

Главное в «русской революции» то, чем обычно оплачивается ее победа. Мы заплатили не разрушением старого (хотя было и это), а разрушением нового – ростков современного гражданского общества. В ходе революции архаичные структуры не только сумели сохранить себя, но и овладеть ситуацией. Возникла тоталитарная система, являющаяся квинтэссенцией архаичного, «патриархального коммунистического консерватизма», перенесенного в новые условия.

До сегодняшнего дня политическая культура России характеризуется глубиной раскола на две субкультуры. По мнению одного из современных российских политологов, «различия субкультур подчас настолько разительны, пропасть между ними настолько велика, что у некоторых наблюдателей может создаться впечатление, будто в России сосуществуют две нации, не объединенные почти ничем, кроме общего языка и территории»<sup>1</sup>. Задача формирования современного гражданского общества в России предполагает, прежде всего, преодоление данного раскола и формирование более однородной по своим основным характеристикам гражданской политической культуры.

### **Примечание**

<sup>1</sup> Богомолов О. Политическая культура и демократия в России // Власть. 2001. № 2. С. 6.

***А.Г. Коняхина***

### **РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВСПОМОЩЕСТВОВАНИЯ В США: ПРОЕКТЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ ПЕРВОЙ АДМИНИСТРАЦИИ Б. КЛИНТОНА**

Зарождение государства вэлфэр – благоденствия (welfare – в американской науке), относится к 30-м гг.

XX в. Пережив за 1970–1980-е гг. два этапа кризиса (финансовый и идеологический), в 1990-х идея государства вэлфэр вступила в третий этап, связанный с недоверием к философской основе существующей социальной помощи<sup>1</sup>. Обозначая важнейшие причины обострения кризиса государства вэлфэр накануне прихода к власти администрации Б. Клинтона, выделим следующие:

Во-первых, развитие идеи страхования от «самых важных рисков» к началу девяностых стало требовать изменения самого понятия «страхование», включившего «новые риски»: защиту от последствий роста преступности, международных финансовых и экономических кризисов, распада семей; обеспечение благоприятных условий для социального развития; разработку новых социальных технологий, контроль за социальным пространством, людскими ресурсами.

Во-вторых, расширение социального страхования к концу XX в. стало противоречить нормальному экономическому развитию. Бюджетные расходы, несоизмеримые с федеральными доходами, вели к усилению социального иждивенчества, к превращению государства вэлфэр в пассивный институт.

В-третьих, структура распределения государственных средств социальной помощи к концу XX в. требовала серьезной реформы, поскольку система социальной защиты стала институтом горизонтального перераспределения доходов. Горизонтальность (а не вертикальность, ради которой и создавалась система) означала, во-первых, сокращение среднего класса США, и, во-вторых, вела к увеличению налогового давления на граждан, наименее подверженных рискам.

На рубеже последних десятилетий XX в. дискуссии по поводу дальнейшего развития системы социального обеспечения в США сводились к выбору модели

страхования – либо «по Бевериджу», означавшей одинаковые пособия для всего нуждающегося населения вне зависимости от размера предыдущих выплат; либо – «по Бисмарку», связывавшей выплаты с размером взносов. В Соединенных Штатах единственным приемлемым вариантом системы социальной помощи могла стать немецкая модель, опиравшаяся на селективность и индивидуальность оказания помощи. Она стала основой планов преобразования существующей системы. В частности, профессором Гарвардского университета Д. Элвудом (David Ellwood) был предложен план реформы на основе введения лимитов пребывания на программах государственной помощи, ставший центральным мотивом предвыборной кампании Б.Клинтона по вопросам вэлфэр.

Социальное обеспечение в США к началу 1990-х гг. представляло собой оригинальную систему (Social Security), основой функционирования которой была система социального вспомоществования, или вэлфэр (Social Welfare), отделяемая от системы социального страхования (Social Insurance). В компетенцию программ системы вэлфэр входило оказание помощи и поддержки американцам, имеющим доходы ниже уровня бедности в течение длительного времени, и (или) американцам, имеющим различные виды нетрудоспособности (disabilities).

Все программы этой системы классифицировались по направлению оказания помощи:

– помощь нетрудоспособным для поддержания их уровня жизни – «Программы гарантированного дополнительного дохода» (Supplement Security Income – SSI), установившие в 1974 г. единый для всей страны гарантированный минимальный уровень доходов для престарелых и инвалидов и определивший общенациональные стандарты нетрудоспособности;

– программы помощи трудоспособным, цель которых – стимулировать поиски нового рабочего места и способствовать повышению квалификации: помощь в получении образования, переквалификации, оплаты жилья и электроэнергии;

– программы финансовой и материальной поддержки трудоспособных и нетрудоспособных членов общества, включавшие в себя: помощь нуждающимся семьям с детьми на иждивении (Aid to Families with Depend Children – AFDC), ориентированную на нуждающиеся семьи с родителями-одиночками или с двумя родителями, один из которых безработный; программы общей помощи (General Assistance) – для безработных бездетных граждан, не относящихся к категориям инвалидов и престарелых; «Медикейд» (Medicaid) – медицинская помощь населению с доходами ниже уровня бедности; программа продовольственных талонов (Food Stamps) – единственная универсальная программа борьбы с бедностью в США, на участие в которой имели право все американцы с доходами ниже уровня бедности; программа бесплатных школьных завтраков (School lunch) и другие продовольственные программы.

