⁹Ibid. § 61c. Pflegegrade bei Kindern. URL: <https://clck.ru/35srAV> (дата обращения 25 сентября 2023).

Необходимо отметить, что данный вид помощи может предоставляться как в виде денежной выплаты, так и в натуральной форме. Уровень ухода 1 включает в себя вспомогательные средства по уходу, меры по улучшению жилищных условий и т. д. Уровень ухода 2–5 включает в себя уход на дому, частичный стационарный и стационарный уход, краткосрочный уход¹⁰.

Помощь в преодолении определенных социальных трудностей выделяется особым категориям населения, которые находятся вне системы социального обеспечения (бездомные, ранее находящиеся в заключении и т. д.). Пособие включают все меры, необходимые для преодоления трудностей, в частности консультирование и личный уход за получателями помощи и их иждивенцами, поддержка в обучении, интеграция в рынок трудовых отношений, а также комплекс мер по сохранению или приобретению жилья. Также помощь предоставляется независимо от дохода и имущества, в той степени, в которой услуги необходимы в каждом конкретном случае¹¹.

Помощь в других жизненных ситуациях осуществляется в рамках оказания поддержки по ведению домашнего хозяйства; помощи пожилым людям; помощи слепым; помощи в других жизненных ситуациях, при условии обстоятельств, на которые не распространяются другие правила социальной помощи; расходов на похороны. Помощь в ведении домашнего хозяйства осуществляется на временной основе и при условии, что ни соискатель помощи, ни проживающие с ним лица не могут самостоятельно его осуществлять¹². Помощь пожилым людям предоставляется без учета имеющегося дохода и имущества и подразумевает: льготы по приобретению и содержанию жилья; консультирование и поддержка в условиях оказания медицинской помощи; льготы на посещение мероприятий и заведений, предназначенных для общения, развлечения, образования или культурных потребностей пожилых людей¹³. Помощь людям со слепотой осуществляется в качестве компенсации дополнительных расходов при условии, что не предоставляются иные виды пособий в соответствии с другими

¹⁰ Ibid. § 63. Leistungen für Pflegebedürftige. URL: <https://clck.ru/35srAj> (дата обращения 25 сентября 2023).

¹¹ Ibid. § 68. Umfang der Leistungen. URL: <https://clck.ru/35srAr> (дата обращения 25 сентября 2023).

¹² Ibid. § 70. Hilfe zur Weiterführung des Haushalts. URL: <https://clck.ru/35srB7> (дата обращения 26 сентября 2023).

¹³ Ibid. § 71. Altenhilfe. URL: <https://clck.ru/35srBT> (дата обращения 26 сентября 2023).

законодательными актами. Пособие выделяется как в натуральной, так и в денежной форме¹⁴.

Проблема занятости населения, ставшая ключевым вопросом на рубеже веков, рост числа безработных граждан (на 2005 г. достигший отметки в 4,86 млн человек, что составляет 11,7% от общей численности населения страны)¹⁵, увеличение числа лиц с миграционным фоном, а также демографические изменения, проявившиеся в неуклонном старении населения, поставили перед правительством непростую задачу по стабилизации системы социального обеспечения и адаптации ее к современным вызовам.

Необходимо отметить, что проведение реформ в системе базового социального обеспечения стала очевидной не только на фоне вышеперечисленных факторов, но и в связи с увеличением государственного иждивенчества в виде злоупотребления предоставляемыми пособиями по безработице и ростом социальных расходов. Таким образом, с 1 января 2005 г. было введено пособие по безработице-2 – второй элемент системы базового социального обеспечения в рамках реализации «Концепции Харца», которое действовало до 31 декабря 2022 г. (с 1 января 2023 г. заменено на пособие гражданину).

В соответствии с четвертым Законом «О современных услугах на рынке труда»¹⁶, пособие по безработице-2 образовалось в ходе слияния помощи по безработице и социальной помощи. Данный вид льготы предоставляется лицам, временно нетрудоустроенным. Вторая книга Социального кодекса¹⁷ регулирует базовые гарантии для лиц, ищущих работу, и является частью Харца-4.

В соответствии с п. 1 и 2, § 1, главы 1 Второй книги Социального кодекса, базовые гарантии для лиц, ищущих работу, предназначены для того, чтобы они могли вести жизнь, соответствующую человеческому достоинству, и для усиления лич-

¹⁴ Ibid. § 72. Blindenhilfe. URL: <https://clck.ru/35srBf> (дата обращения 26 сентября 2023).

¹⁵ Arbeitslosenzahl in Deutschland im Jahresdurchschnitt von 2005 bis 2023. URL: <https://clck.ru/36BKQU> (дата обращения 21 октября 2023).

¹⁶ Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Vom 24. Dezember 2003. URL: <https://clck.ru/35srBm>, (дата обращения 26 сентября 2023).

¹⁷ Sozialgesetzbuch (SGB). Zweites Buch (II): Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 // BGBl. I. S. 2954. URL: <https://clck.ru/35srBv>, (дата обращения 26 сентября 2023).

ной ответственности лиц, имеющих право на льготы, и людей, которые живут с ними в нуждающемся сообществе¹⁸. Помощь предоставляется денежной выплатой для обеспечения основных жизненных нужд: жилье, продукты питания, здравоохранение и другие категории расходов. С момента введения данной формы социального пособия ее получателями были безработные, низкооплачиваемые работники и другие уязвимые категории населения. Однако существовали категории граждан, которые не имели права на получение пособия по безработице-2: иностранцы, не имеющие статуса постоянного жителя; лица, нарушающие миграционное законодательство; граждане, имеющие значительное имущество или другие источники дохода, достаточные для обеспечения жизненных нужд.

