

**ЕВОЛЮЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ І СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В США
ПРОТЯГОМ 30-Х РР. ХХ СТ. – ПОЧ. ХХІ СТ.**

Становлення соціальної роботи в Україні, в силу цілого ряду відомих обставин, тісно пов'язано з активним використанням зарубіжного досвіду. Аналіз вітчизняних наукових публікацій та матеріалів конференцій дозволяє говорити, в першу чергу, про американський, британський та польський вплив. Якщо останній спричинений очевидно територіальною близькістю з Україною, то перші викликані, з одного боку, доволі тісними контактами з соціальними працівниками цих країн, а, з другого, привабливістю та розвинутістю їх систем соціального захисту населення.

Запровадження іноземного досвіду ставить ряд проблем, основними з яких, на нашу думку, є наступні: сумісність запозичених моделей з соціальними, економічними і політичними реаліями нашої країни; комплексність запозичень. Ми вважаємо, що другий аспект проблеми є чи не найважливішим, оскільки вирвані з контексту рішення та моделі не тільки не дають очікуваного ефекту, але й втрачають будь-який зміст. Уникнути можливих негативних наслідків можливо шляхом комплексного аналізу того, що ми запозичуємо. Він повинен передбачати розгляд феноменів соціальної роботи виключно у контексті соціально-історичного розвитку та генези соціальної політики.

У даній статті ми робимо спробу застосувати згаданий підхід на прикладі становлення соціальної роботи у США в контексті еволюції соціальної політики цієї країни. Зрозуміло, стаття не може претендувати на вичерпність. Ми окреслили лише найбільш важливі етапи еволюції соціальної роботи протягом 30-х рр. ХХ ст. – поч. ХХІ ст.

Переломний, на думку багатьох американських дослідників, етап у розвитку соціальної роботи в США пов'язаний з економічною депресією та "Новим курсом" Ф.Д. Рузвельта. Лінда Андерсен, Пол Санде та Ірма Харрінгтон, наприклад, починають аналіз системи соціального захисту з 1935 р. [1]. Подібну позицію поділяють Ральф Долгоф і Дональд Фелдстайн, аналізуючи період до 1930-х рр. лише як етап еволюції релігійних ідей та наукових теорій пов'язаних з соціальною допомогою [2]. На 1930 р. американська система соціального захисту являла собою некоординовану мішанину місцевих організацій та установ на рівні штатів, які підтримувалися посередніми ресурсами благодійних організацій. Громадські установи з подібними назвами часто надавали різні послуги та не співвідносилися між собою адміністративно. Волонтерські організації також не володіли достатніми ресурсами для вирішення зростаючих потреб, породжених великою депресією [3]. До цього періоду чи не єдиною державною програмою у сфері соціального захисту була система пенсійного забезпечення для ветеранів громадянської війни. Вона була далека від досконалості та безперервно змінювалася 1862, 1890, 1906, 1910 рр. Американські джерела вказують, що останні виплати за цією програмою робилися навіть у 1999 р. [4]. Виняток також становили скоріше невдалі спроби запровадити загальну пенсійну систему.

Водночас слід зазначити, що на муніципальному рівні існувала стійка традиція соціальної допомоги. Американські автори схильні розрізняти декілька етапів її розвитку в період до 1930-х рр. [5]. Практично всі без винятку дослідники проблеми однозначно вказують на англійський „Закон про бідність” (Poor Law) 1601 р. як основне юридичне джерело ранньої системи соціальної допомоги в США [6].

Розв'язання проблем, викликаних депресією, справило визначальний вплив на подальший розвиток соціальної роботи. Зокрема по-новому було визначено роль уряду

як інструменту соціального захисту. Громадськість почала сприймати бідність скоріше як результат економічних обставин, ніж особистої невдачі. Широке визнання здобула ідея про те, що соціальна допомога є радше обов'язком уряду, ніж приватною благодійною функцією. Ці зміни призвели до створення, в межах нового курсу адміністрації Ф.Д.Рузвельта, великої кількості урядових програм, які максимально інтегрувалися у державну систему соціального добробуту. Новий курс також сприяв підвищенню статусу спеціаліста соціальної роботи, зокрема завдяки особистому внеску таких людей як Гаррі Гопкінс та Френсіс Перкінс.

