

ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

**СОСТАВИТЕЛИ: ДЕМЕТРА НАЙТИНГЕЙЛ, МАРТА БАРТ, ПАМЕЛА ХОЛКОМ
ИНСТИТУТ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ**

Ноябрь 2003 г.

КОНТАКТНОЕ ЛИЦО ВО ВСЕМИРНОМ БАНКЕ: ЭМИЛЬ Д. ТЕСЛЮК

Данный информационный бюллетень предназначен для ознакомления с программами социальной защиты в Соединенных Штатах Америки сотрудников и клиентов Всемирного Банка, для которых опыт США может оказаться полезным в работе с другими странами. Бюллетень состоит из восьми пронумерованных глав. Первые три главы посвящены содержанию основных программ, проблемам (в особенности, проблемам бедности), на смягчение которых нацелены эти программы, а также основным изменениям, имевшим место за последнее время. Следующие три главы затрагивают вопросы администрирования, управления и реализации программ, при этом подробно рассматриваются многие ситуации практического выполнения подобных программ. В трех данных главах фактическая информация сопровождается описанием методов работы – что представляют собой данные методы, как происходило их развитие, каково их применение, какие трудности при этом возникают, что удастся и не удастся, в каких условиях. С вопросами такого рода регулярно сталкиваются сотрудники Всемирного Банка, оказывая содействие различным государствам в разработке политики и программ. Седьмая глава посвящена роли мониторинга, определения и оценки эффективности в процессе формирования и управления программами. В заключительной главе обсуждаются будущие перспективы политики обеспечения благосостояния в США.

Текст информационного бюллетеня разграничен главами. Каждая глава включает в себя краткое введение или обзор, после которого приводится перечень рекомендуемой литературы. В некоторых случаях текст включает серии подзаголовков, предшествующих указанию на рекомендуемую литературу, – в большинстве подобных случаев приводимый ниже перечень литературы охватывает все вопросы, затронутые выше в подзаголовках; авторы бюллетеня посчитали более целесообразным привести единый перечень литературы, не повторяя ссылку на один и тот же материал по несколько раз. Кроме того, в ряде случаев перечень рекомендуемой литературы для начальных глав охватывает и тематику, отнесенную к последующим главам. В подобных случаях, как правило, повторное указание на данную литературу не дается и подразумевается, что читатель имеет в виду сделанную ранее ссылку.

После перечня рекомендуемой литературы для каждой главы приводятся те материалы из числа рекомендованных, которые недоступны в сети Интернет и воспроизведены нами в виде бумажных копий и в электронном формате PDF. Данные материалы предоставляются участникам курса в составе папки курсовых материалов. Для рекомендуемой литературы,

которая может быть получена посредством скачивания файлов из сети Интернет, нами указаны только электронные адреса (Uniform Resources Locators / указатели местонахождения ресурсов). Авторы бюллетеня не предполагают, что каждый, кто будет проходить ознакомление с курсом, сможет прочесть все материалы, которые нами предоставлены или на которые имеются ссылки, однако будет весьма полезным (особенно в отношении первых трех глав), если слушатели курса лично просмотрят основные из указанных материалов, вместо того, чтобы несколько часов классных занятий были затрачены на описание самых общих основ программ социальной защиты в Соединенных Штатах Америки.

Вниманию читателей предлагаются восемь поименованных ниже глав:

Глава 1: Основные описания и историческая перспектива главных программ социальной защиты в США, включая такие вопросы, как материальная помощь в форме наличных средств, развитие системы трудовых ресурсов, здравоохранение, материальная помощь в форме предоставления продуктов питания и жилья.

Глава 2: Бедность, ее уровни и тенденции, зависимость от возможности практического применения программ, категории населения, наиболее подверженные риску, влияние изменений в стоимости жилья и других предметов первой необходимости на рост экономических трудностей, зависимость между официальным «уровнем бедности» и возможностью предоставления предметов первой необходимости.

Глава 3: Самые последние изменения в сфере основополагающих программ социальной защиты, включая переход от прав на получение социальной помощи и льгот к программам, ограниченным во времени (от программы помощи в виде пособий семьям с детьми на иждивении (Aid to Families with Dependent Children, AFDC) к программе временной помощи нуждающимся семьям (TANF)), исключение определенных категорий населения (например, иммигрантов), шаги по охвату других категорий населения (например, охват детей программами здравоохранения), а также более плавные изменения в части охвата населения и расстановки акцентов.

Глава 4: Реализация I — Кого обслуживают данные программы и кто не является охваченным ими, какова количественная нагрузка на конкретные программы, каким образом осуществляется подключение граждан к действующим программам (процесс определения права на пользование программами), распространение информации в связи с программами (аутрич-метод), выявление лиц, имеющих право на пользование программами, которые ими не охвачены.

Глава 5: Реализация II — Механизмы предоставления льгот и услуг, интеграция услуг и систем, установление контакта и оказание помощи лицам, обслуживание которых сопровождается наибольшими трудностями, методы показательного воздействия, в том числе предназначенные для некоторых специальных категорий населения, нередко выпадающих из поля зрения (например,

малообеспеченные отцы, приговоренные судом к наказанию без лишения свободы, лица с ограниченным знанием английского языка).

Глава 6: Реализация III — Управление и институты; федерализм и изменение роли органов власти штатов и государства в предоставлении услуг и финансировании программ; механизмы распределения целевых (блочных) денежных субсидий и других средств; методы организации предоставления услуг государственными учреждениями, в том числе предоставление услуг непосредственно этими учреждениями, перепоручение данных функций некоммерческим и коммерческим организациям, управление соответствующими контрактами (договорами) с целью обеспечения соблюдения стандартов, предусмотренных положениями договора.

Глава 7: Определение и оценка эффективности как важные инструменты в распоряжении руководителей программ и ответственных за их финансирование. В данной главе идет речь о механизмах отслеживания исполнения учреждениями своих функций и уровня доходов их клиентов, о совершенствовании подготовки и функционирования программы и обеспечении ее надлежащей реализации, о получении информации о доходах, которая может быть использована для непрерывной поддержки работоспособных программ и для реорганизации и переадресации тех программ, которые не оправдывают своего предназначения.

Глава 8: Перспективные направления и проблемы находятся в центре внимания в заключительной главе. В условиях Соединенных Штатов Америки к основным вопросам должны быть отнесены: финансовые ограничения, федерализм, потенциал общины по выполнению программ, имущественные права в условиях перекрестной юрисдикции (cross-jurisdictional equity). При этом авторы бюллетеня рассчитывают на то, что в процессе обсуждения будут затронуты условия и проблемы, которые имеют место в других странах, и будет произведена оценка того, в какой мере опыт Соединенных Штатов Америки может оказаться полезным (или неприменимым) для развивающихся стран.

1. ИСТОРИЧЕСКАЯ ПЕРСПЕКТИВА

Система социальной и экономической защиты населения США развивается в течение примерно ста лет посредством проведения государственной политики прежде всего в трех основных сферах: (1) обеспечение базовой финансовой устойчивости, (2) защита уязвимых слоев населения, а также (3) стимулирование равенства возможностей. Данный раздел посвящен описанию диапазона и объема системы соцзащиты, основных социальных программ и концептуальным обоснованиям тех или иных политических решений, в контексте исторической перспективы политических, культурных, демографических и экономических изменений, произошедших в двадцатом веке.

Объем: Единое мнение относительно объема социальной политики (и, следовательно, системы социальной защиты) отсутствует. Некоторые полагают, что любые льготы физическим лицам в области доходов и налогов, связанные с доходами (прибылью), имуществом или материальными благами, являются реальной частью системы социальной защиты (например, налоговые льготы при залоге жилья, пенсионные льготы в рамках социального обеспечения, законы о труде, регулирующие заработную плату и условия труда). По мнению других, концепция системы социальной защиты населения подразумевает принятие политических решений, адресованных категориям населения с низкими доходами либо бедным категориям (например, государственное вспомоществование или социальное обеспечение, охрана ребенка и охрана детского благосостояния и благополучия, услуги экстренной медицинской помощи, обучение с возмещением расходов и профессиональное обучение, государственное содействие приобретению жилья). Таким образом, некоторые политические меры являются универсальными по своему характеру, т. е. служат на благо всего населения независимо от уровня дохода, тогда как другие являются «проверенными на степень нуждаемости» (“means-tested”), т. е. нацелены на содействие лицам, нуждающимся в чем-то определенном, или лицам, доход которых ниже определенного уровня. В данном курсе освещены прежде всего политические меры, «проверенные на нуждаемость» и адресуемые лицам с низкими доходами, однако программы и политические решения рассматриваются в более широком контексте социально-экономической политики в интересах всего населения.

Ключевые исторические этапы. Основы современной системы социальной защиты США были заложены при администрации «Нового курса» президента Франклина Рузвельта в 1930-е годы. В числе прочего, тогда была законодательно закреплена программа помощи в виде пособий семьям с детьми на иждивении (Aid to Families with Dependent Children, AFDC — 1935 г.) и программа содействия в решении жилищных проблем (1937 г.). Ни одна из этих программ не задумывалась как мера «помощи бедным» в пору их прохождения через законодательные органы. Принятие закона о программе AFDC было призвано (в эпоху, когда для женщин было вполне естественным сидеть дома и воспитывать детей) помогать женщинам в исполнении их обязанностей в случае смерти супруга или его отсутствия по иной причине. Принятие закона о содействии в решении жилищных проблем первоначально было частично обосновано тем фактом, что он фактически являлся государственной программой занятости в сфере жилищного

строительства. В дальнейшем данное содействие приняло форму государственного жилищного строительства (социального жилищного строительства, по европейской терминологии), которое поддерживалось субсидиями в целях удержания арендной платы на уровне, доступном для малообеспеченных трудящихся. Для того, чтобы быть признанными соответствующими условиям программы, семьи должны были подтвердить свое соответствие «порогу» дохода, достаточному для покрытия арендной платы.

В период после окончания Второй мировой войны данные программы были подвергнуты расширению и изменению, к ним был добавлен целый ряд новых программ. В 1960-е годы администрации президента Кеннеди и президента Джонсона ввели в качестве пилотной программы талоны на льготную покупку продуктов (1961 г.); в 1964 г. данная мера была оформлена в виде соответствующего закона. Однако, требование о том, чтобы семьи самостоятельно оплачивали покупку таких талонов, ограничивало масштаб реализации программы. Признание факта широкого распространения бедности вместе с пониманием того, что бедность наносит урон благосостоянию нации, обусловили принятие программы борьбы с бедностью и программы «Великое общество» (Great Society program). 1965 г. стал поворотным годом, в течение которого была разработана программа Medicaid – основная государственная программа бесплатной или льготной медицинской помощи малоимущим, а также программа Medicare – государственная программа медицинской помощи престарелым. Вместе с изменениями в системе социального обеспечения данная программа позволили значительно снизить уровень бедности и риски для здоровья среди граждан преклонного возраста. В 1960-е и 1970-е годы были приняты в их первоначальном виде все федеральные программы, связанные с обеспечением или субсидированием ухода за ребенком, социальных услуг, образования и профессионального обучения.

В 1970-е годы и позднее имели место рост и изменение основных программ государственного вспомоществования малоимущим — программа AFDC, программы распределения талонов на льготную покупку продуктов и программы Medicaid, — по мере расширения категорий граждан, имеющих право на льготы, и увеличения доли лиц, получающих льготы. В частности, исходя из того факта, что многие малообеспеченные семьи, которые при других условиях обладали бы правом на талоны на льготную покупку продуктов, не пользовались данной программой, так как были не в состоянии приобретать талоны, закон 1977 г. привел программу талонов на льготную покупку продуктов примерно в тот вид, который она имеет сегодня, путем отмены требования о приобретении талонов и, таким образом, открыл возможность пользования программой для значительно более многочисленного контингента граждан. Кроме того, в 1970-е годы также имело место максимальное расширение и изменение в сфере содействия решению жилищных проблем, как в плане количества семей, затронутых программой, так и в плане механизмов содействия. «Пороги» доходов были отменены, при этом различные типы сертификатов и ваучеров на строительство или аренду жилья пришли на смену инвестированию в жилой фонд, который находился в собственности и эксплуатировался государственными учреждениями жилищного сектора.

Государственные программы «помощи в особых случаях», включая охрану детского благосостояния и благополучия (например, защиту детей, которые страдают от плохого

обращения с ними или находятся без надзора либо подвержены риску плохого обращения или безнадзорности, а также оказались вне своих семей) и экстренную медицинскую помощь и помощь в кризисных ситуациях (например, для бездомных и лиц с серьезными психическими заболеваниями или проблемами злоупотребления алкоголем или наркотиками), не развивались достаточно планомерно. Однако, начиная с 1960-х годов, каждая из таких программ в той или иной мере периодически привлекала внимание на федеральном уровне и получала определенное финансирование.