Анализ состава реципиентов программ вэлфэр подчеркивает безусловное превалирование в их составе престарелых, семейных пар с низкооплачиваемой или нестабильной работой и частично или полностью нетрудоспособных родителей-одиночек<sup>2</sup>. В целом система социального вспомоществования охватывала к середине 1990-х гг. 69,6 млн американцев, включая 13,5 млн семей, получающих помощь по нескольким программам в течение 2 и более лет, и более 20 млн семей, получающих помощь по программам продовольственной помощи, т.е. более трети населения США<sup>3</sup>. Комплекс программ вэлфэр представлял собой одну из крупнейших статей бюджетных расходов фе-

дерального, штатного и местного уровней: в 1990 г. государственные затраты на социальное вспомоществование (Social Welfare) составили 536 млрд дол.<sup>4</sup>

Масштаб охвата населения и бюджетных дотаций системы, а также нерезультативность ее работы и реформирования привлекли внимание американской общественности накануне президентских выборов 1992 г. к ряду конкретных проблем социального вспомоществования:

- неэффективности дорожающих программ вэлфэр в подъеме доходов почти 80 % реципиентов, остававшихся за чертой бедности, несмотря на поддержку<sup>5</sup>;

- нечеткости функционирования и необъективности подсчета минимального необходимого дохода, упускавших из виду заметную часть нуждающихся. Например: крупнейшая программа одного из самых дорогих направлений вэлфэр – Food Stamps, на которую расходовалось до 19 млрд дол. в год, могла охватить лишь 19 млн американцев (7,7 % населения), или 40 % всех бедняков. Постоянно расширявшаяся программа AFDC к началу 1990-х гг. охватывала 11 млн американцев (23 % живущих ниже уровня бедности), предоставляя в редких случаях сумму, сопоставимую с реальным доходом (615,7 тыс. дол. на Аляске ежемесячно), но чаще являясь незначительным дополнением к доходу небогатой семьи (118,2 тыс. дол. в Миссисипи);

- злоупотреблениям в программах «Медикейд», обусловливавшим высокий уровень инфляции на медицинские товары и услуги. Темпы роста цен на лекарства и долговременные медицинские услуги в период с середины 1970-х до конца 1980-х гг. превышали темпы инфляции на все остальные товары и услуги широкого потребления на 300–400 % в год<sup>6</sup>;

– развитию «социального паразитизма», связанного со слишком значительным размером выплат для ряда наиболее нуждающихся групп населения: для 10 % самых низкодоходных семей получаемые социальные пособия составляли около 63 % их регулярных доходов и делали предпочтительным не поиск работы, сокращающий размер пособий, а пребывание на обеспечении государства<sup>7</sup>.

По мнению ряда исследователей системы вспомоществования, сам дух вэлфэризма противоречил одной из основных концепций существования американской нации – индивидуализму. Эту идею подтверждали и опросы общественного мнения начала 1990-х гг. и внутривыборная обстановка кануна президентских выборов 1992 г., сконцентрировавших полемику кандидатов на социальных вопросах.

В данных условиях демократическая партия США имела наибольшие шансы на победу. Демократы, выдвинув в качестве кандидата неизвестного широким кругам общественности губернатора Арканзаса Б.Клинтона, получили возможность сформировать новый имидж партии, способной на решительные действия. Группа «новых демократов» («ревизионистов») противопоставила себя традиционно либеральному подходу, утверждая, что демократическая партия утратила связь с избирателями на местах, потеряла пульс реальной экономической жизни и не смогла воспользоваться опытом побед республиканцев<sup>8</sup>. Разработка Институтом прогрессивной политики и непосредственно Дж. Кэрвелом (James Carvel) подобной кампании в агрессивном духе была нацелена на наиболее активный тип избирателя начала 1990-х гг.: среднего возраста (35–55 лет), белого американца со средним и высшим образованием, средним доходом и высокой квалификацией.

Традиционный портрет избирателя демократической партии выглядел несколько иначе, но экономический подъем времен Р. Рейгана, изменения в международных отношениях внесли значительные коррективы в состав групп избирателей двух основных партий и сблизили их. Ради новых высокодоходных групп избирателей «новые демократы» и включили в свою программу целый ряд составных элементов традиционно республиканской риторики<sup>9</sup>.

«Президентские дебаты» 1992 г. (дискуссия основных кандидатов: Б. Клинтона, Дж. Буша и Р. Перо, транслируемая по телевидению и в Интернете) подтвердили преобладание тенденции смягчения противостояния традиционно демократических и республиканских тем и методик работы в условиях размытой самоидентификации американских избирателей<sup>10</sup>. Новым политическим веяниям соответствовала только программа представителя «новых демократов» Б.Клинтона, совмещавшая в себе консервативные и либеральные черты, обращение к традиционным ценностям и призыв к обновлению.

Проведение успешной социальной политики нового президента зависело от эффективности работы его команды, ведущие роли в которой играли должности министров здравоохранения и социальных служб, труда, торговли. Министерству здравоохранения и социальных служб (Department of Health and Human Service – NHS) отводилась главная роль в проведении основных реформ системы социального вспомоществования. В 1993–2000 гг. NHS бессменно возглавляла Д. Шэлэла (Donna Shalala). Она руководила также деятельностью Управления социального обеспечения (Social Security Administration), разрабатывавшего совместно с Центром стратегического планирования охраны здоровья человека (Center for Human Resource Strategic Planning and Policy) во главе с Ч. Маккарти

(Chirles J. McCarty) и Управлением по вопросам защиты семьи и детства (Administration for Children and Families), возглавляемым Л. Лав (Laurence J. Love), практические проекты реформы вэлфэр.

В обязанности главы Министерства труда (Department of Labor) Р. Рейча (Robert Reich) с 1993 г. вошло решение вопросов трудоустройства, возникающих в ходе проведения социальных реформ. В течение 1993–1994 гг. его совместная работа с Р. Брауном (Ronald H. Brown) – главой Министерства торговли (Department of Commerce), подкреплялась деятельностью Бюро по американскому рабочему месту в рамках Министерства труда (Office of American Workplace) и Проектом «От вспомоществования к работе» (Welfare to Work).