Акт соціальної безпеки (Social Security Act), прийнятий 1935 р., став центральним документом програм, які склали соціальну основу нового курсу. Завдяки цьому документу було поширено та запроваджено по країні ряд стандартів соціального добробуту, які гарантували користувачам соціальних послуг певну свободу та гідність. Акт визначав постійну, безпрецедентну для США, роль федерального уряду як джерела соціальної допомоги, та запровадив концепцію права на допомогу (entitlement) до американського політичного словника. Соціальні програми цього часу вийшли за межі фінансової допомоги бідним та включали вирішення проблем з житлом, проблем сільської місцевості, рекреації та культурної діяльності, створення механізмів забезпечення добробуту дітей, а також різних форм соціального страхування для різних верств американського суспільства. Важливим моментом стало запровадження накопичувальної пенсійної системи. Це принципово відрізнялося від пенсійних схем затверджених законодавчими актами першої половини 30-х рр., які передбачали можливість втручання штатів у регулювання пенсійних виплат. Так, наприклад, губернатор штату Луїзіана 1937 р. своїм рішенням скоротив у два рази пенсії чорношкірим на червень і липень, щоб залучити на цей період людей до жнив [4].

Акт соціальної безпеки запроваджував також Бюро соціальної безпеки, яке у 1946 р. було перетворено у самостійну Адміністрацію соціальної безпеки.

Соціально-політичні реформи істотно вплинули на соціальну роботу як професію, а саме: збільшили поле діяльності в сфері громадського добробуту, створили нові робочі місця за межами приватних благодійних організацій, визначили громадський добробут та громадську політику як аспекти цієї професії, проширили практичну соціальну роботу за межі міст у сільську місцевість, сприяли поширенню ідей соціальних реформ. Зростання кількості соціальних програм сприяло збільшенню соціальних працівників з 40 000 до 80 000 чол. протягом декади [3]. Значно розширилася і їх спеціалізація. Таке розширення сфер прикладання соціальної роботи об'єктивно впливало на підвищення заробітних плат, покращення умов праці та посилення вимог до освіти.

Не могли не вплинути на розвиток соціальної роботи у США і інші тенденції у розвитку американського суспільства. В цей період міське населення стало переважати сільське (на 1930 р. відповідно 56% і 44%), що змушувало соціальних працівників переорієнтовуватися на роботу у значно більших громадах, із значно меншим рівнем самоорганізації. Крім того активно проявлялися наслідки великих міграційних хвиль кінця XIX – поч. XX ст.ст. Мігранти привносили інше розуміння соціальної справедливості, іншу організацію громади. Протягом 1930-х рр. у великих містах існували цілі райони та підприємства, де взагалі не розмовляли англійською [7]. Іншим важливим фактором, який згодом вплинув на розвиток соціальної роботи, став стрибок у тривалості життя. Протягом 1900-1930 рр. остання збільшилась у середньому на 10 років. Це призвело до істотного збільшення кількості людей похилого віку.

Протягом Другої світової війни багато соціальних працівників одержали пов'язані з війною призначення, викликані створенням спеціальної класифікації

воєнних соціальних працівників та розвитком служб для постраждалих від війни громад. Протягом декади по закінченні війни, було зроблено суттєві спроби з метою підвищити професійний статус соціальної роботи. Вони включали детальну стандартизацію практичних послуг, які надавалися агенствами, розробку міждисциплінарних академічних програм підготовки докторів (PhD) та створення базових навчальних планів для магістрів соціальної роботи (MSW). Заснування 1955 р. Національної асоціації соціальних працівників стало етапом подальшого зміцнення статусу професії.