К числу культурных, политических, экономических и демографических факторов, которые в указанные десятилетия оказывали значительное влияние на характер принимаемых политических решений, могут быть отнесены:

- Стремительное увеличение доли работающих женщин;
- Увеличение количества семей с одним родителем, показателей количества разводов и случаев внебрачной беременности;
- Движение за гражданские права и широкое принятие законов против дискриминации;
- Увеличение иммиграции в последней четверти двадцатого века;
- Повышение образовательного уровня населения в целом;
- Структурные изменения в экономике США, движение от мощной производственной базы в годы непосредственно после Второй мировой войны к снижению производства и ориентации на сферу услуг и технологий после 1975 г. (тема следующего учебного занятия в рамках данного курса);
- Изменение географических и территориальных акцентов рассредоточения населения, включая высокую концентрацию устойчиво бедных категорий населения в экономически ослабленных старых центральных промышленных городских районах и расселение активных трудоспособных категорий со средним уровнем доходов в пригородных районах (эти вопросы также предполагается затронуть в ходе следующего учебного занятия);
- Инфляция конца 1970-х годов, темпы роста которой выражались двузначным числом, плюс влияние других факторов на возрастающие расходы на жилье, которые продолжают значительно возрастать не взирая на смену экономических циклов. Увеличение стоимости жилья повлекло за собой изменение распределения расходов семей, что особенно заметно сказалось на малообеспеченных домашних хозяйствах, вынужденных расходовать всё более значительную часть своих доходов на оплату жилья, при отсутствии права на какие-либо дотации для компенсации своих издержек.

К наиболее значительным политическим явлениям начиная со второй половины 1970-х годов могут быть отнесены следующие: (1) программа AFDC (законодательно утверждена в 1935 г. для предоставления помощи вдовам и их детям, что позволяло бы женщинам не работать и заниматься воспитанием своих малолетних детей), которая показательно наращивалась и к 1960-м годам охватывала главным образом одиноких женщин (находящихся в разводе или никогда не состоявших в браке) и их детей; (2) постепенное

торможение федерального государственного финансирования программ борьбы с бедностью и компенсационных программ; (3) ослабление поддержки политическими и общественными кругами права малообеспеченных женщин на занятие домашним воспитанием детей без необходимости устройства на работу, по мере увеличения числа работающих женщин среди матерей с детьми, представляющих население в целом; (4) регулирование подходов к содействию в решении жилищных проблем путем смещения акцента с жилого фонда как такового (что включало и строительство жилья) на жильцов и арендаторов жилья.

Данные тенденции, наряду с прочими, привели с течением времени к возрастанию неравенства в части доходов и благосостояния, что в известной степени было обусловлено возрастающим неравенством образовательных уровней и связанным с ним разрывом в уровне оплаты труда на основе образовательного уровня. Одно из основных достижений политики «Великого общества» состояло в том, что «лицо» бедности в США стало иным — благодаря программам и льготам, адресованным лицам пожилого возраста или пенсионерам (государственной программе бесплатной медицинской помощи престарелым, программе социального обеспечения, программе субсидируемого государственного жилищного строительства), была практически искоренена бедность среди представителей пожилого поколения, тогда как малолетние, особенно из семей, во главе которых стоят женщины, и этнических меньшинств, — оказались и продолжают являться самой многочисленной бедствующей категорией.

Реформа социального обеспечения. Политические меры по реформированию социального обеспечения в США предпринимались на различных этапах с момента законодательного утверждения программы помощи семьям с детьми на иждивении в 1935 г. Данная программа представляла собой программу закрепления права на получение социальной помощи, подразумевая, что любой семье, которая отвечала установленным критериям (главным образом основанным на низком уровне доходов), могла быть предоставлена помощь. В 1950-е и 1960-е годы реформы социального обеспечения сопровождались федерализацией ряда квалификационных критериев с целью приведения политических норм в различных штатах к определенному единообразию, при этом федеральное правительство приняло на себя значительную часть затрат в части льгот и сопутствующих социальных услуг. Реформы 1960-х годов привели к усилению как финансовых, так и нефинансовых стимулов для поощрения трудоустройства получателей государственных социальных пособий — были реализованы на практике стимулы в сфере образования и обучения, услуг по уходу за детьми, а также трудового дохода. В 1970-е годы были дополнительно введены требования относительно первого приема на работу (для матерей, не имеющих детей дошкольного возраста) – в частности, была законодательно закреплена льгота в части налога на трудовой доход как составляющая часть общенациональной системы подоходного налога. Эти меры были призваны подчеркивать важность трудовой деятельности и ее поощрения. В 1980-е годы при администрации Рональда Рейгана требования в части трудоустройства и санкций за их неисполнение были ужесточены, включая введение положений, которые впервые позволяли властям штатов требовать от получателей государственных социальных пособий устройства на работу в обмен на полагающиеся им чеки на оплату социальных

нужд (система социального обеспечения, стимулирующая получателей пособий братья за любую предлагаемую работу).

Программы трудоустройства и требований в части трудоустройства 1980-х и начала 1990-х годов явились предшественниками принятия в 1996 году первого в истории основополагающего закона о реформировании системы социального обеспечения, который подвел черту под 60-летним периодом действия программы помощи семьям с детьми на иждивении и взамен нее ввел в действие программу оказания временной помощи нуждающимся семьям (Temporary Assistance for Needy Families, TANF). В отличие от первой из двух вышеупомянутых программ, программа TANF является ограниченной во времени (пять лет за всю продолжительность жизни), т. е. это не программа социальной защиты в чистом виде, а так называемая блочная субсидия, что подразумевает покрытие установленного уровня финансирования блочной субсидии за счет средств федерального правительства (а не использование нелимитированных средств на предоставление социальной помощи, как это было в случае с ранее действовавшей программой AFDC). Изменения, вызванные введением программы TANF, имели существенные последствия для системы социальной защиты населения: малообеспеченным семьям, имеющим детей, уже не гарантируется государственное вспомоществование, а трудовая деятельность — а не социальное обеспечение — рассматривается как ядро системы соцзащиты. Данный акцент и практические меры, реализуемые для его поддержки, заново вызывают значительную обеспокоенность изменениями в промышленной структуре американской экономике, характером трудовой деятельности, сбалансированностью трудовых и семейных обязанностей, а также перспективами льгот для работников, связанных с их трудовой деятельностью, как то: страхования здоровья, содействия получению образования и обучению, порядка выхода на пенсию.

Фактически, проведение осмотрительной политики в сфере системы социальной защиты населения США в начале 21 века сводится к усилению значения трудовой деятельности как способа преодоления бедности для трудоспособных граждан, к предоставлению социальных услуг и обеспечения дохода нетрудоспособных граждан, а также к неотложному и «противоконфликтному» вмешательству в жизнь тех категорий граждан, которые подвержены разного рода социальным опасностям или являются потенциальными жертвами безнадзорности и дурного обращения. Вместе с тем, налицо отставание в сфере содействия в решении жилищных проблем, как сравнительно с ситуацией прошлых лет, так и сравнительно с возрастающими потребностями в данной сфере. Основные изменения последних лет будут освещены в рамках Занятия 3.

Историческая перспектива:

- a. Основные программы, «проверенные на степень нуждаемости» (means-tested), - программы соцзащиты и другие программы.

“Temporary Assistance for Needy Families (TANF).” 2000. Section 7 in *2000 Green Book*. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office.

“Food Stamp Program.” 2000. Section 15 in *2000 Green Book*. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office.

** p. 869-876 Eligibility

“Medicaid.” 2000. Section 15 in *2000 Green Book*. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office.
** p. 892 – 903 Eligibility

“State Children’s Health Insurance Program.” 2000. Section 15 in *2000 Green Book*. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office.
**p. 931 – 935 Eligibility

“Federal Housing Assistance.” 2000. Section 15 in *2000 Green Book*. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office.

“Housing Subsidies in the United States and Western Europe: History and Issues.” 1998. *The Encyclopedia of Housing*. Willem van Vliet—eds. California: Sage Publications.

“Workforce Investment Act.” 2000. Section 15 in *2000 Green Book*. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office.

b. Эволюция общественного договора в США – от «Нового курса» администрации Рузвельта на войну с бедностью к урезанию реформ социального обеспечения при администрации Рейгана.

Patterson, James T. 2000. “The Preventive Impulse, 1900 – 1930.” Section I, Chapters 1 & 2 in *America’s Struggle Against Poverty in the Twentieth Century*. Cambridge: Harvard University Press.

Patterson, James T. 2000. “Coping and Rehabilitation, 1930 – 1960.” Section II, Chapters 3, 4, & 5 in *America’s Struggle Against Poverty in the Twentieth Century*. Cambridge: Harvard University Press.

Patterson, James T. 2000. “Doors to Opportunity, 1960 – 1965.” Section III, Chapter 6, 7, 8, & 9 in *America’s Struggle Against Poverty in the Twentieth Century*. Cambridge: Harvard University Press.

Heclo, Hugh. 2001. “The Politics of Welfare Reform.” Chapter 6 in *The New World of Welfare*, Ron Haskins and Rebecca M. Blank eds. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.

c. Политические теории в основе политического курса, предположений и идеологических позиций.

- i. Роль и ожидания от трудовой деятельности.
- ii. Настороженность к бедным, бедные «достойные» и «недостойные».
- iii. Горацио Элджер и низкий объем капиталовложений в образование и возможности жизненного роста для малообеспеченных детей.
- iv. Озабоченность явлениями мошенничества и дурного обращения.

Rawls, John. 1971. “Justice as Fairness.” Chapter 1 in *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Rawls, John. 1971. “The Good of Justice: Concluding Remarks on Justification.” Chapter 9 in *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
(Pgs. 577-587)

Mead, Lawrence M. 2001. “The Politics of Conservative Welfare Reform.” Chapter 7 in *The New World of Welfare*, Ron Haskins and Rebecca M. Blank eds. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.

- Ellwood, David. 1988. "Values and the Helping Conundrums." Chapter 2 in *Poor Support: Poverty in the American Family*. New York, N.Y.: Basic Books.
- Katz, Michael. 1990. "Intellectual Foundations of the War on Poverty." Chapter 3 in *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York, N.Y.: Pantheon Books.
- d. Другие факторы, которые оказывают влияние на изменение политического курса.
- i. Изменение роли женщин, участие на рынке рабочей силы.

* См. Раздел № 1, С - Ellwood, David. 1988. "Values and the Helping Conundrums" Chapter 2 in *Poor Support: Poverty in the American Family*. New York, N.Y.: Basic Books.
 - ii. Расовое положение, концентрация бедных категорий, низшие слои городского населения.

Wilson, William Julius. 1990. "Cycles of Deprivation and the Ghetto Underclass Debate." Chapter 1 in *The Truly Disadvantaged*. Chicago: University of Chicago Press.

Wilson, William Julius. 1990. "Social Change and Social Dislocations in the Inner City." Chapter 2 in *The Truly Disadvantaged*. Chicago: University of Chicago Press.

Wilson, William Julius. 1990. "Race-specific Policies and the Truly Disadvantaged." Chapter 5 in *The Truly Disadvantaged*. Chicago: University of Chicago Press.

Katz, Michael. 1990. "Interpretations of Poverty in the Postindustrial City." Chapter 4 in *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War On Welfare*. New York, N.Y.: Pantheon Books.

Katz, Michael. 1990. "The Underclass?" Chapter 5 in *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War On Welfare*. New York, N.Y.: Pantheon Books.

Kingsley, G. Thomas and Kathryn L.S. Pettit. 2002. "Population Growth and Decline in City Neighborhoods." No. 1 in series, *Neighborhood Change in Urban America*. Washington, D.C.: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310594>.
 - iii. Отказ от установления размера минимальной заработной платы на уровне разумной процентной доли от размера заработной платы трудящихся.

Ellwood, David. 1988. "The Transformation of American Families." Chapter 3 in *Poor Support: Poverty in the American Family*. New York, N.Y.: Basic Books.

Blackburn, McKinley L., David E. Bloom, and Richard B. Freeman. 1990. "The Declining Economic Position of Less Skilled American Men." *A Future of Lousy Jobs*. Gary Burtless eds. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.

Burtless, Gary. 1990. "Earnings Inequality over the Business and Demographic Cycles." *A Future of Lousy Jobs*. Gary Burtless eds. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
 - iv. Иммиграция.

Borjas, George J. 2001. "Welfare Reform and Immigration." Chapter 14 in *The New World of Welfare*. Ron Haskins and Rebecca M. Blank eds. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
 - v. Брак, семейные отношения, институт отцовства.

Lerman, Robert. 2002. "Family Structure and Childbearing before and after Welfare Reform." Chapter 3 in *Welfare Reform: The Next Act*. Alan Weil and Kenneth Finegold eds. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

2. БЕДНОСТЬ

К числу первоочередных задач политики социальной защиты населения в США относятся: смягчение бедности, оказание помощи физическим лицам, находящимся в бедственном положении, а также возмещение ущерба, возникающего в результате пребывания в состоянии нужды. Вследствие этого, данное занятие предназначается для приближения к пониманию такого явления, как бедность в США, включая различные определения бедности, оценки (измерения) бедности и основные тенденции последних лет. Особую значимость при этом имеют такие вопросы, как: (1) бедность среди малолетних и феминизация бедности, (2) вопросы, связанные с положением трудоустроенных малоимущих граждан, а также (3) пространственное выражение бедности (включая сконцентрированную бедность, городскую бедность и низшие слои населения).