Министру сельского хозяйства (Department of Agriculture) М. Эспи (Mike Espy) было поручено проведение реформы программы Food Stamps, и составление отчета о работе всех продовольственных программ системы вэлфэр к 1994 г. К активной деятельности были привлечены также министры жилищного строительства и городского развития (Department of Housing and Urban Development) Г. Цайснерос (Henry G. Cisneros), по делам ветеранов (Veteran Affairs) Дж. Браун (Jesse Brown), транспорта (Department of Transportation) Ф. Пенья (Federico Pen`a) и глава администрации малого бизнеса (The Small Business Administration) Э. Боулс (Erskine Bowles).

Деятельность всех рабочих групп, министерств и ведомств отражалась в почти ежедневных пресс-конференциях, проводимых помощником президента по связям с общественностью М.Маккьюрри (Mike McCurry).

Перечисленные должности министров и представителей администрации составили «команду социальных реформ», деятельность которой опиралась на



преобладание демократов в Конгрессе 103-го созыва в первые 2 года работы администрации Б.Клинтон.

Одновременно с формированием исполнительного аппарата шла разработка планов реформирования системы вспомоществования. Ключевым элементом и основой всех предложений по преобразованию системы вэлфэр Б.Клинтон называл необходимость «покончить с функционированием системы в ее современном виде»<sup>11</sup>.

В начале февраля 1993 г. были выделены цель и принципы преобразования системы вэлфэр. Цель – превращение ее в систему временной поддержки и помощи в переходе на самообеспечение, в систему переобучения и переподготовки<sup>12</sup>.

Первый принцип реформы касался тех получателей программ вспомоществования, кто оставался на обеспечении государства более 2 лет, т.е. примерно 50 % реципиентов, из которых около 25 % проводили на вспомоществовании более 8 лет, и 2 % – более 10 лет. В численном выражении речь идет о 3,5 млн человек в 1976 г. и 4,7 млн в 1992 г. Осуществление первого принципа предполагало переподготовку, повышение квалификации, а иногда и полное переобучение таких реципиентов на средства федерального и штатных бюджетов за 2 года.

Второй принцип – обеспечение оплачиваемой работой, подразумевал создание рабочих мест, гарантирующих минимальный прожиточный уровень. Новые рабочие места стали центральным элементом экономического плана президента, объявленного 17 февраля 1993 г., их создание опиралось на три комплекса программ, предполагавших выделение в целом 170 млрд дол. за 1993–1997 гг. и создание до 500 тыс. новых рабочих мест в год<sup>13</sup>. Увеличение расходов на создание рабочих мест было возможно, в целом, лишь благодаря началу структурной перестройки феде-

рального субсидирования штатных программ, повышению максимальной налоговой ставки, расширению государственного вмешательства в области инвестиций, экспортной торговли, НИОКР, и экономическому подъему, средние темпы которого оказались в начале 1990-х гг. в США самыми высокими среди стран «семерки». Экономическая деятельность администрации Б.Клинтон действительно позволила создать 3,4 млн в частном и общественном секторах за 17 первых месяцев работы<sup>14</sup>.

Третьим принципом реформирования системы вэлфэр была названа необходимость ужесточения контроля за осуществлением детской поддержки. На проблему воспитания детей в семье с одним родителем впервые обратил внимание Конгресса сенатор П.Мойнихан (Denial Pat Moynihan) в шестидесятые годы; она разрабатывалась в Законе о поддержке семьи 1988 г. (Family Support Act of 1988). Однако к началу 1990-х гг. примерно в 14 % американских семей кормильцем была одна мать, большая часть детей в таких семьях – около 15 млн на начало 1993 г. – не получала никакой помощи и поддержки от бросившего их родителя<sup>15</sup>. Поэтому законодательные инициативы, посвященные проблемам защиты ребенка и семьи, были первоочередными для администрации демократов: 5 февраля 1993 г. был подписан законопроект об отпуске по семейным обстоятельствам и состоянию здоровья (Family and Medical Leave Act), 1 апреля 1993 г. направлен в Конгресс законопроект о свободах и правах ребенка (Child Immunization Act)<sup>16</sup>.

Четвертый принцип реформы системы вэлфэр состоял в расширении полномочий, возможностей и свободы штатов в экспериментировании с программами вспомоществования. Б.Клинтон считал, что уровень штатов и регионов позволяет сгенерировать оригинальные, продуктивные идеи, которые могут

быть проверены на практике без ущерба для федерального бюджета. Необходимость экспериментирования на местном уровне поддерживали и противники президентского плана реформы вэлфэр, называя «гибкость в предоставлении свободы штатам» (state flexibility) главным отличием и плюсом новой реформы.

Ради избежания ошибок Закона о поддержке семьи 1988 г. штатам была предоставлена к началу 1994 г. значительная степень самостоятельности за счет оформления так называемых «отказов от обязательств» (waivers)<sup>17</sup>. Получение waivers давало штату возможность не подчиняться контролю федерального правительства в ходе проведения различных экспериментов в области оптимизации работы системы социального обеспечения. К концу 1994 г. администрация Б.Клинтоня предоставила «отказы от обязательств» 25 штатам. То есть за первые 1,5 года деятельности демократическая администрация предоставила штатам больше свободы в области реформирования системы вспомоществования, чем за предыдущие 12 лет. Последнее позволило сократить (впервые с 1988 г.) число малоимущих семей, получающих помощь по программам AFDC (за период с января 1994 г. по январь 1995 г. с 14,2 млн до 13,6 млн реципиентов по всем штатам, исключая Калифорнию), и заложить новую тенденцию в распределении федеральных средств.