Повоєнний період також позначився важливими змінами в американській соціальній політиці, що проявилось у заснуванні 1953 р. Департаменту охорони здоров'я, освіти та добробуту (HEW). Крім того у 1950 р. конгрес вперше затвердив разове збільшення соціальних виплат відповідно до рівня "вартості життя". Лише 1972 р. було запроваджена щорічна автоматична індексація соціальних виплат [4]. Було також вдосконалено законодавство про страхування від втрати працездатності. Основні переваги від змін у соціальній політиці протягом 1940-1960 рр. одержували білі робітники з середнім прибутком. Між тим, на початку 1960 рр. Сполучені Штати все ще суттєво відставали від інших західних індустріальних країн у рівні соціального забезпечення. В той же час, відбулися зміни в спрямованості роботи волонтерських та громадських служб. Вони перемістили свою увагу з груп населення з низьким прибутком до тих, які мали середні та високі доходи. Крім того знизилась роль волонтерів, які займалися практичною роботою у громадах в плануванні та організації соціальних послуг. В такому несприятливому середовищі занепадала соціальна активність, та поширювалися настрої спрямовані відверто проти соціальної політики як такої. Впливала і політична ситуація у країні. Захоплена боротьбою з комунізмом, влада часто вороже ставилася до неформальних об'єднань громадян. Відомі приклади, коли об'єднання жінок-домогосподарок змушені були припинити свою діяльність через безпідставні звинувачення у поширенні комуністичних впливів [8].

На початку 60-х рр. прояви бідності, які були широко представлені у пресі та літературі, змусили американців "віднайти" 40 млн. своїх співгромадян, приблизно третина з яких діти, що залишилися за межами сучасного економічного та соціального прогресу. Це стимулювало створення нових видів організацій, які надавали соціальні послуги, наприклад Мобілізація для молоді (Нью-Йорк), а також спричинило проголошення президентом Джонсоном "безумовної війни з бідністю" в січні 1964 р.

Основним інструментом "Війни з бідністю" став Акт про економічні можливості (Economic Opportunity Act (EOA)), який включав такі програми як: Корпус праці (Job Corps), Розширення кордонів (Upward Bound), Корпус сусідської молоді (the Neighborhood Youth Corps), Громадська дія (Community Action), Головний старт (Head Start), Правова служба (Legal Services), Усиновлення бабусями та дідусями (Foster Grandparents), Бюро економічних можливостей (the Office of Economic Opportunity (OEO)) [3]. В 1965 р. конгрес прийняв закони про медичне піклування та медичну допомогу, що супроводжувалося створенням Департаменту у справах житла та міського розвитку, фінансуванням в межах закону про людей похилого віку значної кількості агенств для літніх людей. Також було створено Програму продовольчих марок під егідою Департаменту сільського господарства. Закон про початкову та середню шкільну освіту став переломним прецедентом, який спрямував федеральну допомогу безпосередньо до місцевих шкіл з метою урівняти можливості в освіті для дітей. Прийнятий 1966 р. закон про модель міст суттєво вплинув на найбільш розвинуті міські райони з передовими соціальними службами. Завдяки останньому запроваджувалась концепція контролю з боку громади. Водночас, соціальна робота як професія не впливала на громадську політику в такому обсязі як це мало місце у 1930-х

рр. Основні зусилля соціальних працівників протягом 1960-х рр. концентрувалися навколо різного роду заходів проти бідності, діяльності у громадах та підготовки працівників для різного роду нових організацій, таких як: Корпус миру, VISTA.

У 1970-х рр. президент Ніксон змістив управління програмами з боротьби з бідністю до штатів та місцевих органів влади. Конгресом було прийнято у 1972 р. закон про фінансову допомогу штатам та місцевостям (State and Local Fiscal Assistance Act), а у 1973 р. – закон про загальне працевлаштування та підготовку (Comprehensive Employment and Training Act (CETA)). Це законодавство призвело до максимального зменшення повноважень Офісу економічних можливостей. Найбільш значимими досягненнями адміністрації Ніксона була поправка про соціальну безпеку 1972 р., яка централізувала та стандартизувала допомогу людям з обмеженими можливостями та людям похилого віку з низьким прибутком та запроваджувала принципи індексації інфляції. Крім того, захист цих категорій населення передавався на федеральний рівень. Продовольчі марки, дитяче харчування, пенсійні програми на залізниці також пов'язувалися з "рівнем вартості життя" (cost-of-living rates).