С 1 августа 2006 г. в силу вступил Закон «О дальнейшем развитии базовой безопасности для соискателей работы»¹⁹, который предусматривал внесение 50 поправок: сокращение пособий и ужесточение доступа к получению пособия по безработице-2, сокращение и отмена выплат на проживание при самовольном изменении места жительства и т. д. Следующий этап ужесточения выплаты по пособиям начался с 1 января 2007 г. и предусматривал три уровня санкционных мероприятий: первое нарушение – снижение выплаты пособия на 30% на три месяца, второе – на 60%, третье нарушение в течение одного года – лишение пособия²⁰.

Уровень стандартной ставки, на основании которой происходит расчет базового социального обеспечения (социального пособия и пособия по безработице-2), пересматривается 1 января каждого года в соответствии со средним изменением цен и уровня заработной платы по стране (см. рис. 1).

¹⁸ Ibid. § 1. Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende. URL: <https://clck.ru/35srCB> (дата обращения 26 сентября 2023).

¹⁹ Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. URL: <https://clck.ru/35srCF> (дата обращения 26 сентября 2023).

²⁰ Sozialgesetzbuch (SGB). Zweites Buch (II): Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 // BGBl. I. S. 2954. § 31a. Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen. URL: <https://clck.ru/35srCT> (дата обращения 26 сентября 2023).

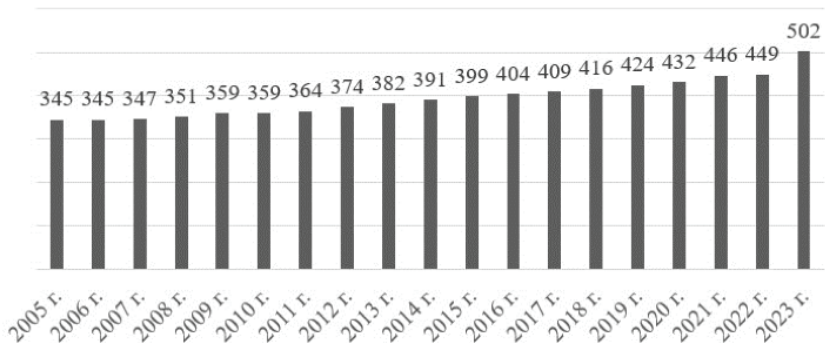


Рис. 1. Стандартная ставка
базового социального обеспечения в Германии
(на одного одинокого взрослого человека в евро)
с 2005 по 2023 г.²¹

Заключение

В итоге рассмотрения данного вопроса можно сказать, что с 1970-х гг. были проведены значительные реформы в системе социального обеспечения, которые на законодательном уровне закрепили предоставление социальной помощи. В начале XXI в. Германия столкнулась с рядом глобальных вызовов, что, в свою очередь, привело к расширению базового социального обеспечения посредством введения пособия по безработице-2 в 2005 г. Таким образом, категории лиц, имеющих право на получение социальных льгот, были расширены до безработных, пожилых людей, лиц с ограниченными возможностями, граждан, находящихся в тяжелых жизненных ситуациях. Наряду с этим необходимо отметить, что особенностями системы базового социального обеспечения в ФРГ на современном этапе развития являются ее непрерывный процесс адаптации к вызовам современности, ежегодное индексирование выплат в соответствии с социально-экономическим развитием, модернизация в соответствии с демографическим фактором и расширение категорий соискателей социальных льгот.

²¹ Höhe des Bürgergelds bzw. des Hartz-IV-Regelsatzes in den Jahren von 2005 bis 2024. URL: <https://clck.ru/35srCi> (дата обращения 26 сентября 2023).

Литература

- Frerich 2018 – *Frerich J.* Sozialpolitik: das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland. München; Wien: Oldenburg, 2018. 667 s.
- Krapf 2019 – *Krapf M.* Der deutsche Sozialstaat seit der Jahrhundertwende: Von den Reformen nach 2000 bis zur Gegenwart. Darmstadt: Academic in Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2019. 412 s.
- Müller de Menezes 2012 – *Müller de Menezes R.* Soziale Arbeit in der Sozialhilfe: Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012. 412 s.
- Neumann, Schaper 2008 – *Neumann L.F., Schaper K.* Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a/M.; N.Y.: Campus, 2008. 405 s.

References

- Frerich, J. (2018), *Sozialpolitik: das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, München, Wien, Oldenburg, Germany.
- Krapf, M. (2019), *Der deutsche Sozialstaat seit der Jahrhundertwende: Von den Reformen nach 2000 bis zur Gegenwart*, Academic in Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, Germany.
- Müller de Menezes, R. (2012), *Soziale Arbeit in der Sozialhilfe: Eine qualitative Analyse von Fallbearbeitungen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Germany.
- Neumann, L.F. and Schaper, K. (2008), *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Deutschland, Campus, Frankfurt a/M., New York, Germany.

Информация об авторе

Дарья В. Саватеева, Белорусский государственный университет, Минск, Республика Беларусь; 220030, Минск, Республика Беларусь, пр. Независимости, д. 4; darya-kruglova.98@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-5018-4210

Information about the author

Darya V. Savateyeva, Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus; 4, Niezaliežnasci Av., Minsk, Republic of Belarus, 220030; darya-kruglova.98@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-5018-4210