Дабы достичь оптимальных результатов и минимизировать количество ошибок и просчетов, президент, используя опыт прошлых лет, поставил в центр проведения реформы системы вспомоществования деятельность двух категорий «рабочих групп»: губернаторы штатов, представители законодательных органов, социальных служб и другие официальные лица

штатов и, с другой стороны, – специалисты ведомств и министерств.

Особой поддержкой Б.Клинтон пользовался среди представителей первой категории «рабочих групп», большую часть которой составляли члены Национальной ассоциации губернаторов. С 1986 г. Б. Клинтон возглавлял Комитет Национальной ассоциации губернаторов по реформе вэлфэр. Ее постоянными членами, ставшими наиболее активными участниками разработки проектов социальных реформ 1992–1994 гг., были губернаторы: Вермонта Х. Дин (Howard Dean) – с 1988 г. постоянный глава конференции Ассоциации по проблемам социальной политики, Делавэра – Т. Карпер (Tom Carper) и М. Кастл (Michael Castle), Мичигана – Дж. Энглер (John Engler). По словам президента, всего 40 губернаторов были готовы поддержать разработку плана реформирования системы вэлфэр.

Среди членов администрации Б.Клинтона ведущую роль в выработке конкретных мероприятий по осуществлению реформирования вспомоществования играл заместитель помощника президента по внутренней политике, помощник по политическому планированию, эксперт Белого Дома по вопросам реформы вспомоществования (Deputy Assistant to the President for Domestic Policy, Assistant to the President for Policy Planning) – Б.Рид. За президентом было оставлено право председательства в координации работы всех рабочих групп.

Несмотря на опыт социальных преобразований, накопленный Национальной ассоциацией губернаторов, разработка реформы системы социального вспомоществования была внове для Соединенных Штатов. На февраль 1993 г. существовало лишь несколько альтернативных предложений реформирования системы вэлфэр: «Опыт общественной работы» (Community

Work Experience) и «Общественная служба занятости» (Public Service Employment – Boren-Wofford proposal). В дополнение к ним проводились различные практические эксперименты по преобразованию программ вэлфэр на уровне штатов (в Айове, Калифорнии, Мэйне, Огайо, Мичигане, Флориде, Джорджии, Иллинойсе, Индиане, Луизиане, Массачусетсе, с весны 1993 г. – в Арканзасе, Колорадо, Гавайях, Миссисипи, и ряде других штатов).

На основе анализа практических планов и деятельности Национальной ассоциации губернаторов «рабочие группы» демократов к началу 1994 г. разработали план реформы системы вэлфэр – «Акт о работе и ответственности» (Work and Responsibility Act of 1994), состоявший из следующих разделов<sup>18</sup>:

- выявление злоупотреблений программами системы вспомоществования, разработка и введение санкций по их предотвращению;

- стимулирование штатов на проведение экспериментов в области переподготовки реципиентов и введения их в состав рынка рабочей силы;

- создание механизма контроля за рожденьями вне брака.

Республиканцы, несмотря на существовавший в 1993–1994 гг. консенсус между администрацией и меньшинством Конгресса в вопросах проведения социальных реформ («двухпартийное сотрудничество»), и первоначальное одобрение спикером Палаты Представителей Н. Гингричем (Newt Gingrich) плана реформы вспомоществования демократов, предложили свой план преобразования<sup>19</sup>. Его основными отличиями от демократического были следующие предложения:

- сокращение максимального срока пребывания на программах вспомоществования до одного года и

лимита выплат по программам вэлфэр на одного реципиента – не более 2000 дол. в год;

– отказ в субсидировании экспериментирования на уровне штатов;

– более жесткое отношение к детям-инвалидам и сиротам, отказ в помощи матерям-подросткам.

Основная политическая борьба в выборе проекта реформы сводилась к обсуждению финансовых вопросов, а точнее – к выбору того плана, который в наименьшей степени влиял на увеличение бюджетного дефицита. Осуществление законопроекта президента было оценено администрацией в 9,3 млрд дол., к которым вскоре было добавлено еще 4 млрд дол. на оплату переподготовки и переквалификации реципиентов и административные расходы. По словам Б. Рида этих денег должно было хватить на прохождение программ переподготовки 1,5 млн реципиентов. Стоимость реформы на самом деле была невелика и значительно уступала объему федерального и штатного финансирования некоторых программ обеспечения. При этом к 1997 г. реформа должна была затронуть 30 % реципиентов и к 2000 г. – 50 %.

Однако республиканцы полагали, что расходы на осуществление плана демократов превысят обозначенную сумму. В доказательство приводились расчеты по программам переподготовки реципиентов, расширения сети детских садов, увеличения количества оплачиваемых отпусков, транспортных расходов и т.п. мероприятий, необходимых для проведения реформы, в сумме превышающих 10 млрд дол.<sup>20</sup>

В итоге рассмотрение Конгрессом планов реформы системы вспомоществования, начатое 21 июня 1994 г., завершилось признанием проекта администрации президента не разработанным и обременительным для федерального бюджета<sup>21</sup>.

После промежуточных выборов, в новых условиях преобладания республиканцев в Конгрессе 104-го созыва реформаторская активность демократов сконцентрировалась на той стезе, которая дала самые эффективные результаты к лету 1994 г.: практической деятельности на уровне штатов. Так, за период с января 1993 г. по апрель 1995 г. президент одобрил 30 waivers для 27 штатов, позволивших проводить самостоятельные внутриштатные эксперименты с программами системы вэлфэр, охватывающие в среднем около 45 % всех реципиентов программ вспомоществования.