Уровень бедности и его измерение. Для официального измерения бедности в США используется определение бедности, разработанное в 1960-е годы. Данное определение предполагает, на основании исследований, проведенных в начале 1960-х годов, что покупка продуктов питания составляет приблизительно одну треть расходов семей, и предлагает расчет стоимости «гипотетической», самой элементарной, месячной «продуктовой корзины» для типичной семьи, состоящей из определенного количества членов. Полученная при этом сумма расходов умножается втрое для определения уровня бедности. Порог доходов различается в зависимости от возраста, количества членов семьи, количества детей. К примеру, в 2002 году порог бедности для семьи из четырех человек, включая двоих детей, составлял 18 244 доллара США. Исследователи также используют ряд альтернативных методов измерения уровня бедности, при этом не прекращаются дискуссии относительно согласования различных методов и необходимости пересмотра официального метода. На первом месте среди главных препятствий на пути официального метода расчета уровня бедности стоят неуместность предположения о «расходовании одной трети доходов на покупку продуктов питания» на фоне возрастающих затрат на жилье и уход за детьми, а также тот факт, что семьи продолжают сталкиваться с экономическими затруднениями (будучи вынужденными соотносить свои расходы на жилье, продукты питания, лекарственные препараты и охрану здоровья) до тех пор, пока их доходы не достигнут приблизительно 150 процентов или более от порога бедности.

Ежегодно в сентябре месяце федеральное Бюро переписей при Министерстве торговли США обнародует уточненные официальные статистические данные по бедности за предыдущий год. В 1950-е годы приблизительно 25 процентов населения США проживало в семьях с доходами ниже официального порога бедности. Уровень бедности неуклонно снижался на протяжении 1960-х годов, ввиду значительных последствий для лиц пожилого возраста, относящихся к бедным категориям, от изменений в сфере выплат по социальному обеспечению и ввода в действие программы Medicaid – основной государственной программы бесплатной или льготной медицинской помощи малоимущим, а также программы

Medicare – государственной программы медицинской помощи престарелым. К середине 1970-х годов уровень бедности в стране составлял приблизительно 11,5 процента, затем возрос на протяжении 1980-х годов приблизительно до 14 процентов и сохранялся на этой отметке вплоть до начала 1990-х годов, когда благодаря периоду экономического бума он начал неуклонно снижаться вплоть до 2001 года (примерно до 11,7 процента). Экономический спад нескольких последних лет находит отражение в статических данных по уровню бедности, что является вполне ожидаемым; только что обнародованные данные по уровню бедности за 2002 год продемонстрировали увеличение на 0,5 процента, до 12,1 процента.

Наиболее серьезные тенденции развития бедности затрагивают женское население, малолетних, а также меньшинства. За все последние годы уровни бедности среди детей и этнических меньшинств были выше, чем среди взрослого населения и представителей белой расы. При наличии тенденции к повышению бедности в семьях с одним родителем, уровень бедности среди детей в семьях, во главе которых стоят матери, является особенно высоким. Понятие «феминизация бедности» связано с данной социально-демографической тенденцией.

Концентрированная бедность. Другой заметной тенденцией является увеличение числа лиц, проживающих в городских кварталах или районах с высокой концентрацией устойчивой (т. е. долгосрочной) бедности. Понятие «низшие слои общества» используется некоторыми исследователями для выражения того факта, что для районов с высокой концентрацией устойчивой бедности также характерны высокие уровни других сопутствующих факторов, включая получение государственных социальных пособий, проживание детей в семьях с одним родителем (в основном, это семьи, возглавляемые матерью), безработицу, преступность, отчисление учеников из учебных заведений, разрушение жилого фонда и инфраструктуры, в сочетании с низкими темпами роста занятости. Районы сосредоточения низших слоев общества существуют как в городах, так и в сельской местности.

Обширные исследования были посвящены взаимоотношениям между состоянием экономики и уровнем бедности, в особенности с учетом географического положения и наличия особых подгрупп населения. Вследствие смещения структуры экономики США от сферы производства к сфере услуг и высоких технологий, многие из ранее существовавших хорошо оплачиваемых вакансий для работников, не имеющих образования выше среднего или не прошедших аналогичного обучения, стали ликвидироваться. Особенно это явление отразилось на положении центральных городских районов. В период после окончания Второй мировой войны наблюдалась обширная миграция из сельских районов и штатов со сельскохозяйственной спецификой, особенно с Юга США, в городские промышленные районы, в первую очередь на Северо-Восток и Средний Запад. Миграция афроамериканцев в промышленные городские районы приняла особенно широкие масштабы, что объяснялось отчасти перспективами получения довольно высоко оплачиваемых, и нередко поддерживаемых профсоюзной организацией,

рабочих мест лицами без высшего (в объеме колледжа) образования. Отход от промышленного производства начиная с середины 1970-х годов повлек за собой чрезвычайно высокий уровень незадействованности на легальном рынке труда мужского населения из числа афроамериканцев с ограниченным уровнем образования. Подобное снижение занятости среди мужского населения в масштабах определенных категорий населения, в сочетании с увеличением числа матерей-одиночек и их зависимости от социального обеспечения, рассматривается некоторыми исследователями как компонент «культуры бедности».

Трудоустроенные малоимущие. Еще одна значительная тенденция в сфере бедности имеет отношение к занятости и к такому явлению, как «трудоустроенные малоимущие». Согласно данным за несколько последних лет, приблизительно два миллиона физических лиц в США живут в условиях бедности, даже при том, что некоторые из членов их семей трудоустроены в рамках полного рабочего дня и круглогодично. Кроме того, многие миллионы других относятся к категории частично безработных, т. е. они заняты не полный рабочий день, хотя они сами предпочли бы полную занятость на работе. На почти всем протяжении 1960-х и 1970-х годов один работник, занятый полную рабочую неделю и круглогодично и получающий минимальную заработную плату, имел возможность обеспечивать свою семью из трех человек на уровне чуть выше уровня бедности. В 1980 году произошло изменение политического курса в части мер по поддержанию установленного федеральными властями уровня минимальной заработной платы как приемлемого стандарта дохода выше уровня бедности. В период между 1980 и 1988 годами минимальная заработная плата потеряла приблизительно 23 процента от своей покупательной способности, сравнительно всего лишь с 3 процентами в период между 1970 и 1980 годами. К концу периода правления администрации Рональда Рейгана реальная покупательная способность минимальной заработной платы была ниже, чем в любой период начиная с 1950-х годов. Она также уменьшилась как доля от размера средней заработной платы, с приблизительно 50 процентов в 1950-е и 1960-е годы и свыше 45 процентов в 1970-е до всего лишь 39 процентов к 1985 году. На сегодняшний день необходим труд двух работников, занятых полный рабочий день и круглогодично и получающих минимальную заработную плату, чтобы хотя бы приблизиться к содержанию одной семьи из трех человек выше уровня бедности. Льгота по налогу на трудовой доход, которая в определенной степени является более эффективным способом, чем получение минимальной заработной платы, подъема доходов бедных работающих семей, по существу не сыграла отведенной ее роли в последние годы.

Выводы для формирования экономической политики. Тенденции в положении с бедностью среди малолетних, семей, состоящих из лиц разного возраста, женского населения, работающих граждан, мужского населения, представляющего этнические меньшинства, а также тенденции географической концентрации устойчивой бедности являются основой для множества выводов в плане формирования экономической политики государства. Для учета данных тенденций были разработаны либо видоизменены многие государственные программы, содержания которых мы будем касаться в ходе следующего занятия в рамках

данного курса. К числу основных аспектов, подлежащих рассмотрению, могут быть отнесены следующие: (1) увеличение неустойчивости жилищных условий и концентрация лиц в районах с неадекватными жилищными условиями; (2) вопросы, связанные с благосостоянием детей, растущих в условиях бедности, (3) вопросы физического и психического здоровья, связанные с проживанием в условиях бедности (включая: недостаточность питания и ее последствия для учебного процесса и усвоения знаний, последствия неадекватных мер по охране здоровья, насилие в семье, постстрессовые и посттравматические нарушения, алкоголизм и наркомания, глубокие депрессии и другие проблемы, связанные с психическим здоровьем); (4) преступность и правонарушения, включая преступления, совершаемые несовершеннолетними; а также (5) ограниченные возможности занятости в определенных районах, переживающих упадок промышленности.

Бедность.

- a. «Бедность» представляет собой основное квалификационное требование для большинства программ социальной защиты населения в США. Какие способы существуют в США для определения понятия «бедность», какие определения применяются и для каких целей, их отношение к основным программам социальной защиты населения.

“Data on Poverty: Measuring Poverty.” 2000. Appendix H in U.S. 2000 *Green Book*. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office.
(pgs. 1281-1282 & Table H-2 on p. 1284)

Citro, Constance and Robert Michaels. 1995. “Introduction and Overview.” Chapter 1 in *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, D.C.: National Academy Press.

Citro, Constance and Robert Michaels. 1995. “Use of the Poverty Measure in Government Assistance Programs.” Chapter 7 in *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, D.C.: National Academy Press.
(p. 317-333 of Ch. 7)

Citro, Constance and Robert Michaels. 1995. “Assistance Programs for People with Low Incomes.” Appendix D in *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, D.C.: National Academy Press.
(p. 433-448 of Appendix D)

- b. Тенденции в сфере доходов и уровня бедности, изменения в сфере концентрации бедности, бедность среди семей, во главе которых находятся женщины.

“Data on Poverty: Trends in the Overall Poverty Rate.” 2000. Appendix H in *2000 Green Book*. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Washington, D.C.:U.S. Government Printing Office.

Aponte, Robert. 1990. “Urban Poverty: A State-of-the-Art Review of the Literature.” Appendix in *The Truly Disadvantaged*. Chicago: The University of Chicago Press.

Neckerman, Katherine. 1990. “Poverty and Family Structure: The Widening Gap between Evidence and Public Policy Issues.” Chapter 3 in *The Truly Disadvantaged*. Chicago: University of Chicago Press.

Pettit, Kathryn L.S. and G. Thomas Kingsley. 2003. "Concentrated Poverty: A Change in Course." No. 2 in series, *The Neighborhood Change in Urban America*. Washington, D.C.: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310790>

McMurrer, Daniel P., Mark Condon, and Isabel V. Sawhill. 1997. "Intergenerational Mobility in the United States." Companion Piece to No. 4 in series, *Opportunity in America*. Washington, D.C.: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=406796>

- с. Тенденции в сфере расходов на жилье, изменения в жилищных условиях граждан; изменения в сфере потребительских возможностей применительно к жилищным условиям.

Stone, Michael E. 1993. "Economic Crisis, Shelter Poverty, and Housing Programs, 1970 to the Early 1990's." Chapter 5 in *Shelter Poverty: New Ideas on Housing Affordability*. Philadelphia: Temple University Press.

Stone, Michael E. "The Instability of Housing Production and Finance Since the Late 1960s." Chapter 6 in *Shelter Poverty: New Ideas on Housing Affordability*. Philadelphia: Temple University Press.

"Out of reach, 2002: the growing gap between housing costs and income of poor people in the United States." 2002. Washington, D.C.: National Low Income Housing Coalition. <http://www.nlihc.org/oor2002/index.htm>

- d. Экономические тенденции.

- i. Изменения в характере рабочей силы, переход от экономики производства к экономике услуг.

- ii. Значимость высшего образования, возрастание неравномерности в распределении доходов, 1973 год как поворотный год.

*see Ellwood, David. 1988. "The Transformation of American Families." Chapter 3 in *Poor Support: Poverty in the American Family*. New York: Basic Books. (p. 52 – 65)

Blank, Rebecca M. and Lucie Schmidt. 2001. "Work, Wages and Welfare." Chapter 3 in *The New World of Welfare*. Ron Haskins and Rebecca M. Blank eds. Washington: Brookings Institute Press. (p. 70-80)

Blank, Rebecca M. 1995. "Outlook for the U.S. Labor Market and Prospects for Low-Wage Entry Jobs." Chapter 3 in *The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press. (p.33 - 54)

Nightingale, Demetra Smith, C. Eugene Steuerle, Edward M. Gramlich, and Hugh Hecl. 1998. "Economic Transformations." Chapter 2 in *The Government We Deserve: responsive democracy and changing expectations*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

3. ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ США ЗА ПОСЛЕДНИЕ ГОДЫ

На протяжении минувшего десятилетия существенные изменения коснулись целого ряда программ социальной защиты населения США, при этом остальные из существующих программ претерпели изменения более плавного характера. Программа помощи нуждающимся семьям с детьми была подвергнута наиболее радикальным изменениям. Данная программа была видоизменена по сравнению с ранее существовавшей программой социальной защиты (AFDC) без ограничений во времени и с наличием четко ее регулирующих установленных на федеральном уровне правил в сторону новой программы (TANF), на исполнение которой каждый штат отныне получает фиксированную сумму средств в качестве блочной субсидии. При этом каждому штату предоставляется более высокая гибкость в возможностях использования данных средств, а для получателей такой помощи установлен предельный срок получения федерального пособия, равный 60 месяцам независимо от продолжительности их жизни; кроме того, получателей всячески подталкивают к участию в трудовой деятельности и выходу из данной программы. Реестры получателей были подвергнуты сокращению примерно вдвое в течение первых пяти лет реализации программы TANF. В самые первые годы действия программы власти штатов сосредотачивали свои усилия на поощрении трудовой деятельности тех лиц, для которых была характерна наивысшая вероятность достижения соответствующих целей. По прошествии некоторого времени власти многих штатов признали наличие большого количества препятствий, существующих в семьях, члены которых до сих пор не имели возможности приступить к трудовой деятельности, включая такие проблемы, как: состояние психического здоровья и злоупотребление алкоголем или наркотическими веществами, насилие в семье, проблемы поколенческих взаимоотношений, нехватка требуемых навыков, неспособность к процессу обучения и ряд других проблем. Власти штатов всё активнее занимаются разработкой программ и стратегий вне рамок первоначально имевшегося в их распоряжении арсенала (содействие уходу за детьми и трудоустройству) с целью поощрения трудоустройства членов именно таких «не склонных к решению вопроса занятости» семей. Патронажные сестры при этом могут облекаться полномочиями по организации разрешения определенных проблем, включая развитие навыков воспитания и ведения домашнего хозяйства, восполнение нехватки знаний и профессиональных навыков, содействие продвижению по службе, закреплению на рабочем месте и адаптации в случае перерыва в трудовой деятельности, а также «другое содействие по мере необходимости». В некоторых штатах также созданы ограниченные территорией конкретного штата программы помощи в виде предоставления наличных средств семьям, которые достигли или близки к достижению окончания пятилетнего срока получения помощи из федеральных средств, если такие семьи так и не сумели добиться значительных успехов в обеспечении собственной экономической независимости, несмотря на получение существенной помощи.