Прийняття у січні 1975 р. XX статті Акту соціальної безпеки (Social Security Act), підсилело популярну у суспільстві концепцію федерального "перерозподілу доходів", що гарантувало штатам максимальну гнучкість в плануванні соціальних послуг завдяки відповідній податковій політиці. В роки правління адміністрацій Форда та Картера XX стаття застосовувалася як до громадських, так і до неприбуткових соціальних служб. Основну увагу було сконцентровано на роботі з людьми залежними від соціальної допомоги, на проблемах насильства над дітьми та на занедбаних дітях, на насильстві в сім'ях, наркоманії та на роботі з людьми із розумовими вадами.

Соціальний розвиток суспільства цього періоду характеризувався рядом суперечливих тенденцій. Неухильно скорочувалася бідність серед людей похилого віку, що забезпечувалося системами адресної допомоги та охорони здоров'я. В той же час, фактично були заморожені (після 1973 р.) виплати за програмою Допомоги для сімей з залежними дітьми (Aid for Families with Dependent Children (AFDC)). Поряд з відчутним зниженням купівельної спроможності це призвело до стійкої тенденції зростання бідності серед дітей, особливо кольорових. Наприкінці 1970-х рр. адміністрацією президента Картера було об'єднано різноманітні державні гранти у соціальній сфері у цілісну систему галузевих програм. Ці реформи з одного боку запроваджували обмеження на загальні витрати з державного бюджету, а з іншого посилювали її контроль за цільовим використанням коштів. Наслідки цієї реформи стали відчутними вже у 1980-х рр.

Вцілому, соціальні реформи середини 1970-х рр. американські дослідники характеризують радше як період стагнації [3]. У той же час істотні зрушення відбулися у професійній підготовці соціальних працівників. Зміни пов'язані із зростаючим занепокоєнням з приводу деяких аспектів багатокультурності американського соціуму та гендерних проблем. Це призвело до розробки нових навчальних курсів, залучення до навчальних закладів представників етнічних меншин, зростання кількості міждисциплінарних програм курсів. З'явилась можливість здобути "об'єднаний" ступінь у двох галузях науки: соціальна робота і міське планування, громадська політика, освіта, право. Важливим етапом у розвитку соціальної роботи стало визнання ступеня бакалавра соціальної роботи як початкового професійного рівня. Крім того, період відзначився суттєвим зростанням приватної практики соціальних працівників.

Зміни у політиці протягом 1980-х рр., викликані так званою "рейганівською революцією", змушували соціальних працівників все в більшій мірі покладатися на приватний сектор у вирішенні соціальних проблем. Ряд соціальних програм було скорочено, заморожено, або скасовано. У той же час було запроваджено додаткові

гранти, спрямовані на покращення умов для дітей та на розвиток громад. Дефіцит федерального бюджету зробив неможливими будь-які нові ініціативи у соціальній сфері. Як наслідок у цей період істотно зріс рівень бідності серед дітей, молодих сімей та серед кольорового населення. На початок 1990-х рр. офіційно вважалися бідними 36 млн. чол.

Ці негативні тенденції супроводжувалися появою нових соціальних проблем, що постали перед соціальними працівниками: поширення "кокаїнової епідемії", СНІДУ, насильства у сім'ях та бездомності. Це змусило соціальних працівників звернути особливу увагу на підвищення свого управлінського фаху та стимулювало активнішу діяльність в якості посередників.