Предоставление большой степени свободы местным властям вызывало ряд опасений по поводу размывания национального проекта реформы вспомоществования. Но президент возражал на это, утверждая, что принципы реформирования вэлфэр, выдвинутые им в первые месяцы деятельности на президентском посту, заставят все 50 штатов следовать одним путем в своих экспериментах. Действительно, к весне 1995 г. мероприятия, соответствующие первому президентскому принципу реформы вспомоществования – переводу реципиентов в состав активной рабочей силы – проводились в 27 штатах. Предпочтение местного уровня реформирования федеральному позволило добиться максимума результатов в области преобразования программ помощи семьям с детьми. Количество участников программы AFDC уменьшилось с 13,6 млн до 12,9 млн за 1995–1996 гг. почти по всем штатам, участвовавшим в экспериментах. Самым заметным снижением было в Огайо (на 30 тыс. человек), Калифорнии (на 21 тыс.), Мичигане, Флориде, Джорджии, Иллинойсе и ряде других штатов<sup>22</sup>.

С другой стороны, успехи демократической администрации в области сокращения социальных расходов не были значительными. По официальным дан-

ным на 1995 г. 38 млн американцев имели доходы ниже федерального уровня бедности. Они составляли 14 % американского населения – все ту же, не изменившуюся с 1992 г., долю – и являлись потенциальными, либо реальными реципиентами вспомоществования. В итоге, расходы на ряд программ не только не сократились, но даже увеличились: программа продовольственных талонов заметно выросла по расходам и по числу участников: с 17,7 млрд дол. и 20,1 млн человек в начале 1990-х гг. до 27,7 млрд дол. и 26,6 млн человек в 1995 г.; бюджетные расходы на программы школьных обедов (School Lunch) за тот же период поднялись с 3,2 млрд дол. до 4,8 млрд дол., количество участников за 5 лет практически не изменилось. На программы продовольственной помощи в 1995 г. было выделено из бюджета министерства сельского хозяйства 40,2 млрд дол., что составляло 65 % всех его средств, а охватывало всего 12 % населения страны<sup>23</sup>. В целом управление социального обеспечения (Social Security Administration) в 1995 г. получало наибольшее финансирование из федерального бюджета – 362,1 млрд дол., превышавшее расходы на все остальные программы и ведомства министерства здравоохранения и социальных служб (HHS) – 303,1 млрд дол.<sup>24</sup>

Другие программы системы вэлфэр оставались малоэффективными, несистематизированными и высокорасходными. По подсчетам ряда экономистов, стоимость пакета помощи, включающего в себя 6 программ вэлфэр (помощь семьям с детьми на иждивении, программа продовольственных талонов, «медикейд», помощь в оплате жилищных и коммунальных услуг, субсидии на питание), в 1995 г. составляла от 17,5 тыс. дол. до 20 тыс. дол. Таким образом, в 39 штатах пакет помощи предоставлял больше финансовых и материальных средств, чем работа со средней



для бывшего реципиента почасовой оплатой труда (8–12 дол.), и лишь способствовал расширению тенденции социального паразитизма.

В условиях приближающихся президентских выборов данная ситуация делала президента все более настойчивым в борьбе за принятие закона о преобразовании вэлфэр в национальном масштабе. Важнейшей задачей администрации на 1995 г. была выработка такого законопроекта реформирования системы вэлфэр, который будет одобрен республиканским Конгрессом и в то же время отразит первоначальные предложения президента.

Подобная задача стояла и перед республиканцами, одобренными принципиальным согласием президента со многими идеями членов нового Конгресса. Однако законопроект реформы системы вэлфэр, предложенный республиканским большинством палаты представителей в мае 1995 г., был признан Б.Клинтоном не соответствующим принципам реформы<sup>25</sup>. По его мнению, лучшим планом реформы системы вспомоществования был его собственный проект 1994 г., поддержанный 162 из 175 конгрессменов-республиканцев Конгресса 103-го созыва во главе с Б. Доулом и Н. Гингричем, практически всеми представителями Сената и Национальной ассоциации губернаторов<sup>26</sup>. В целом принятие законопроекта о реформе вэлфэр проходило в конфликтной форме, и Б. Клинтон использовал все возможности президентского права вето, наложив его дважды на республиканский законопроект.

К лету 1996 г. администрация президента смогла, наконец, заявить, что она одержала победу в борьбе с Конгрессом, имея в виду разработку сенаторами Дж. Бруксом, Дж. Чефи и конгрессменами М. Каслом, Дж. Таннером третьего законопроекта, наиболее полно впитавшего в себя предложения администра-

ции<sup>27</sup>. В конце июля 1996 г. он был поддержан Сенатом и 22 августа 1996 г. подписан как закон о реформе системы вспомоществования – «Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act» – PRWORA (Закон о персональной ответственности и предоставлении равных возможностей трудоустройства), известный также как Welfare Reform Act (Public Law, 104–193)<sup>28</sup>.

Принятый закон воплощал в себе идею противодействия основных партий, реализовав ряд республиканских требований, таких как: сокращение помощи матерям-одиночкам; введение максимального суммарного срока получения пособий – 5 лет; введение требования участвовать в общественных работах для получения пособия; сокращение программ помощи для трудоспособного, временно неработающего населения (Food Stamps, SSI)<sup>29</sup>.

Члены администрации, ответственные за проведение реформы вэлфэр (М. Маккьюрри, Б. Рид, Д. Шэлэла), поспешили пояснить, что президент сможет позже, при принятии законопроекта о сбалансированном бюджете 1997 г. и предоставлении штатам новых waivers, пересмотреть ряд аспектов закона, не совпадавших с его установками. Кроме того, было подчеркнуто, что в законе о реформе системы вэлфэр 1996 г. были удовлетворены и многие требования демократов. В частности, было законодательно закреплено выделение дополнительных бюджетных средств в размере 6,5 млрд дол. на решение проблем, связанных с реформой вспомоществования: развитие системы образования и профессиональной подготовки; введение льгот для семей, берущих приемного ребенка; усиление борьбы с наркоманией<sup>30</sup>.