Одновременно с тем, как охват программы TANF имел тенденцию к сужению, целый ряд программ социальной защиты населения США развивался в противоположном направлении, по пути *расширения*, а не ограничения доступа к пособиям и их получения гражданами. Именно таким образом обстоят дела в имеющем государственное

финансирование секторе охраны здоровья, посредством реализации программы Medicaid для семей в целом и, начиная с 1997 года, для детей посредством новой программы, Государственной программы страхования здоровья детей (State Children's Health Insurance Program, SCHIP). В рамках программы SCHIP власти штатов получили возможность расширить диапазон действия программы на детей более старшего возраста (от 5 лет или младше до 12 лет и даже 17 лет или младше) и детей, проживающих в семьях с более высоким (но всё же не высоким) уровнем доходов (от примерно одной трети уровня бедности, в среднем, в период, когда программа AFDC прекратила свое существование, до уровня, в несколько раз большего, чем уровень бедности). Кроме того, многие штаты также пошли по пути вложения собственных ресурсов и воспользовались освобождением от обязательств на федеральном уровне в целях расширенного охвата программой медицинской помощи родителей в семьях, где проживают дети, уже охваченные программой, а также бездетных взрослых. В силу того, что подача заявки на участие в программе Medicaid была очень тесно увязана с ходатайством об участии в программе AFDC, количество зачисленных в программу Medicaid резко сократилось с переходом к программе TANF. Попытки, направленные на увеличение масштаба зачисления в программы Medicaid и SCHIP, за последние годы частично обратили вспять эту тенденцию.

В рамках нашей федеральной системы неизменно распространен определенный процент неравноправного обращения от штата к штату в отношении семей с равными доходами и лиц, находящихся в прочих равных условиях. Однако, начиная с 1996 года, общегосударственная ориентация на гибкость в рамках программ TANF, Medicaid и SCHIP в результате привела к увеличению неравенства. Квалификационные различия в рамках программы AFDC составляли порядка двух раз — семьи, проживающие в наиболее «рестриктивных» штатах, переставали отвечать требованиям в части получения пособий при уровне доходов, равном половине от аналогичного уровня «отсечения» в наиболее «расточительных» штатах, а уровни пособий в наиболее «рестриктивных» штатах составляли даже менее половины от уровней пособий в «расточительных» штатах. Сейчас данные квалификационные различия составляют порядка четырех раз — фактически это означает, что типы и размеры помощи, на которую вы вправе рассчитывать, если вас угораздило быть бедным, будут очень существенно различаться в зависимости от того, в каком именно регионе США вы проживаете.

Другие программы социальной помощи населению за последние годы были подвержены постепенным изменениям. К службам развития рабочей силы (ранее известным как службы занятости и обучения, сокращенно: E&T) обеспечивается консолидированный доступ за счет развития центров комплексного обслуживания и снятия ограничений в части размера доходов для лиц, обладающих правом на пользование такими услугами. Однако ограничения в финансировании (данные услуги не являются статьей бюджетных расходов в рамках исполнения законодательно утвержденной программы) тем не менее означают, что поиски рабочего места и услуги по предоставлению обучения сосредоточены на лицах с низким уровнем доходов и потоки финансирования характеризуются «категориальностью» и запутанностью.

Содействие в решении жилищных проблем, подобно услугам по развитию рабочей силы, также никогда не являлось статьей бюджетных расходов в рамках исполнения

законодательно утвержденной программы. В течение последних десяти лет наблюдалось продолжение прежних тенденций — обслуживалось всё меньше и меньше дополнительное число семей, субсидии имели более краткий срок действия, более высокие доли ежегодных затрат направлялись единственно на продление уже существующих субсидий, а первоочередные политические задачи были ориентированы на владение жильем, а не на арендный жилой фонд. На фоне постоянно растущих затрат на жилье и уменьшения числа вариантов «по карману», всё большее число семей сталкиваются с тем, что можно обозначить как потребности в жилье «в наихудшем варианте». Хотя данные варианты могут предполагать ситуации с отсутствием отопления, водопровода или наличие щелей в стенах, полах и / или потолках, подавляющее большинство семей с потребностями в жилье «наихудшего варианта» - это семьи, которые расходуют 50 или более процентов своих доходов на оплату жилья.

Программа выдачи талонов на льготную покупку продуктов представляет собой единственную из важнейших «проверенных на нуждаемость» программ в США, которая охватывает практически все типы семей с низким достатком, а также единственную программу, которая функционирует подобным образом в качестве статьи бюджетных расходов по исполнению законодательно утвержденной программы и на основе стандартных критериев в масштабе всей страны. Более того, уровни пособий в рамках программы тем выше, чем беднее конкретная семья, и это позволяет заполнять разрыв в доходах так, как это позволяют делать только лишь одни жилищные субсидии (если человек их получает). По существу, вышеназванная программа была и продолжает быть исключительной программой социальной защиты населения. Это является верным, даже несмотря на то, что на законодательном уровне имеет место непрерывное манипулирование правом на получение социальной помощи и различными уровнями льгот, при этом многие административные требования отбивают у семей, имеющих трудовые доходы, охоту числиться среди занесенных в программу. Недавно введенные законодательные акты (в частности, так называемый «Фермерский закон» (“Farm Bill”)) предоставляют штатам множество вариантов упрощения административных требований с целью активизации участия населения, имеющего соответствующие права.

Когда ничего другого не остается и люди сталкиваются с кризисными ситуациями, которые они сами не в состоянии урегулировать, службы защиты и экстренной помощи выступают в роли последнего средства к исправлению положения. Рассмотрим кратко условия функционирования двух подобных служб — службы по охране детства и службы помощи бездомным. Финансируемые на федеральном уровне службы по охране детства входят в число старейших программ социальной помощи в США — «Бюро по вопросам детства» («Children’s Bureau») было создано до 1910 года. «Современная эпоха» законодательства в сфере охраны детства берет отсчет с 1974 года с момента принятия Закона о недопущении жестокого обращения с детьми и уходе за детьми (Child Abuse Prevention and Treatment Act). Согласно данному закону, штатам предоставлялось федеральное финансирование на реализацию программ служб по защите детства, включая мероприятия по предотвращению, оценке, рассмотрению дел, уголовному преследованию и некарательному воздействию на правонарушителей. Начиная с 1980 года, Раздел IV-E Закона о социальном обеспечении (Social Security Act) предусматривает предоставление федерального финансирования штатам для осуществления размещения детей вне их дома, передачу их на воспитание или обеспечение иных условий в том случае, если дети не

могут быть оставлены в собственных семьях, так как они страдают от дурного обращения или безнадзорности. Финансирование согласно Разделу IV-Е вышеупомянутого закона являлось и продолжает являться неограниченным: это означает, что федеральные власти будут осуществлять финансирование того количества случаев патронирования, которые будут сочтены необходимыми на уровне штата и местных агентств по охране детства. Подобный механизм время от времени порождает ошибочные решения, при том, что услуги, предоставляемые на дому (и которые штаты должны были бы предоставлять за счет собственных ресурсов), могли бы быть столь же или даже более уместными или эффективными. Несмотря на обильную риторику на тему того, как важны дети для будущего страны и насколько государство обязано обеспечивать их защиту в критических ситуациях, службы по охране детства постоянно страдают от недостаточного финансирования и стоят первыми в списке на урезание, когда федеральный и местные бюджеты страдают от дефицита. Ведь речь идет даже не о финансировании, а об опасности возникающих ситуаций, требующей внимания. Чем меньше ассигновано средств, тем более опасной должна быть ситуация, в которой оказался ребенок, чтобы удовлетворять квалификационным требованиям в части получения необходимых услуг.

Проблема отсутствия у граждан постоянного места жительства впервые была удостоена широкого общественного признания в США в начале 1980-х годов, поначалу – как реакция на экономический кризис 1981-82 годов. В то время практически всё внимание к проблеме бездомных ограничивалось частными инициативами и было сведено к миссионерству и программам бесплатного питания, которые затрагивали одиночек из числа бездомных в бедных районах городов. С учетом того, что проблема усугублялась (и продолжает усугубляться), сначала внимание местных властей, а затем и федеральных было обращено к решению вопроса о том, какие меры следует предпринимать. Первой из ряда подобных мер явилась система «экстренных убежищ», что предполагало, что ситуация также носит «экстренный» характер и будет разрешена. Однако этого не произошло. Принятие основных федеральных законодательных актов, вносящих вклад в развитие служб помощи бездомным, было начато в 1987 году и с тех пор продолжало наращиваться, в результате чего сейчас федеральные средства на решение данной проблемы достигают объема чуть более 1 миллиарда долларов в год, а финансирование на уровне штатов, на местном и частном уровнях достигает по меньшей мере такого же объема, а то и значительно большего. Отчасти по причине того, что кризис в сфере доступного жилья лишь усугубился с начала 1980-х годов, а отчасти из-за того, что программы помощи бездомным являлись единственной зоной роста в сфере государственного финансирования, связанного с проблемами бедности, начиная с 1980 года, программы помощи бездомным продолжали разрастаться, как и, кстати, само явление бездомности. С учетом признания того факта, что сделанные на сегодняшний день вложения не замедлили движения в сторону бездомности, несмотря на большое количество семей, которым была оказана помощь для восстановления своего жилищного статуса, в последнее время были предприняты попытки анализа того, что потребуется для искоренения бездомности, и оценки сложности задачи по перенацеливанию ресурсов на достижение этой цели.

Основные изменения в системе социальной защиты США за последние годы.

- a. Переход от программы AFDC к программе TANF; что представляла собой программа TANF на начальном этапе и как она действует в текущий момент (вопрос высокой сложности, рост программ только с государственным участием, решение вопроса об ограничениях во времени).
- Haskins, Ron and Rebecca M. Blank. 2001. "Welfare Reform: An Agenda for Reauthorization." Chapter 1 in *The New World of Welfare*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Schoeni, Robert F. and Rebecca M. Blank. 2000. "What Has Welfare Reform Accomplished? Impacts on Welfare Participation, Employment, Income, Poverty, and Family Structure." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7627. <http://www.nber.org/papers/w7627>
- Holcomb, Pamela A. and Karin Martinson. 2002. "Putting Policy into Practice: Five Years of Welfare Reform." Chapter 1 in *Welfare Reform: The Next Act*. Alan Weil and Kenneth Finegold eds. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- b. Переход от системы ЖТРА к системе WIA и универсальным службам.
- Barnow, Burt S. and Christopher T. King. 2000. "Publicly Funded Training in a Changing Labor Market" Chapter 1 in *Improving the Odds: Increasing the Effectiveness of Publicly Funded Training*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- "Workforce Investment Act." 2002. Section 15 in *2000 Green Book*. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. (pgs. 968-972)
- c. Расширение программы Medicaid, в особенности в отношении детского населения (программа SCHIP).
- Holahan, John F. and Alan Weil. 2002. "Health Insurance, Welfare, and Work" Chapter 8 in *Welfare Reform: The Next Act*. Alan Weil and Kenneth Finegold eds. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Kenney, Genevieve M., Jennifer M. Haley, and Alexandra Tebay. 2003. "Children's Insurance Coverage and Service Use Improve." No. 1 in series, *Snapshots of America's Families III*. Washington, D.C.: Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310816>
- d. От государственного жилищного строительства к основанному на конкретных проектах и к сертификатам в рамках жилищных программ, проблема урезания программ.
- Dolbeare, Cushing N. 2002. "Changing Priorities: The Federal Budget and Housing Assistance, 1976-2007." Washington, D.C.: National Low Income Housing Coalition. <http://www.nlihc.org/pubs/index.htm#6>
- "Executive Summary." 2002. The Millennial Housing Commission Report. <http://www.mhc.gov/MHCReport.pdf>
- e. Талоны на льготную покупку продуктов — относительная постоянная, но со своими взлетами и падениями. Единственная «некатегориальная» федеральная программа, с предоставлением соответствующего права как одиноким людям, так и целым семьям.
- Greenstein, Robert and Jocelyn Guyer. 2001. "Supporting Work through Medicaid and Food Stamps." Chapter 13 in *The New World of Welfare*. Ron Haskins and Rebecca M. Blank eds. Washington, D.C.: Brookings Institute Press. (p. 346-360)

- f. Службы защиты и экстренной помощи.
 - i. Охрана детства.
 - ii. Службы «экстренных убежищ» и питания, аспекты расширения сети помощи бездомным.
 - iii. Данная программа – даже более фрагментированная, не поддающаяся отчету, изолированная, неэффективная, чем основные программы, даже менее «подкрепленная правом», управляемая бюджетами, даже когда ей логично быть управляемой потребностями.
 - ** Краткое изложение входит в состав введения к данному занятию (3). См. также: Dennis, Coccozza and Steadman (авторы), первая лекция для Занятия 5.