Від самого початку політичні можливості нової адміністрації президента Клінтона були суттєво обмеженими бюджетним дефіцитом та успадкованою адміністративною системою. Уряд, обмежений у розробці програм соціального добробуту, таких як програма вдосконалення медичного страхування, зосередився на скороченні бюджетних витрат та стимулюванні економічного зростання. Після серйозних дискусій президент підписав у 1996 р. суперечливий Білль про реформу соціального добробуту, яким запроваджував програму галузевих грантів для штатів. Документ передбачає чіткі часові межі та інші умови для одержання грошової допомоги (зараз називається "Тимчасова допомога сім'ям, що потребують"). Законодавчий акт також покладав більшу відповідальність на штати та передбачав ширше залучення приватного сектору та релігійних організацій до реалізації соціальних програм.

На 2001 р., коли збігли повноваження президента Клінтона, цілий ряд соціальних проблем залишалися нерозв'язаними. Хоча американські дослідники відзначають певний прогрес у запровадженні медичної допомоги дітям із сімей з низькими прибутками. У той же час 43 млн. американців залишаються по-за дією механізму соціального захисту. Зростання цін на медикаменти загрожує підірвати відносний економічний добробут людей похилого віку. Невдалими поки що залишаються спроби вирішити цю проблему. Очікується навіть її загострення з різким збільшенням кількості пенсіонерів за рахунок покоління повоєнного "дитячого буму". Не вдалося досягти суттєвого прогресу у вирішенні зростаючої епідемії СНІДУ, особливо серед афро-американців, у боротьбі з бездомністю та правопорушеннями, пов'язаними з наркотиками. Негативний вплив справляє і сповільнення темпів зростання американської економіки.

Розвиток у сфері соціальної політики протягом 1990-х рр. істотно вплинув на соціальну роботу як професію. Реформа призвела до реструктуризації департаментів соціального добробуту та до збільшення навантаження на громадські організації, які змушені заповнювати вакуум у наданні соціальних послуг. Особливу тривогу у американських соціальних працівників викликають підходи, що застосовуються офіційними службами у сфері охорони здоров'я та до людей з розумовими вадами. Також соціальні працівники, особливо з університетських кіл, відзначають суттєві недоліки у расовій, статевій, етнічній та кадровій політиці офіційних соціальних служб. Національна асоціація соціальних працівників змушена навіть була внести поправки до Етичного кодексу соціального працівника, щоб підкреслити важливість "прививання" останньому почуття економічної та соціальної справедливості, і посилити етичні аспекти.

Поряд з негативними тенденціями слід відзначити і позитивні моменти. Зокрема, помітним є активніше залучення молоді до участі у вирішенні проблем громад. Цьому сприяло створення у 1994 р. організації "Американський корпус". Такі організації як Центр досліджень у сфері соціальної роботи, Товариство соціальної роботи і

досліджень, школи соціальної роботи значно активізували дослідницьку роботу, особливо у сферах соціальної роботи з людьми з розумовими вадами, з людьми похилого віку, з насильством у сім'ях, захисту дітей.

Адміністрація президента Д.В. Буша заявила про потребу реформування системи соціального захисту та охорони здоров'я. У травні 2001 р. було створено комісію, яка повинна виробити рекомендації щодо згаданих реформ. Сам президент визначив три базові принципи змін: збереження всіх пільг для пенсіонерів та людей, які вийдуть на пенсію у найближчий час; повернення системи соціального захисту на міцну фінансову основу; забезпечення можливості молодим людям мати власні заощадження [4].

Ми цілком поділяємо думку американських дослідників історії соціальної роботи та соціальної політики в США про те, що їх стрімке кількісне і якісне зростання було свого роду відповіддю на швидкі економічні та соціальні зміни у суспільстві. Для цього періоду характерними є ряд особливостей у розвитку соціальної роботи та соціальної політики. Стійкою є тенденція до постійного розширення категорій населення, які підпадають під дію соціального законодавства. Це пов'язано з одного боку із посиленням ролі держави у регулюванні соціальних процесів та вирішенні соціальних проблем, а, з другого – з подоланням цілого ряду етнічних, расових, релігійних та культурних бар'єрів. Зазнав істотних змін і характер надання допомоги з боку федерального уряду. Для більш ранніх періодів характерною є тенденція до екстенсивного розвитку, тобто намагання охопити найширші категорії людей, які потребують допомоги, що супроводжувалося істотним збільшенням кількості федеральних агенств та установ на рівні штатів і округів. В наші дні помітними є спроби зосередити державну допомогу на окремих групах, які потребують її найбільше [9]. Крім того, активно запроваджується конкурсний підхід до фінансування окремих програм та проектів. Це дозволяє скорочувати побічні витрати (утримання установ) за рахунок широкої участі у федеральних проектах крім державних і муніципальних, ще й громадських і приватних соціальних агенств.