Предложенный Б.Клинтоном в 1992–1993 гг. перевод преобразования на местный уровень также получил законодательную поддержку. К концу лета 1996 г.

администрация предоставила освобождения от обязательств 43 штатам. Это означало, что 75 % реципиентов программы AFDC, (с 1996 г. – Программа временной помощи для нуждающихся семей – Temporary Assistance for Needy Families – TANF), принимало участие в одном из штатных экспериментов; и штаты могли претендовать на субсидии от федерального правительства в размере 3 млрд дол. (за 1997–1999 гг.)<sup>31</sup>. При этом закон не предусматривал федеральное распределение выделяемых штатам средств, в противовес предложениям республиканцев. Столь масштабное расширение числа участников штатных экспериментов и степени их самостоятельности было признано «экстраординарным фактом» в социальной истории США и способствовало появлению нового политического термина, отражавшего специфику совместной деятельности президента и штатов – «тихая революция».

Несмотря на комплексный характер PRWORA, включавшего предложения двух партий, отзывы республиканцев Конгресса о перспективах осуществления реформы были негативны. Уже после принятия закона 1996 г. они предложили свой план интенсификации реформы («Меры по повышению социальной активности»), который должен был помочь кандидату на президентский пост Б. Доулу вести жесткую дискуссию по вопросам социальной политики с Б. Клинтоном. Комплекс предложений республиканцев соответствовал духу социальных реформ того времени в большинстве европейских стран и частично вошел в закон 1996 г. По их мнению, к преобразованиям, обозначенным в законе, необходимо было добавить сокращение федеральных расходов на систему вэлфэр и на продовольственные талоны за следующие 6 лет на 60 млрд дол.; ввести лимит на помощь негражданам США; сократить помощь одиноким мате-

рям; полностью прекратить выдачу продовольственных талонов тем матерям, которые уже получают помощь по другим программам.

Республиканцы были явно правы в том, что подписание PRWORA не означало автоматической, кардинальной оптимизации функционирования существующей системы вэлфэр. Ряд элементов и требований закона мог быть осуществлен лишь в долгосрочной перспективе. Так, сокращение расходов на систему вэлфэр стало заметным только с 1997 г., за 1993–1996 гг. государственные расходы на все социальное обеспечение, наоборот, возросли с 1,49 трлн дол. до 1,7 трлн дол., или с 17 % ВВП в 1992 г. до 21,5 % ВВП в 1997 г.<sup>32</sup> Другие указания вообще могли быть проигнорированы штатами и конкретными реципиентами. Например, наличие waivers освобождало от требований Закона 1996 г. до 20 % реципиентов программ вэлфэр в каждом штате и давало возможность штатам использовать свои средства в любом направлении, не запрещенном федеральным законом<sup>33</sup>.

Для первой администрации Б.Клинтон, однако, принятие закона о реформе вэлфэр 1996 г. было своего рода подведением итогов работы. Поэтому Б.Клинтон отзывался о подписании PRWORA как о разрыве «замкнутого круга вэлфэр» и «об историческом шансе сделать вспомоществование тем, чем оно должно быть: вторым шансом, но не путем жизни... поощряющим ответственность и вознаграждающим работу»<sup>34</sup>. Ряд элементов закона, включая прекращение выплат реципиентам, находящимся на содержании системы вэлфэр более 5 лет и не занимающимся поиском работы, действительно был заметным сдвигом в работе социальной системы. Среди позитивных итогов социальной политики администрации следует отметить следующие достижения:

– количество реципиентов программ вспомоществования сократилось на 5,7 млн с того времени, как Б.Клинтон занял президентский пост, и на 3,8 млн с лета 1994 г.;

– норма занятости среди реципиентов, пребывавших на обеспечении программ вспомоществования не более года, увеличилась почти на 30 % за период с начала 1996 г. по начало 1997 г.; 1,7 млн постоянных реципиентов программ вспомоществования было трудоустроено к марту 1997 г.;

– Федеральное правительство возглавило инициативу по найму бывших реципиентов. Главой этой деятельности был назначен вице-президент А.Гор, объявивший, что федеральные агентства и органы власти обязуются нанять 10 тыс. реципиентов вспомоществования к 2000 г. В подтверждение этого заявления к концу 1996 г. федеральное правительство наняло 6,2 тыс. реципиентов;

– были предоставлены средства на обеспечение жильем и транспортом для устроившихся на работу и для тех, кто может ее потерять из-за отсутствия должных бытовых условий. Президент предложил выделять 100 млн дол. в год на транспортный план перевода от вспомоществования к работе;

– была подтверждена эффективность преобразований, предложенных демократами в течение 1992–1996 гг., в области ужесточения поддержки детей.

Названные тенденции обуславливали, по мнению первой администрации Б.Клинтона, успех воплощения закона о реформе вэлфэр 1996 г.<sup>35</sup> Основа для оптимизма была достаточно прочной: стоимость ряда программ впервые за историю существования вспомоществования снизилась; некоторые программы стали самоокупающимися; многие проблемы системы вспомоществования были переданы на рассмотрение штатов, успешно выполнявших роль «лабораторий

демократии»; правительство нашло способы борьбы со злоупотреблениями и социальным паразитизмом; система вспомоществования стала менее бюрократичной и более близкой к интересам простых людей. Прочность этих достижений подкреплялась успешной финансово-экономической политикой 1993–1996 гг. В итоге создание за 1993–1996 гг. 10 млн новых рабочих мест значительно ускорило работу проекта «От вспомоществования к работе» и повысило уровень безработицы к концу 1996 г. до рекордного показателя среди развитых стран того времени – 4,5 %.