4. РЕАЛИЗАЦИЯ I: КОЛИЧЕСТВЕННОЕ ВЫРАЖЕНИЕ И ИЗМЕНЕНИЯ В ЧАСТИ КОЛИЧЕСТВЕННОГО ВЫРАЖЕНИЯ, ПРОЦЕССЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВА, ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ И ОХВАТ (АУТРИЧ-МЕТОД)

На протяжении периода с начала и до конца 1990-х годов количественное выражение многих программ социальной защиты населения резко снизилось. Сокращения в части количественного выражения программ AFDC/TANF проявились в начале данного десятилетия, т. е. даже до начала реализации реформы системы социального обеспечения, стартовавшей в 1997 году. Между 1994 и 1999 годами данное количественное выражение сократилось наполовину. До некоторой степени подобное снижение может быть отнесено на счет имевших место существенных изменений в правилах и требованиях программ в отношении их бенефициаров, включая заметные сдвиги в результате принятия Закона об урегулировании личной ответственности и возможностей трудоустройства (Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act, PRWORA), а также изменения, которые были осуществлены 30 штатами в рамках освобождений от правил программы AFDC в течение нескольких лет перед 1996 годом. Вероятным факторам данных сокращений было посвящено большое число исследований; исследователи едины во мнении относительно того, что интенсивное развитие экономики середины и конца 1990-х годов является основным из таких факторов. Выводы исследователей более разноплановы в том, что касается последствий изменений в политике социального обеспечения, однако исследования, в которых затрагиваются изменения в связи с программой TANF, а также изменения в части процедур освобождений, предшествовавшие программе TANF, указывают на то, что изменения в политике и практике также внесли определенный вклад в снижение количественного выражения.

Получение помощи по программе AFDC обеспечивало семье право на участие в программе Medicaid (которое обозначалось как категориальное право, так как любое лицо в «категории» программы AFDC было обладателем такого права), а также почти безусловное право на получение талонов на льготную покупку продуктов по причине низкого достатка. До вступления в действие программы TANF власти многих штатов и населенных пунктов упрощали для получателей помощи по программе AFDC процесс ходатайства о получении помощи по программе Medicaid и талонов на льготную покупку продуктов, при этом многие властные органы были подключены к обеспечению комплексного процесса ходатайства для уменьшения бумажной волокиты для них самих и для их клиентов. Подобный комплексный процесс ходатайства (теперь также включающий в себя и программу SCHIP) продолжает существовать и работает на то, чтобы содействовать семьям, которые ходатайствуют об участии в программе TANF, в получении сопутствующего «пакета» талонов на льготную покупку продуктов и медицинского страхования.

Однако, по крайней мере на первоначальном этапе, изменения в части количественного выражения программы TANF оказывали совершенно разрушительное воздействие на ситуацию с получением семьями талонов на льготную покупку продуктов и на их участие в программе Medicaid. Количественное выражение двух данных программ также резко

снизилось, хотя и не столь же значительно, как в случае с программой TANF. К примеру, только половина особо бедствующих семей (т. е. находящихся на уровне 50 процентов от порога бедности или еще ниже), которые вышли из системы соцобеспечения, сохранила за собой получение талонов на льготную покупку продуктов, несмотря на сохранение соответствующего права и достаточно большие потенциальные льготы. Как правило, исследователи приписывают подобное сокращение среди лиц, которые остаются обладателями соответствующего права, влиянию административного бремени и трудностей в плане обеспечения участия конкретного лица. При этом могут потребоваться новые ходатайства, процедуры получения талонов на льготную покупку продуктов более затруднены для лиц, имеющих трудовые доходы, а административные работники едва ли станут уделять большое внимание содействию в обеспечении получения продуктовых и медицинских льгот лицами, которые выходят из системы соцобеспечения.

В качестве ответной меры на обеспокоенность низким уровнем участия в программе получения талонов на льготную покупку продуктов, в особенности среди работающих семей, имело место повторное санкционирование программы льготных продуктовых талонов в рамках Закона об охране фермерских хозяйств и капиталовложениях в сельское хозяйство (Farm Security and Rural Investment Act) 2002 года (P.L. 107-171), более широко известного как «Фермерский закон». Это прибавило почти 7 миллиардов долларов к ресурсам данной программы и значительно усилило ее за счет самых разных мер, которые были предназначены для совершенствования доступа к программе и текущего подключения к ней. С этой целью, положения в «Фермерском законе» предусматривали восстановление льгот для многих (хотя и не всех) легальных иммигрантов, которые были лишены права на получение льготных талонов на покупку продуктов в рамках Закона о социальном обеспечении 1996 года, исходя из количества лет, проведенных этими лицами на территории страны, а также: усовершенствование соразмерности льгот путем повышения стандартной суммы дохода, не облагаемой подоходным налогом, для более многолюдных семей и ежегодного пересмотра размера пособия с целью учета уровня инфляции; упрощение действия программы и укрепление механизма доведения льгот с использованием методов, которые должны сделать программу намного менее обременительной и сложной при пользовании ею американских семей; реформирование системы контроля качества. В количественном выражении программы получения талонов на льготную покупку продуктов в настоящее время наметился подъем, однако текущий уровень по-прежнему ниже, чем тот уровень, который существовал до узаконения федеральной реформы системы социального обеспечения в 1996 году.

Охват населения программой Medicaid столкнулся с аналогичным снижением на раннем этапе процесса реализации программы TANF, однако налицо некоторые свидетельства об имевшем место повороте в 1999 году, в особенности вследствие активизации аутрич-метода, большого внимания к охвату детей программой SCHIP, что было подкреплено мягкостью процедуры ходатайства и определения правомочности, а также заинтересованности государства в том, чтобы федеральное правительство разделяло бремя расходов на здравоохранение, как это имеет место в рамках программ Medicaid и SCHIP.

Изменения в количественном выражении также были предопределены положениями Закона об урегулировании личной ответственности и возможностей трудоустройства (Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act, PRWORA), которые

аннулировали право определенных категорий лиц на участие во многих программах социальной защиты населения. Не-граждане, проживающие в США на легальных основаниях, являются основной из таких категорий, особенно это касается тех, кто прибыл (прибудет) в страну после 22 августа 1996 года. Для латиноамериканцев и других иммигрантов характерно низкое участие в программе получения талонов на льготную покупку продуктов, даже в тех случаях, когда они являются обладателями соответствующего права.

Еще одним из компонентов снижения количественного выражения является феномен «отстраненности» или неучастия среди семей, которым полагалось бы право на получение льгот. Переход от программы AFDC к программе TANF, а также и требования в рамках программы TANF в конкретных штатах, привели к созданию таких условий, которые могут разохотить определенные семьи даже от того, чтобы ходатайствовать о получении помощи, либо могут отсеять другие хозяйства, прежде чем те смогут оказаться в списках на получение пособий в виде наличных средств. К примеру, многие штаты ввели целый ряд новых процедур ходатайства и мероприятий как следствие реформы системы социального обеспечения, таких, как предшествующие ходатайству скрининговые собеседования (интервью), оценки уровня трудоспособности, установление требований в части поисков работы соискателем или необходимость проведения встреч с другими сотрудниками и представителями других учреждений. Кроме того, некоторые штаты также ввели ряд дополнительных мер для снижения опасности потенциального мошенничества, таких, как обязательное дактилоскопирование всех соискателей или посещение их на дому до того, как получение ими пособий по программе TANF может быть утверждено. Решение конкретной семьи не обращаться в учреждение социального обеспечения за помощью в виде предоставления наличных средств, как правило, также приводит к тому, что семье не удастся получить положительный ответ на ходатайство в получении талонов на льготную покупку продуктов и / или участия в программе Medicaid, даже при том, что семья скорее всего обладает соответствующим правом и действительно испытывает нужду в получении помощи такого рода.

Программы, не относящиеся к числу программ социальной защиты

Целый ряд американских программ государственной помощи малоимущим и неимущим слоям населения не относится к числу собственно программ социальной защиты, о чем шла речь в рамках Занятия 1. Среди таких программ нашего основного внимания в пределах курса заслуживает содействие в решении жилищных проблем. Некоторые штаты и населенные пункты имеют собственные программы содействия в аренде жилых помещений, однако такие программы сильно ограничены возможностями бюджетов штатов и местных бюджетов и не способны охватывать примерно столько же семей, сколько это возможно для федеральных программ. К числу основных федеральных программ относятся программа государственного жилья (в рамках которой государственный жилищный орган фактически является владельцем жилья и эксплуатирующей организацией) и программа содействия в аренде жилых помещений в различных формах. Право на получение любого типа федерального содействия в решении жилищных проблем является «проверенным на нуждаемость» (т. е. ограничено семьями с низким достатком), а также и «категориальным» — право предоставляется таким

категориям, как: лица, достигшие 60 лет и старше, недееспособные лица, семьи с детьми. Следует обратить внимание на то, что единственный способ для холостого, бездетного гражданина получить федеральное содействие в решении его жилищных проблем предполагает, что он должен быть недееспособным или пожилым. Охват (доля правомочной категории, которая получает содействие в решении жилищных проблем) сильно разнится в зависимости от конкретной категории. Примерно половина правомочных семей, состоящих из пожилых людей, получает такого рода содействие, сравнительно примерно с одной третью (в лучшем случае) обладающих таким правом семей с детьми и с еще меньшим количеством недееспособных лиц.

Для получения содействия в решении жилищных проблем, семьи подают ходатайство через государственные жилищные органы и, как правило, включаются в списки очередников, многие из которых ждут своей очереди годами. Основная часть помощи в решении жилищных проблем финансируется из федеральных средств, однако распределение по подведомственным территориям не основано на какой-либо концепции, имеющей отношение к существующим потребностям. Настойчивость и инициативность государственных жилищных органов являются главной переменной, от которой зависит, какой объем финансирования получает конкретный орган; с учетом того, что государственные жилищные органы сильно различаются с точки зрения этих свойств, имеет место крайне неравноправное распределение доступа для семей, равных во всех прочих отношениях, исходя из того, на какой подведомственной территории они проживают.

Реализация 1 — Определение целей и проверка на нуждаемость, льготы и услуги.

- a. Кого обслуживают данные программы – количественное выражение, изменения в части количественного выражения и характеристика пользователей всеми программами – кого они обслуживают, кого не обслуживают.

Bell, Stephen H. 2001. “Why Are Welfare Caseloads Falling?” *Assessing the New Federalism*, Discussion Paper No. 01-02. Washington, DC: The Urban Institute.
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=310302>

Zedlewski, Sheila R., and Sarah Brauner. 1999. “Declines in Food Stamp and Welfare Participation” *Assessing the New Federalism*, Discussion Paper No. 99-13. Washington, D.C.: The Urban Institute.
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=309198>

McKernan, Signe-Mary and Caroline Ratcliffe. 2003. “Employment Factors Influencing Food Stamp Program Participation” Washington, D.C.: The Urban Institute.
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=410800>

Wang, Marie and John Holahan. 2003. “The Decline in Medicaid Use by Noncitizens since Welfare Reform.” *Health Policy Online* No. 5. Washington, D.C.: The Urban Institute.
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=900621>

Hill, Ian and Amy Westpfahl Lutzky. 2003. “Is There a Hole in the Bucket? Understanding SCHIP Retention.” *Assessing the New Federalism*, Occasional Paper No. 67. Washington, D.C.: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310792>

Janet Quint, Rebecca Widom with Lindsay Moore. 2001. *Post-TANF Food Stamp and Medicaid Benefits : Factors That Aid or Impede Their Receipt*. New York, N.Y.:MDRC.
<http://www.mdrc.org/publications/84/execsum.pdf>

O'Brien,Doug, Kimberly Prendergast, Eleanor Thompson, Marcus Fruchter, and Halley Torres Aldeen. 2003. *The Red Tape Divide: State by State Review of Food Stamp Applications*. Chicago, I.L.: Public Policy and Research Department, America's Second Harvest.

b. Каким образом физические лица включаются в эти системы.

- i. Определение права на участие — проверка на степень нуждаемости, ее характеристика, механизмы ее осуществления, частота ее мониторинга (контроля) и т. д.
- ii. Другие вопросы, связанные с определением целей —
 1. Категория «сливок» (обозначение на профессиональном языке группы лиц, проблемы которых могут быть разрешены в системе социальной помощи довольно быстро).
 2. Категориальность по принадлежности (семьи с детьми, недееспособные лица, лица пожилого возраста и т. д.).