Подібні тенденції характерні і для розвитку соціальної роботи. Значне розширення категорій клієнтів сприяло як покращенню професійної підготовки, що знайшло своє втілення у розробці нових курсів та посиленні академічної підготовки соціальних працівників, так і в поглибленні спеціалізації, появі нових суміжних спеціальностей.

Вважаємо за необхідне також відзначити, що бурхливі зміни в соціальній роботі протягом періоду, що розглядається не порушили, а навіть стабілізували баланс між державними, громадськими та приватними соціальними закладами.

На нашу думку, головним результатом змін у соціальній роботі в США протягом досліджуваного періоду стало безумовне утвердження останньої як життєвоважливого інституту американського суспільства. Яскравим свідченням цього є значна кількість публікацій, в яких соціальна робота розглядається виключно в контексті соціальної політики і системи соціального захисту США [1].

Ми вважаємо, що в найближчий час слід очікувати посилення ролі держави у соціальній сфері, що пов'язано як з характером, так і з масштабністю соціальних проблем, з якими зіштовхнулося американське суспільство. Дослідники з Сполучених Штатів вважають, що ця роль повинна, в першу чергу, проявлятися у фінансовій підтримці, а от практична робота може і повинна делегуватися до інших секторів: громадського та приватного.

Американські дослідники також прогнозують істотне кількісне зростання соціальних працівників у найближчий час (понад 30%). Передбачається ширша участь громад у вирішенні соціальних проблем та розвиток агенств, які базуються у конкретних

громадах, а також більш активне залучення клієнтів до організації надання послуг. Цілком ймовірною є поява нових форм та сфер практичної діяльності соціальних працівників.

1. Anderson Linda P., Sundet Paul A., Harrington Irma. The Social Welfare System in the United States. A social worker's guide to public benefits programs. – Boston, London, Toronto etc.: Allyn & Bacon, 2000. – 303 p.
2. Dolgoff Ralf, Feldstein Donald. Understanding Social Welfare. – Boston, New York, San Francisco etc.: Allyn & Bacon, 2003. – 410 p.
3. From Charitable Volunteers to Architects of Social Welfare: A Brief History of Social Work. UM SSW - Ongoing A Brief History of Social Work [online]. 2001. Fall 2001 [updated on December 4, 2001]. Available from Internet: <<http://www.UM SSW - Ongoing A Brief History of Social Work.htm>>
4. Brief History of Social Security. Narrative essay on the history of Social Security. Larry DeWitt SSA Historian's Office [online]. 2002. [Updated April 2002]. Available from Internet: <<http://www. Narrative essay on the history of Social Security.htm>>
5. Trattner Walter I. From Poor Law to Welfare State. A history of social welfare in America. – New York: Free Press, 1999. – 424 p.
6. Johnson Louise C., Schwartz Charles L. Social Welfare. A response to human needs. – Boston, London, Toronto etc.: Allyn & Bacon, 1991. – 364 p.
7. Chalmers David M. Immigration Restriction// Main Problems in American History: In Two Volumes.- Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1987. – P. 219.
8. Nancy Woloch. New Women: From the 1920s to the Present// Main Problems in American History.-P.421.
9. Dobelstein Andrew W. Social Welfare. Policy and analysis. – Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1990. – 277 p.

SUMMARY

R. Zhylenko. Evolution of the social work and social policy in the USA during the 1930-ies- beginning the XXI century.

The article is devoted to the evolution of social work in the USA in the context of social policy development. The main stages of its development are defined. Also the prognoses about social work further development have been done.