Деятельность первой администрации Б.Клинтона в области реформирования системы вспомоществования действительно следует оценивать как позитивную и успешную. Большинство нереализованных демократами инициатив требовало значительно большего времени, чем один президентский срок и потому получило лишь предварительную теоретическую и практическую разработку. В то же время конкретные мероприятия, способные немедленно облегчить функционирование всей американской социальной системы, и давление на государственный бюджет были осуществлены в максимально короткий срок с лучшими результатами. Кроме того, социальная политика первой администрации Б. Клинтона стала первым случаем столь масштабного всенационального реформирования системы вэлфэр на законодательной основе. Практическая же доработка предложений и оценка эффективности и значения закона 1996 г. в общем процессе реформирования социальных систем США будет произведена лишь на протяжении следующих десятилетий.

## Примечания

<sup>1</sup> *Розанваллон П.* Новый социальный вопрос. Переосмысливая государство всеобщего благосостояния. М., 1997; *Каргалова М.В.* От социальной идеи к социальной интеграции. Становление социальной политики Европейского союза. М., 1999. С.21, 24; *Каргалова М.В.* Социальная политика Европейского Союза (Концептуальные аспекты и тенденции развития в 1980–1990-е гг.): Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 1999.

<sup>2</sup> Social Welfare Expenditures, by Source of Funds and Public Program: 1980 to 1993 № 578, Social Welfare Expenditures Under Public Programs: 1980 to 1993. № 581. Social Insurance and Human Services. Statistical Abstracts of the U.S. // [www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf](http://www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf); *Rank M.R.* Living on the Edge. The Realities of Welfare in America. N.Y., 1994. P. 40; *Руденский П.О.* Программы вспомоществования для малоимущих // США: экономика, политика, идеология. 1995. № 7. С. 117–126; *Руденский П.О.* Реализация социальных программ в США на местном уровне (80–90-е гг.): Дис. ... канд. ист. наук. М., 1994.

<sup>3</sup> Number of Families Receiving Specified Sources of Income, by Characteristic of Householder and Family Income: 1995. Social Insurance and Human Services. Statistical Abstracts of the U.S. // [www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf](http://www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf). 10. 2000.

<sup>4</sup> Social Welfare Expenditures Under Public Programs: 1980 to 1993. № 576. Social Insurance and Human Services. Statistical Abstracts of the U.S. // [www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf](http://www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf). 10. 2000

<sup>5</sup> Money Income of Families – Median Income in Current and Constant (1997) Dollars, by Race and Type of Family: 1947 to 1997. № 1427. U.S. Census Bureau, 20th Century Statistics. Statistical Abstract of the United States: 1999 Current Population Reports. P. 60–200.

<sup>6</sup> Statistical Abstract of the United States, 1991. P.99; Cash and Noncash Benefits for Persons With Limited In-

come: 1990 and 1994 № 582. Op. cit. // [www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf](http://www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf).

<sup>7</sup>Social Welfare Expenditures Under Public Programs: 1980 to 1993. Number of Families Receiving Specified Sources of Income, by Characteristic of Householder and Family Income: 1995. № 581. Op. cit. // [www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf](http://www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf).

11. 2000; *Gilbert N.* Welfare justice: Restoring Social equity. New Haven, 1995; *Mead L.* The New Politics of Poverty. The Nonworking Poor in America. N.Y., 1992; Priorities for the President / Ed. by S.M. Butler and K.R. Holmes. N.Y., 2000.

<sup>8</sup>*Hale J.F.* The Making of the New Democrats. Political Science Quarterly 110. 1995 // ALLPolitics–ElectNet. [www.cnn.com/ALLPolitics/1995/political/science/quarterly.12.1996](http://www.cnn.com/ALLPolitics/1995/political/science/quarterly.12.1996).

<sup>9</sup>Prof. Blomberg's Election Predictions. Is It Still the Economy Stupid? Political Science Quarterly 110. 1995 // [www.cnn.com/ALLPolitics/1995/gen/resources/infocus/prof.Blomberg.html](http://www.cnn.com/ALLPolitics/1995/gen/resources/infocus/prof.Blomberg.html). P. 1. 12. 1996; Let America Decide: The National Election Studies. The NES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior // [www.ALLPolitics/ElectNet/html](http://www.ALLPolitics/ElectNet/html). 12. 1996.

<sup>10</sup>*Lehrer J.* The First Half of Debate. The Second Half of Debate, 1992. The First Presidential Debate. St. Louis, Missouri. 1992. October 11 // <http://web.msu.edu/debate/newgreathall.gif>

<sup>11</sup>“End welfare, as we know it”: Remarks by the President to the National Governors Association Winter Session. The White House. Office of the Press Secretary. 1993. February 2. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). 1996–2000 и др.

<sup>12</sup>Press Briefing by Deputy Assistant to the President for Domestic Policy Bruce Reed on Welfare Reform. The White House. Office of the Press Secretary. 1993. February 2. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). 11.1998.; Press Briefing by Secretary of HHS, Donna Shalala. The White House. 1993. January 27 // [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). 06. 2000.



<sup>13</sup> CM. The Clinton Economic proposals: a Public Policy Evolution. American Enterprise Institute for Public Policy research. Conference Summary. Wash., 1993.

<sup>14</sup> Remarks by the President to Officials of Missouri and Participants of the Future Now Program. The White House. Office of the Press Secretary. Kansas City, Missouri. 1994. June 14.