Holcomb, Pamela A., Karen C. Tumlin, Robin Koralek, Randolph Capps, and Anita Zuberi. 2003. "The Application Process For TANF, Food Stamps, Medicaid and SCHIP." Washington, D.C.: The Urban Institute.
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=410640>

Hill, Ian and Amy Westpfahl Lutzky. 2003. "Getting In, Not Getting In, and Why: Understanding SCHIP Enrollment." Assessing the New Federalism Occasional Paper No. 66. Washington, D.C.: The Urban Institute.
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=310793>

Werner, Alan, Kendra Lodewick, Diane Porcari, Jesse Valente, Chrstopher Botsko, Susan Schreiber Williams. .2003. *Study of the TANF Application Process*. Washington, D.C.:Abt Associates Inc.

- iii. Охват категорий населения (аутрич-метод), выявление лиц, которые действительно нуждаются в пользовании программой, но не обладают соответствующим правом — непоследовательность политики, попытки анализа причин неучастия в программах.

Zedlewski, Sheila R. 2002. "Left Behind or Staying Away? Eligible Parents Who Remain Off TANF." No. B-51 in Series, *New Federalism: National Survey of America's Families*. Washington, D.C.: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310571>

Blank, Rebecca M. and Patricia Ruggles. 1993. "When do women use AFDC & food stamps?: The dynamics of eligibility vs. participation." Working Paper W4429. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w4429>

Kenney, Genevieve M, Jennifer M. Haley, and Alexandra Tebay. 2002. "Familiarity with Medicaid and SCHIP Programs Grows and Interest in Enrolling Children Is High." No. 2 in Series, *Snapshots of America's Families III*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=310817>

5. РЕАЛИЗАЦИЯ II – МЕХАНИЗМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЛЬГОТ И УСЛУГ И НОВОВВЕДЕНИЯ

Для лиц, имеющих единичные и несложные проблемы, предоставление соответствующих услуг является относительно простым и может осуществляться силами одного учреждения. Однако, многие из тех, кто обращается к программам социальной защиты населения или испытывает зависимость от них в плане долгосрочной поддержки, обременены сложной массой проблем или нерешенных вопросов. Однопрофильные учреждения обычно работают над решением только одной проблемы, решение которой является для них знакомым делом, и нередко терпят неудачу, так как помехой для них служат другие проблемы их клиентов. Также, как правило, не представляется возможным адресовать лиц с целым спектром проблем в другие учреждения для «урегулирования» мешающих проблем, прежде чем человек вновь обратится в исходное учреждение и оно займется решением вопроса, который находится в его компетенции. Таким образом, люди, отягощенные сложными проблемами, зачастую попадают в безвыходную ситуацию и так и не могут получить полный диапазон услуг, в которых они нуждаются. Что касается тех, кто зачисляется в программы социальной помощи населению, которые по существу создаются для того, чтобы обеспечивать охват этих лиц, то они могут продолжать получать конкретную льготу в течение многих лет, но так и не получают содействие, которое на практике может помочь им наладить свою жизнь. Существует, однако, целый ряд указаний на то, что данная узко сфокусированная (или «бункерная») система предоставления услуг начинает изменяться.

С учетом того, что программы социальной защиты населения всё шире считаются со сложным характером потребностей своих пользователей и необходимостью оказывать помощь «человеку в целом», если его потребности многообразны, предпринимаются меры по увеличению потенциала этих программ в плане работы с их пользователями над решением нескольких вопросов *одновременно*. С этой целью необходимо разработать различные механизмы, включая: процессы скоординированного или объединенного ходатайства, ситуационное управление при менее высоком и / или специализированном количественном выражении, более четкое взаимодействие между соответствующими учреждениями, совместное использование баз данных с целью облегчения рассмотрения дел и отслеживания оказания услуг, совмещение местонахождения учреждений для упрощения рассмотрения дел и формирования потенциальных групп для ситуационного управления, заключение договоров на предоставление определенных услуг между несколькими учреждениями, которые ранее не имели четких рабочих контактов, а также различные уровни интеграции услуг и систем. В лекциях в рамках данного раздела содержится описание примеров по каждому из обозначенных выше механизмов или методов, а также и примеров другой деятельности.

Вопросы, связанные с лицами, которые обычно попадают в «зазор» проблем или игнорируются

Программы социальной помощи населению иногда не в состоянии обслуживать определенных лиц из-за наличия у них слишком большого количества проблем — они соединяются с одной или несколькими системами обслуживания, но, поскольку ни одна из них не предназначена для оказания им содействия сразу по многим направлениям, они оказываются в так называемом «зазоре». В ряде лекций в рамках данного раздела рассматриваются вопросы предоставления услуг лицам, которые как бы «забыты» – т. е. являются «трудно поддающимися обслуживанию» по терминологии социального обеспечения, «хронически бездомными» для инстанций, занимающихся помощью бездомным, детьми «группы высокого риска» для служб, занятых вопросами подрастающего поколения, и так далее, — по причине того, что программы адресуются лицам с более быстро разрешимыми проблемами (т. е., лицам, иногда определяемым на профессиональном языке как категория «сливок»). Другие группы лиц действуют за пределами системы или игнорируются системой, порой даже не пытаясь к ней приблизиться или в иных случаях не продвигаясь дальше парадной двери. Часто бывает так, что всего одно-единственное препятствие не позволяет физическому лицу, которое испытывает затруднения, получить соответствующую помощь, потому что это препятствие очень велико — к примеру, человек не говорит по-английски или у него серьезная степень инвалидности. Может быть, при этом у человека есть много других навыков, талантов и высокая мотивация, однако системы обслуживания не рассчитаны на то, чтобы успешно помочь ему преодолевать первоначальные требования системы (т. е., процесс зачисления и ходатайства).

В иных случаях группа лиц может быть обозначена как «проблемная», как это нередко происходит с малообеспеченными отцами, совершившими правонарушение, но приговоренными к наказанию без лишения свободы, от которых ожидается, что они будут оплачивать пособие на детей, но которым недостает профессиональных навыков и трудовых доходов для данной цели. Перед нами пример группы, которая в значительной мере игнорируется системой социальной защиты населения и по существу нередко воспринимает эту систему как институт, который намерен получать что-либо *от* них, а не выражает свою готовность подключить их к своей деятельности таким образом, чтобы возникла некоторая реальная выгода как для самих отцов, так и для их детей. Целый ряд нововведений в сфере обслуживания, которые описаны в рамках лекций к данному разделу, нацелены конкретно на то, чтобы стратегии программы предполагали подключение и оказание помощи подобным обычно оставляемым в стороне группам (к примеру, лицам, имеющим инвалидность, малообеспеченным отцам, совершившим правонарушение, но приговоренным к наказанию без лишения свободы, иммигрантам).

Перспективы системного уровня

Некоторые методы координирования процесса предоставления услуг «благословляются» на государственном уровне (например, переход к универсальным службам в сфере развития рабочей силы), тогда как другие методы развиваются «снизу», по мере того, как соответствующие учреждения стремятся, иногда болезненно трудно, заставить обязательства, записанные на бумаге, работать на практике. Несмотря на определенный

импульс в направлении усовершенствования координирования процесса предоставления услуг с целью оказания помощи лицам, отягощенным разнообразными проблемами, мало что изменяется в реальном мире предоставления услуг без приложения гигантских усилий и без осознанного руководства.

Что касается лекций в рамках данного раздела, которые содержат описание организационных подходов к предоставлению услуг, то будет весьма полезным рассмотреть три уровня контактов или совместной работы, которые проистекают из сочетания нескольких аналитических схем и могут возникать между двумя или более учреждениями — к ним относятся: обмен информацией, координация и сотрудничество. Данные уровни являются иерархическими — учреждения не могут координировать свою деятельность без обмена информацией, они не могут сотрудничать, если они при этом не обмениваются информацией и не занимаются координацией. Данная иерархия отражает степень внимания, обращаемого одними учреждениями на деятельность других учреждений, что, возможно, послужит для них основанием изменить собственные методы и предпринять совместные попытки достижения общих целей.

Данные иерархические отношения могут быть обозначены следующим образом:

- **Обмен информацией.** Учреждения способны выйти на уровень обмена информацией при условии, если они обладают точными данными относительно деятельности друг друга, предлагаемых услуг и круга правомочных пользователей. Кроме того, они должны обладать информацией о порядке доступа к услугам друг друга и могут адресовать пользователей к другим учреждениям. Они могут осуществлять совместную деятельность посредством проведения встреч, работы комитетов и временных целевых групп, однако они лишены налаженных механизмов поддержки работы друг друга. Мы намеренно говорим здесь об обмене информацией «учреждениями». Для того, чтобы считать два учреждения «осуществляющими обмен информацией», будет недостаточным, чтобы один-два сотрудника одного учреждения были знакомы и поддерживали контакты с одним-двумя сотрудниками другого учреждения. Информированность относительно того, что предлагается этими учреждениями, должна быть широко распространенной и должна обеспечивать достаточный уровень переадресования лиц от одного учреждения к другому.
- **Координация.** Учреждения способны выйти на уровень координации, если в дополнение к обмену информацией они поддерживают усилия друг друга в части добычи ресурсов для пользователей. Однако, они не осуществляют обдуманную деятельность по разработке совместных целей и формированию своей деятельности для достижения данных целей. Совмещение местоположения является одним из механизмов координации, наряду с совместными базами данных, общими процедурами ходатайства, а также другими общими процессами, которые тем не менее никак не изменяют основополагающие цели или подходы каждого из учреждений.
- **Сотрудничество.** Учреждения способны выйти на уровень сотрудничества, если они осуществляют работу друг с другом по четкому формулированию

совместных целей, анализу своей деятельности для определения вероятных методов достижения данных целей и внедрению изменений, продиктованных результатами подобного анализа, в целях повышения их способности обслуживать их общих клиентов оптимальным образом. Кроме того, учреждения также могут разделять программные заявления, подготавливать совместные предложения по финансированию и осуществлять совместную работу по другим направлениям.

Разумеется, есть вероятность того, что учреждения никогда не выйдут на первый уровень рассмотренной нами иерархии — уровень обмена информацией. Это означает, что они не знакомы с тем, что представляет из себя другое учреждение и его предложения, они никаким образом не взаимодействуют или, наоборот, взаимодействуют с отрицательным эффектом и / или придерживаются неточных взглядов друг на друга. В большинстве сообществ, в большинстве случаев, большинство учреждений действуют в отношении друг друга на уровне обмена информацией или *ниже* данного уровня. Предположим, что мы создали множество учреждений, которые функционируют в среде предоставления услуг, где обмен информацией, координация и сотрудничество в основном отсутствуют, и перед нами «обычный ход деятельности» — нам потребуется много усилий, чтобы выйти на правильный путь.

Сотрудничество может означать, что штатные сотрудники учреждений выполняют новые роли или «реструктурированные» роли; работают на основе совмещения местоположения, в группе или на основе других методов совместно с персоналом других учреждений; объединяют денежные ресурсы, подготавливают совместные запросы по предложениям, совместно подают заявки на дополнительное финансирование для реализации новых программ новыми методами; активно поддерживают деятельность друг друга; располагают совместными механизмами обратной связи для обеспечения постоянного предоставления надлежащих услуг и помощи в рамках программ и / или другими механизмами и процедурами, которые отражают целенаправленное, продуманное решение работать совместно для достижения общих целей. Сотрудничество может иметь место между двумя учреждениями или между несколькими одновременно. Когда оно расширится до степени включения всех или большинства учреждений одного сообщества, которые нацелены на одни и те же категории населения с одинаковыми целями, мы сможем назвать такую ситуацию прочным уровнем организации в масштабах всего сообщества или – координированным ответом сообщества на существующие проблемы.

Реализация 2— механизмы предоставления услуг и льгот и нововведения.

а. Интеграция систем и услуг.

Dennis, Deborah L., Joseph J. Cocozza, and Henry J. Steadman. 1999. "What Do We Know About Systems Integration and Homelessness?" Chapter 12 in *Practical Lessons: The 1998 National Symposium on Homelessness Research*. Linda B. Fosburg and Deborah L. Dennis, eds. U.S. Departments of Housing and Urban Development and Health and Human Services.

Mark Ragan. 2003. *Building Better Human Service Systems: Integrating Services for Income Support and Related Programs*. Albany, N.Y.: Rockefeller Institute.
http://www.rockinst.org/publications/federalism/Ragan_Casey_Report_0603.pdf

- b. Установление контакта / оказание помощи лицам, «трудно поддающимся обслуживанию», «трудно поддающимся трудоустройству» и сталкивающимся с множественными препятствиями.

Burt, Martha R. 2002. "The 'Hard-to-Serve': Definitions and Implications." Chapter 9 in *Welfare Reform: The Next Act*. Alan Weil and Kenneth Finegold, eds. Washington: Urban Institute Press, 2002.

Holcomb, Pamela A. and Terri S. Thompson. 2000. "Service Strategies and Delivery Arrangements for Helping TANF Recipients with Disabilities." Section 4 in *State Welfare-to-Work Policies for People with Disabilities: Implementation Challenges and Considerations*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

- i. Усилия по демонстрации.