<sup>15</sup> Marital Status of the Population, by Sex: 1900 to 1998. №1418. U.S. Census Bureau, 20<sup>th</sup> Century Statistics. Statistical Abstract of the United States: 1999 // [www.census.gov/prod/sec31.pdf](http://www.census.gov/prod/sec31.pdf). 10. 2000

<sup>16</sup> Clinton Administration Table Of Accomplishments 100 Days. White House Press Release. The White House // [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). P. 3–4. 10.2000

<sup>17</sup> Press Briefing by Mike McCurry. White House Press Release. The White House. 1995. March 7. P.4–5; 1995. April 18. P.2. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). 10.1998; Press Briefing by Secretary of HHS, Donna Shalala. The White House. 1995. January 27. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). P.6. 10.1998

<sup>18</sup> To the Congress of the United States. The White House. 1994. June 21.

<sup>19</sup> Press Conference by Participants of Working Session on Welfare. Old Executive Office Building. The White House. 1995. January 28. P.3–4; Goodgame D. The election right makes might // Time Domestic. 1994. № 47. November 21; Biema. D. The Storm Over Orphanages // Time Domestic. 1994. № 50. December 12.

<sup>20</sup> *Graham P. Kassebaum-Kennedy Act* // [www.ALLPolitics/ElectNet/html](http://www.ALLPolitics/ElectNet/html). 11.1998

<sup>21</sup> The State of the Union. The White House. 1995. January 24. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). P. 13–15. 11.1999; Welfare Reform – views of interested organization: Hearing before the Committee on Finance, U.S. Senate, 104<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, Mar. 29, 1995. Wash., 1995.

<sup>22</sup> Total AFDC-TANF families and recipients. Op. cit. // [www.census.gov/prod/HHS.pdf](http://www.census.gov/prod/HHS.pdf). 10. 1999.

<sup>23</sup> Federal Food Programs: 1980 to 1996. № 607. Social Security and Human Services. Statistical Abstracts of the U.S.

[www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf](http://www.census.gov/prod/3/97pubs/97statab/socinsur.pdf). 10. 2000.

<sup>24</sup> Budget of the U.S. Government. FY 1997. Budget Supplement. Wash., 1997. P. 166.

<sup>25</sup> Remarks by The President Following Welfare Reform Meeting. The White House. 1995. July 13 // [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). 11. 1998; Press Briefing by Secretary of HHS, Donna Shalala. The White House. 1995. June 27. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). P.2-4. 06. 1997

<sup>26</sup> Letter from President Clinton to Congress on Welfare Reform. The White House. 1995. March 20. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). P.2, 6. 06.1998; Press Briefing by Mike Mccurry. White House Press Release. The White House. 1995. March 7. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). P.5; Press Conference by Participants of Working Session on Welfare. Old Executive Office Building. The White House. 1995. January 28 // [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). P. 3-11. 14. 09.1998

<sup>27</sup> Press Briefing by Mike Mccurry. The White House. 1996. July 12. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). P.6; Remarks by the President by Satellite to the National Governors' Association. The White House. 1996. July 16 // [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). P. 3. 08.1998

<sup>28</sup> Impact of the President's veto of the Fiscal Year 1996. Hearing before the Committee of Finance, US Senate. 104<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session. Wash., 1996; Clinton-Gore Accomplishments Reforming Welfare. The White House. 1996. August 22 // [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). 09. 1998; Remarks by the President at the Signing of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act. The Rose Garden. The White House. 1996. August 22 // [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). 09.1999

<sup>29</sup> Monthly Income Eligibility Limits (for Family of Three), by State; State Supplement Funding for Head Start and Major State-Funded Early Childhood Educational Programs // *Long S.K.* Child Care Assistance under Welfare Reform: Early responses by the States. / S.K. Long, R. Kurka, S. Waters. The Urban Institute. 1998. No 4. P. 15-19.

<sup>30</sup> Guidance for States Seeking Waivers for Food Stamp Limits. The White House. 1996. December 3 //

[www.whitehouse.gov.09](http://www.whitehouse.gov.09). 1999; Statement By The President on Welfare Reform. The White House. 1996. July 27; Fact Sheet. U.S. Department of Labour. Welfare-to-Work Grants. The White House.

<sup>31</sup> Report to Congress on Data Processing and Case Tracking in the Temporary Assistance for Needy Families Program. The White House. 1996. August 22 // [www.whitehouse.gov.09](http://www.whitehouse.gov.09). 1999; Fact Sheet. U.S. Department of Labour. Welfare-to-Work Grants. The White House

<sup>32</sup> Gross Domestic Product in Current and Real (1992) Dollars: 1929 to 1998. №1434. Op. cit. // [www.census.gov/prod/sec31.pdf.08](http://www.census.gov/prod/sec31.pdf.08). 1999

<sup>33</sup> Monthly Income Eligibility Limits (for Family of Three), by State // Long S.K. Child Care Assistance under Welfare Reform: Early responses by the States. 1998. № 4. Op. cit. P. 15–19.

<sup>34</sup> Remarks by the President at the Signing of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act. The Rose Garden. The White House. 1996. August 22.

<sup>35</sup> Which Party Best Able to Handle Most Important Problem. 1972–1996. The National Election Studies. The NES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior // [www.cnn.com/ALLPolitics/1997/political/science/quarterly.11](http://www.cnn.com/ALLPolitics/1997/political/science/quarterly.11). 1999; The National Governors Association Welfare Reform Proposals: Hearing before the Subcommittee on Human Resources of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, 104<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> session, Febr.20, 1996. Wash., 1996; *Allen J. Working Out Welfare* // *Time*. 1996. № 31. July 29.

***С.В. Петрова***

## **ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА ЯПОНИИ: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ (ПО ИТОГАМ ПОСЛЕДНИХ ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРОВ)**

Послевоенная политическая жизнь Японии отличается достаточной стабильностью и смещением вектора политических предпочтений влево.