Carolyn T., Terri Thompson, Carolyn O'Brien and Asheley Van Ness. 2001. "Screening and Assessment in TANF/Welfare-to-Work: Local Answers to Difficult Questions." Washington, D.C.: The Urban Institute <http://www.urban.org/url.cfm?ID=410523>

- ii. Программы для «проблемных» отцов – оказание помощи детям, возврат к нормальным условиям.

Sorensen, Elaine. 2002. "Helping Poor Nonresident Dads Do More" No. 3 in Series, *Short Takes on Welfare Policy*. Washington, D.C.: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310480>

- iii. Лица с ограниченным знанием английского языка.

Capps, Randolph, Leighton Ku, Michael E. Fix, Chris Furguele, Jeffrey S. Passel, Rajeev Ramchand, Scott McNiven, and Dan Perez-Lopez. 2002. "How Are Immigrants Faring After Welfare Reform?" Washington, D.C.: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=410426>

- c. Службы универсального обслуживания и методы их деятельности.

Nightingale, Demetra Smith, Frederica D. Kramer, John Trutko, Michael Egner, and Burt S. Barnow. 2003. "The Role of One-Stop Career Centers in Serving Welfare Recipients in 2002." Washington, D.C.: The Urban Institute (Executive summary only)

6. Реализация 3 – Администрирование и институты

Дополнительным аспектом беспокойности условиями реализации является распределение ответственности за функционирование системы социальной защиты населения США между различными уровнями государственной власти и между государственным сектором и негосударственным сектором, в особенности некоммерческим сектором.

Внутригосударственная база. Политическая база Соединенных Штатов Америки как федералистской демократии играет важную роль с момента зарождения нации в 1700-х годах. Конституция США конкретизирует и ограничивает роль федерального правительства, в целом закрепляя многие права за штатами. Одной из основных обязанностей федерального правительства, в дополнение к обеспечению национальной безопасности, является обеспечение общественного благосостояния. В сфере социально-экономической политики роль федерального правительства время от времени корректировалась на основе того, насколько широко определялось понятие «общественного благосостояния». В особенности в 1960-е и 1970-е годы роль общественного благосостояния определялась достаточно широко для обеспечения равных возможностей и, в известной мере, выравнивания от штата к штату уровня доступа малообеспеченных граждан к льготам. Федеральное правительство приняло на себя основную роль в руководстве и финансировании социальной политики, начиная с 1935 года, когда Конгрессом был принят Закон о социальном обеспечении. Данная роль достигла своего апогея в 1960-е и 1970-е годы при расширении программ, которые были санкционированы в рамках программ «Борьбы с бедностью» и «Великого общества».

Федеральная финансовая система и стратегии финансирования. Для социальных программ используются два основных типа внутригосударственных стратегий финансирования: (1) долевые субсидии, при которых штаты (или населенные пункты) обязаны предоставить конкретную долю финансирования как условие получения федерального финансирования (к примеру, доля в 25 % означает, что на каждые 100 долларов федеральных средств потребуется 25 долларов средств из бюджета штата или местного бюджета); а также (2) блочные субсидии, для которых в целом не требуется доли средств из бюджета штата или местного бюджета. Блочные субсидии и «формульные» субсидии характеризуются ограниченной суммой средств. Долевые субсидии могут быть как ограниченными, так и неограниченными (открытыми). Неограниченные средства, как правило, являются «подкрепленными правом» по своему характеру; это означает, что федеральное правительство соглашается предоставлять средства, необходимые для помощи всем лицам, которые соответствуют определенным квалификационным критериям.

Целый ряд значимых программ социальной помощи населению являются «неограниченными», проверенными на нуждаемость программами социальной защиты, которые являются полностью федеральными в плане финансирования и администрирования. Основными среди таких программ являются программ талонов на льготную покупку продуктов и программа дополнительного гарантированного дохода

(помощь в виде предоставления наличных денежных средств крайне нуждающимся лицам из числа престарелых, лишенных зрения или инвалидов). Охват программой социального обеспечения (выплаты в виде наличных средств) и программой Medicare, обе из которых управляются и финансируются на федеральном уровне, как правило, не рассматривается как охват программами «социальной защиты населения». Льготы, которые предоставляются в рамках этих двух программ, обычно воспринимаются как «заработанные» или как оплаченные в виде страховки и вложения средств работающих граждан (через механизм удержаний из ведомости заработной платы), которые были сделаны в течение трудовой жизни нынешних пенсионеров. Однако, в течение всей их жизни большинство бенефициаров получают в несколько раз больше размера своих прежних вложений, даже с учетом повышения стоимости ранее сделанных вложений. Таким образом, в рамках данных программ существуют реальные аспекты «социальной помощи», и они на самом деле помогли снизить уровень бедности среди пожилых американцев с уровня значительно ниже до уровня значительно выше среднего общенационального уровня бедности.

Вплоть до недавнего времени, две федеральные программы – программа Medicaid и программа помощи семьям с детьми на иждивении (AFDC) – являлись программами, финансируемыми совместно из федерального бюджета и бюджета штата и управляемыми властями штатов под федеральным надзором. Право на них предоставлялось каждому, кто соответствовал критериям в части уровня доходов и ряду других критериев. Программа Medicaid, созданная в 1965 году, продолжает свое функционирование по этим правилам. До 1996 года программа AFDC, созданная в 1935 году, также представляла собой открытую неограниченную программу социальной защиты, которая требовала доли средств из бюджета штата, точный процент которой различался для конкретного штата в соответствии с заданной формулой, но которая в среднем определялась на основе соотношения 50-50. Закон 1996 года о реформировании социального обеспечения изменил порядок финансирования, придав ему вид прямой блочной субсидии, в соответствии с намерением федерального центра «перепоручить» федеральные социальные программы.

Одной из важных особенностей блочной субсидии в рамках программы TANF являлось то, что сумма первоначальной ежегодной субсидии для каждого штата (устанавливаемая на период, равный шести годам) была значительно выше того, что на самом деле требовалось штату для выплаты социальных пособий. Это имело место во многом по той причине, что формула, на которой должно было основываться распределение новых блочных субсидий, не предусматривала резкого снижения количественного выражения программы TANF, которое произошло в годы вслед за узаконением федеральной реформы социального обеспечения. Говоря иными словами, по сравнению с прежними правилами финансирования программы AFDC, каждый штат ощутил на себе «излишки» финансирования программы TANF, по крайней мере в течение первых пяти лет после замены программой TANF ее предшественницы – программы AFDC.

Ответственность за выполнение. Вместе с этим, однако (и в отличие от простой блочной субсидии), законодательные акты о программе TANF породили сложности, которые фактически свели к минимуму последствия «перепоручения». К примеру, от штатов требуется поддерживать уровень своих затрат, связанных с социальным

обеспечением, на уровне 1995 года. Подобный тип положения о «поддержании усилий» призван минимизировать вероятность того, что штаты будут использовать федеральную блочную субсидию вместо затрат самого штата. Правила по «поддержанию усилий» используются с целью недопущения внутригосударственной фискальной замены, однако они также служат минимизации суммы реального перепоручения. Другие положения в рамках реформирования социального обеспечения также служат уменьшению суммы «подлинного» перепоручения, которое имело место. К примеру, Закон 1996 года предусматривает доли участия штатов, при которых штаты должны обеспечивать занятость определенного процента получателей помощи по программе TANF трудовой деятельностью, характер которой оговорен в данном законе. Это и другие положения по контролю за выполнением программ широко характеризуют федеральные программы, соответствующие тенденции, которая берет свое начало в 1980-е годы и призвана «заново определить роль государства» и повысить уровень эффективности и ответственности.

Децентрализация. Налицо общая политическая поддержка процессу децентрализации, по-видимому, в целях обеспечения развития и предоставления услуг в рамках программ на местном уровне, который наиболее близок к целевым категориям населения, и при условии соответствия местным экономическим и культурным условиям. Вместе с тем, однако, речь идет о постоянном балансе между обеспечением максимального контроля на местном уровне и соблюдением отчетности за использование федеральных средств. Данная тенденция привела к возникновению «мешанины» из программ, которые «зависают» между децентрализованным управлением и централизованным управлением. В сфере социального обеспечения, к примеру, некоторые штаты передали ответственность за функционирование программы TANF на местный уровень, тогда как другие штаты остались верны политике централизованного социального обеспечения на уровне штата, как это уже делалось в течение многих лет. В других сопутствующих сферах наблюдался еще более заметный сдвиг в ту или другую сторону в течение ряда лет. К примеру, политика в сфере занятости и обучения преимущественно управлялась на местном уровне, начиная с 1960-х годов, однако законодательные решения Конгресса США в 1980-е и 1990-е годы привели к увеличению в этой сфере централизации на уровне штата.

Организация подрядных работ договорными методами. В рамках большинства программ в сфере социальной политики в определенной мере наблюдается организация подрядных работ договорными методами в части различных услуг и предоставления таких услуг. Государственные учреждения уровня штата и местного уровня всё шире вступают в договорные отношения на оказание услуг с другими государственными учреждениями, негосударственными некоммерческими учреждениями, а также (в особенности начиная с середины 1990-х годов) с коммерческим бизнес-сектором. К числу наиболее значимых событий за истекшие годы является изменение роли некоммерческого негосударственного сектора. В 1960-е и 1970-е годы некоммерческие организации являлись первичными поставщиками социальных услуг. Начиная с 1980-х годов, на фоне резких бюджетных сокращений на национальном уровне в части всех внутригосударственных программ, роль некоммерческих учреждений существенно снизилась, хотя многие из них продолжили свою деятельность в своих специализированных областях (например, таких, как социальное обеспечение ребенка, занятость и обучение, услуги в адрес бездомных, экстренные услуги, помощь в сфере психического здоровья). Важным событием с

момента принятия Закона 1996 года о реформировании социального обеспечения является то, что роль некоммерческих учреждений и основанных на принципе вероисповедания религиозных организаций возросла, отчасти по той причине, что (1) федеральное правительство стало подчеркивать важность предоставления физическим лицам права на получение соответствующих услуг от поставщиком религиозной ориентации — что можно обозначить как «выбор в пользу благотворительности»; а также (2) внимание в рамках общенациональной реформы социального обеспечения к проблеме развития занятости и возможностей устройства на работу позволило учреждениям по программе TANF на уровне штатов использовать больший объем «избыточных» средств их блочных субсидий на предоставление услуг в сфере занятости и обучения, социального обеспечения ребенка, а также других вспомогательных социальных услуг.

Реализация 3 — администрирование и институты.

a. Децентрализация, роль штатов и федерального правительства.

Nightingale, Demetra Smith. 1998. “Who Does What? The Changing Shape of U.S. Federalism” Appendix to *The Government We Deserve: Responsive Democracy and Changing Expectations*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

- i. Вопрос о денежных средствах – блочные субсидии и совместное несение расходов, взаимосвязь между снижением федеральных налогов и финансовым положением штатов.

Peterson, George E. and Demetra Smith Nightingale “What Do We Know About Block Grants?” Washington, D.C.: The Urban Institute
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=405512>

Zedlewski, Sheila R., David Merriman, Sarah Staveteig, and Kenneth Finegold. 2002. “TANF Funding and Spending across the States.” Chapter 12 in *Welfare Reform: The Next Act*. Alan Weil and Kenneth Finegold eds. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

- ii. Вопрос о правилах и нормах — талоны на льготную покупку продуктов (жилищные субсидии; дополнительный доход престарелых граждан в виде особой социальной пенсии) в противоположность TANF, Medicaid. Наиболее локальной мерой является страховка на детей в семьях с низкими уровнями дохода.

- iii. «Метод проб и ошибок» («thousand flowers» approach) или неравенство (возврат к политике — маятниковое движение между централизацией и децентрализацией).

Holahan, John and Mary Beth Pohl. 2003. “Leaders and Laggards in State Coverage Expansions.” Chapter 6 in *Federalism and Health Policy*, John Holahan, Alan Weil, and Joshua Wiener, eds. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

b. Связь государственных учреждений на уровне штатов и местном уровне с реальными системами предоставления льгот и услуг.

Gias, Thomas L, Richard P. Nathan, Irene Lurie, and Thomas Kaplan. 2001. “Implementation of the Personal Responsibility Act of 1996.” Chapter 2 in *The New World of Welfare*. Ron Haskins and Rebecca M. Blank, eds. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.

Smith, Steven Rathgeb. 1999. “Government Financing of Nonprofit Activity.” Chapter 5 in *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. Elizabeth T. Boris and C. Eugene Steuerle, eds. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

- i. Выполнение этой работы собственными силами.
- ii. Вступление в договорные отношения / приватизация – вопросы, связанные с выполнением подрядных работ в рамках договорных отношений.
 - 1. Что является предметом договорных отношений, что удается и что не очень удается при системе договорных отношений.
 - 2. Поощрение, показатели деятельности, получение только того, за что граждане платят.
- iii. Комбинированные подходы.

с. Негосударственные организации.

Boris, Elizabeth T. 1999. "Nonprofit Organizations in a Democracy: Varied Roles and Responsibilities" Introduction to *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. Elizabeth T. Boris and C. Eugene Steuerle, eds. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

De Vita, Carol J., and Cory Fleming. 2001. "Building Capacity in Nonprofit Organizations." Washington, D.C.: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=410093>.

Salamon, Lester M., Leslie C. Hems, and Kathryn Chinnock. 2000. "The Nonprofit Sector: For What and for Whom?" Johns Hopkins University. <http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/forwhat.pdf>

7. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ОЦЕНКА ПРОГРАММ

С учетом того, что на них расходуются государственные денежные средства, к программам социальной защиты населения нередко предъявляются требования в части того, чтобы они «работали», чтобы они реально снижали уровень проблем, ради решения которых они были созданы, чтобы они обеспечивали эти результаты эффективным и, желательно, рентабельным (экономически целесообразным) способом. Законодательство, которое служит созданию государственных программ, нередко предусматривает целый ряд различных методов мониторинга (контроля) и отчетности в части выполнения программ, при этом известное количество учреждений прилагают значительные усилия по отлаживанию этой системы, имея весьма ограниченные возможности маневрирования. В случаях практического создания на законодательной основе демонстрационных программ, при этом почти всегда предусматривается и оценка, предназначенная для определения их эффективности. Кроме того, фонды и другие заинтересованные стороны иногда оплачивают выполнение таких оценок, поскольку они сами стремятся к передовым и эффективным решениям социальных проблем.

Лекции в рамках данного раздела посвящены различным аспектам мониторинга (контроля) и оценки, включая создание логических моделей или программных «теорий действия» в целях ориентирования мероприятий по мониторингу (контролю) и оценке, определению эффективности, анализу реализации и оценке воздействия (последствий).

Логические модели

Любой желающий имеет возможность «войти» в программу, вычленив из «пакета» какие-либо мероприятия и результаты (или же обратиться к тем ее компонентам, оценка которых предписана на законодательном уровне) и разработать собственный план мониторинга (контроля) или оценки программы. Однако, при этом едва ли будет обеспечено должное внимание к тому, как функционирует программа на местах или что, в конечном итоге, должно быть достигнуто благодаря этой программе. Если же речь идет об исследователе или аналитике политической стратегии, который ставит перед собой задачу оценить явления, которые являются значимыми с точки зрения функционирования программы, то ему, скорее всего, надлежит начать свою работу с серии подробных и тщательных обсуждений с участием многих заинтересованных сторон, чтобы получить представление о том, как каждая из заинтересованных сторон оценивает задачи программы, какими она видит мероприятия в рамках программы, которые послужат достижению этих целей, кого, по мнению каждой заинтересованной стороны, обслуживает программа и какие практические и контекстуальные факторы могут служить препятствиями или, напротив, прямой дорогой к достижению успеха. Данные обсуждения помогут исследователю достичь понимания роли программы на местах, оказаться в состоянии обрисовать ее «теорию действия» и получить от различных заинтересованных сторон подтверждение, которое сводится к простой мысли: «Да, вы поняли нас, это наша программа». Выполнение подобной подготовительной работы явится прочной основой для разработки любой методики оценки, от простейшей до наиболее сложной.

Определение эффективности

В одной из лекций в рамках данного раздела определение эффективности обозначается как «определение на регулярной основе результатов и эффективности услуг или программ». Определение эффективности помогает руководителям (лицам, ответственным за руководство чем-либо, включая программы с государственным финансированием) четко представлять результаты деятельности — видеть, чего удастся достичь, находить и устранять неполадки, если эффективность не отвечает ожиданиям, производить корректировки и повторную оценку, а также всё заметнее приближаться к уровню оптимальной эффективности. Однако при этом существенно важно продумать вопрос о том, что именно мы хотим оценивать, и удостовериться в том, что мы действительно оцениваем результаты, а не просто сам процесс, или что процесс не диктует и не направляет поведение работников соответствующих учреждений в русло оцениваемого процесса без того, чтобы гарантировать, что осуществляемая деятельность на практике приближает конкретную организацию к ее целям. Если оценивается не то, что должно оцениваться, или даже если оценивается именно то, что нужно, но оценивается ошибочно, в результате этого могут быть приняты неверные решения. Мы предлагаем вашему вниманию три статьи, посвященные определению эффективности, которые содержат описание ключевых вопросов и проблем.

Анализ реализации / оценка процесса

Анализ реализации представляет собой «зонтичное» (обобщающее) понятие, которое относится к целому набору научных исследований, посвященных методам разработки и реализации государственной политической стратегии, начиная с ранних этапов формулирования законодательных актов и заканчивая практическим предоставлением услуг реальным пользователям, а также включая все промежуточные административные, политические и функциональные этапы (об этом см. в лекции, авторами которой являются Памела Холком и Деметра Найтингейл). Данное понятие служит попытке объяснения и описания того, насколько практическая реализация имеет сходство с изначальными политическими намерениями, в чем причина различий или отклонений (а они имеют место во всех случаях) и как влияет (если влияет вообще) реализация на последующие политические решения. Анализ реализации призван оформлять и находить ответы на один или несколько из числа следующих вопросов:

- Что представляют из себя цели и предположения, которые лежат в основе политической стратегии?
- Что представляет собой организационная структура и контекст предоставления услуг, на фоне которых вводится в действие политическая стратегия?
- Каким образом выполняются ключевые руководящие функции и каковы имеющиеся между ними различия?
- Каковы порядок и временные рамки деятельности пользователей и их привлечения к оформлению политической стратегии?
- Какую роль играют контекстуальные факторы в процессе формирования мероприятий в рамках программы и определения результаты, которые будут получены пользователями?

Широкое применение исследовательских методов для поиска ответов на данные вопросы способно привести к выявлению разнообразных аналитических целей в рамках анализа реализации, включая разработку типологии программных подходов; обобщение условий или опыта в рамках исследованных «нижних» (местных) уровней до более высокого уровня охвата всей программы; подготовка рекомендаций в части наиболее эффективных или перспективных практических методов, которые используются на передовых местных уровнях и могут представлять интерес для других районов и территорий.

Оценка воздействия (последствий)

Оценки воздействия (последствий) могут представлять собой строго «классический» тип, в лучших естественнонаучных традициях случайных условий определения задания, трактовки и контроля, жестко структурированных интервенций, которые (теоретически) являются одними и теми же повсеместно, где они имеют место, и так далее. Оценка многих из демонстрационных программ осуществляется именно таким образом. Однако, в отличие от естественных наук, представляется крайне сложным заставить реальные, «живые» условия многолетних демонстрационных программ находиться в «незыблемом состоянии» в течение достаточно долгого периода времени, чтобы появилась возможность произвести оценку знакомой, неизменяющейся «программы». При этом среда и контекст, предлагаемые различными районами (территориями), которые могут быть охвачены демонстрацией, безусловно также порождают различия, могущие оказать свое влияние на результаты. Многолетний опыт проведения оценки социальных программ подсказал многим из исследователей, работающих в данной области, что наилучшие варианты оценки предполагают сочетание «жестких» исходных данных и «мягкой» информации относительно функционирования программы, контекста конкретного района (территории, населенного пункта), экономических факторов и т. д. с целью создания комплексного понимания того, чего удалось достигнуть благодаря программе и что сделало возможными эти достижения.

В дополнение к классической оценке программ, аналитики политической стратегии часто бывают заинтересованы в том, чтобы достичь понимания эффекта от изменений в сфере государственной политики, затрагивающих одновременно все составляющие государства или нации. В данных условиях налицо отсутствие «контроля», взамен которого имеет место только лишь бесконечное варьирование — подход, обозначаемый на языке исследователей как «метод проб и ошибок» («thousand flowers» approach), который сопутствует любому значительному изменению в сфере федеральной политики, затрагивающей жизненно важные программы, такие, как помощь семьям в виде предоставления наличных средств (социальное обеспечение) или охват системой государственного медицинского страхования. Существует множество методов изучения последствий подобных изменений, и каждый из них по-своему дополняет картину конечных последствий. Проводимые в общенациональных масштабах исследования служат освещению таких фрагментов общей картины, как: изменения в уровнях и источниках доходов семей, в охвате системой страхования, в состоянии здоровья, в участии трудовых ресурсов, а также в том, кем осуществляется уход за детьми. Анализ реализации позволяет задокументировать различные методы, которые были использованы различными штатами и районами (территориями) как ответ на изменения в политической стратегии, как первоначально, так и с течением времени. Административные данные

отражают изменения в количественном выражении, затратах на программу, а также в характере услуг. Углубленные собеседования (интервью) с членами семей, которые затронуты изменениями в политической стратегии, позволяют нам получить представление о последствиях данных изменений применительно к конкретным личностям. Взятые вместе, все данные методы анализа способны отразить весь комплекс предыстории и последствий изменения политической стратегии.

Еще один набор последствий в последнее время стал приобретать более заметную важность в силу того, что круги, определяющие политическую стратегию, приблизились к восприятию положения населения и связанных с ним изменений с экологической точки зрения — т. е. к пониманию того, что каждый человек существует в контексте «концентрических кругов» влияния – от личности к семье, к друзьям, к обществу. Усилия в сфере социальных изменений, основанные на предпосылке, согласно которой для изменения личности необходимо изменить и общество, порождают двойственную проблему, связанную с тем, каким образом можно на практике привести к изменениям в обществе и каким образом произвести оценку данных изменений и их последствий для семьи и личности. В качестве иллюстрации обращаем вас к серии примеров, связанных с изменениями и результатами в сфере развития общества и документирования исследований, материалы о которых размещены в сети Интернет по адресу: <http://www.cyfc.umn.edu/communities/research>. Особое внимание здесь следует обратить на материалы «круглого стола» Института Эспена на тему общественных инициатив и проектов общественного развития «Чепин Холл» (Чикаго).

Мониторинг (контроль) и оценка.

- a. Управление эффективностью – оценка эффективности и отслеживание пользователей.

Natry, Harry P. 1999. “The Scope of Performance Measurement.” Chapter 1 in *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Natry, Harry P. 1999. “What Types of Performance Information Should be Tracked?” Chapter 2 in *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Natry, Harry P. 1999. “A Wrap Up of Key Performance Measurement Elements.” Chapter 15 in *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

- b. Анализ процесса и реализации.

Holcomb, Pamela A. and Karin Martinson. 2002. “Implementing Welfare Reform across the Nation.” Urban Institute Policy Brief No. A-53. Washington, D.C.: The Urban Institute
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=310551>

Holcomb, Pamela A. and Demetra Nightingale. 2003. “Conceptual Underpinnings of Implementation Analysis” *Policy into Action*. Mary Clare Lennon and Thomas Corbett eds. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

- c. Оценка воздействия (последствий).

Burt, Martha R., Adele V. Harrell, Lisa C. Newmark, Laudan Y. Aron, and Lisa K. Jacobs. 1997. “Developing and Using a Logic Model.” Chapter 2 in *Evaluation Guidebook: For Projects Funded by S.T.O.P. Formula Grants Under the Violence Against Women Act*. Washington, D.C.: The Urban Institute.

Bell, Stephen. 1999. "Rearranging Old Methods to Study New Social Policies in the States."
Washington, DC: The Urban Institute. <http://www.urban.org/url.cfm?ID=309158>

Chaskin, Robert. 2001. "Lessons Learned from the Implementation of the Neighborhood and Family Initiative: A Summary of Findings."
http://www.chapinhall.org/article_abstract_new.asp?ar=1295&L2=63&L3=109

8. Перспективные направления и проблемы

В рамках данного заключительного занятия нам предстоит синтезировать информацию, которая была рассмотрена в предшествующих семи разделах, рассмотреть приемлемые в будущем направления развития политической стратегии США и обсудить то, каким образом ситуация и политический курс США могут быть соотнесены с условиями и вариантами развития других государств. При этом предполагается рассмотреть целый спектр вариантов политической стратегии на основании прочитанных лекций, включая следующие вопросы:

- Каким образом может развиваться американский стратегический курс на борьбу с бедностью в эпоху вслед за реформой системы социального обеспечения, в основу которой положен принцип трудовой деятельности?
- Какие типы политических мер возможны для развития принципа трудовой деятельности при условии, что основополагающим намерением является обеспечение выхода отдельных граждан и семей из состояния бедности?
- Каким образом власти США могут разрешить проблему возрастающих бюджетных ограничений, которые ожидаются в течение ближайших двадцати лет по мере того, как программы социальной защиты престарелых граждан требуют расходования всё большего объема средств из государственного бюджета?
- Какие политические меры в сфере социальной защиты являются необходимыми для наиболее незащищенных и уязвимых категорий населения?
- Какими методами возможно расширить потенциал предоставления услуг на местном уровне в целях удовлетворения возрастающих потребностей в социальной помощи, бремя которых ложится на конкретные районы (территории), особенно районы с высокой концентрацией устойчивой бедности?
- Какие изменения можно ожидать в сфере федеральной финансовой системе с учетом того, что, с одной стороны, власти с трудом пытаются преодолевать бюджетные ограничения и, с другой стороны, имеет место возрастание потребностей малообеспеченных и незащищенных категорий населения, которые лишены законодательно подкрепленного права на социальное обеспечение?
- Какой характер должна носить ответственность федерального правительства за проявление неравенства, вызванного условиями федерализма?

Перспективные направления и проблемы.

- a. Система социальной защиты после проведения реформы социального обеспечения.
- b. Местный потенциал — возложение на органы власти нижнего и местного звена обязательств в условиях отсутствия опыта, институтов или ресурсов для выполнения таких обязательств.
- c. Финансовые ограничения.
- d. Вопросы, связанные с системой федерализма.