

ПРОГРАММА «ПОМОЩЬ ПРОБЛЕМНЫМ СЕМЬЯМ» ВЕЛИКОБРИТАНИИ. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Юдина Т.Н., Богомолова А.В.¹

Аннотация

Помочь каждой семье изменить жизнь к лучшему, сократить затраты бюджета, заложить основу реформы социальной системы, способствовать изменению практики управления страной (расширению полномочий местного уровня власти) для решения этих проблем в Великобритании была разработана программа «Помощь проблемным семьям». В статье представлен опыт Великобритании в сфере государственной поддержки неблагополучных семей на примере данной программы. Анализируются причины, которые стимулировали ее разработку, показано, какие факторы неблагополучия семьи были определены как критерии для включения в программу, как действует механизм поддержки семей за счет бюджетных средств, как были изменены структура бюджета и модель финансирования, как осуществляется контроль результатов. Приводятся данные о ходе реализации программы, на основании которых констатируется, что экономия средств на поддержку проблемных семей на фоне улучшения ситуации в большинстве семей-участниц стала наиболее значимым результатом программы. Кроме того, программа способствовала укреплению роли местных органов в системе управления. В результате анализа программы «Помощь проблемным семьям» и результатов ее реализации в Великобритании делается вывод о том, что методика и критерии оценки нуждаемости, комплексная методика определения затрат на социальную поддержку семей и система индикаторов для оценки эффективности затрат могут быть использованы в российских условиях при разработке и оценке мер регулирующего воздействия в области социальной политики.

Ключевые слова: *система социальной помощи; государственный бюджет; государственная программа; местные органы управления; неблагополучные семьи; семейные кураторы; оплата по результатам.*

¹ Юдина Татьяна Николаевна – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского вычислительного центра МГУ им. М.В. Ломоносова. Адрес: МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, 119992, Воробьевы горы. E-mail: yudina@srcc.msu.ru

Богомолова Анна Викторовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Адрес: МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, 119992, Воробьевы горы. E-mail: anna.bogo@gmail.com

Во многих странах мира задача повышения уровня жизни граждан, сокращения числа бедных семей, прежде всего бедных семей с детьми, – среди первоочередных задач властей и одна из активно обсуждаемых в обществе тем. На программы помощи бедным семьям уходит все больше бюджетных средств, а результаты не могут считаться удовлетворительными: число нуждающихся семей не сокращается, растущие затраты на социальные программы оказываются неэффективными, перспективы решения проблемы бедности в будущем не просматриваются – дети, выросшие в неблагополучной среде, став взрослыми, в своей семье часто повторяют жизненный сценарий родителей. С точки зрения экономики и развития страны это крайне неблагоприятное явление. Правительства ищут новые подходы к решению проблем бедности. Кризис последних лет делает повышение эффективности расходов на социальные программы задачей особой общественной значимости.

Социальная политика в отношении малоимущих семей – одна из основных тем исследований в научном сообществе во многих странах мира. В России в последние годы образовалось несколько центров изучения бедных семей с детьми. Опыт многолетних исследований коллектива под руководством Л.Н. Овчаровой обобщен в публикациях последних лет (Овчарова Л. и др., 2014, 2016, 2017). Официальная статистика свидетельствует, что в возрастной структуре малоимущих неуклонно растет доля детей в возрасте до 16 лет. Это обусловлено низкой зарплатой родителей и отсутствием эффективных программ поддержки бедных семей. В 2015 г. в России доля детей в возрасте до 16 лет в общей численности малоимущего населения составила 28,8%^{2, 3}. Между тем именно детская бедность приводит к негативным долгосрочным последствиям для экономического развития страны.

Проанализировав основные виды поддержки нуждающихся семей за последние десятилетия, Л.Н. Овчарова и Е.А. Горина обосновывают необходимость изменения существующей модели социальной защиты бедных семей и развитие программ адресной поддержки на основе оценки нуждаемости; при этом они отмечают, что методика оценивания нуждаемости, определение критериев нуждаемости остаются нерешенной проблемой. На федеральном уровне только 3% расходов на социальную защиту приходится на меры, предоставляемые с учетом критериев нуждаемости (на региональном – 25%). Л.Н. Овчарова и Е.А. Горина оценивают потенциал и проблемы на пути развития адресных программ с институциональной и бюджетной точек зрения, определяют место адресных программ в системе социальной помощи и возможность бюджетного маневра в их пользу. Проанализировав факторы, препятствующие развитию адресных программ, предлагают направления изменений, которые будут способствовать продвижению мер поддержки на основе оценки нуждаемости. В качестве одной из задач определяют создание полноценной информационной структуры для мониторинга и анализа положения нуждающихся семей – статистика Росстата не

² Российский статистический ежегодник. 2017. С. 155.

³ В 2016 г. в возрастной структуре малоимущих граждан доля детей в возрасте до 16 лет возросла до 29,9% (см.: Российский статистический ежегодник. 2017. С. 155р).

дает полного представления о положении семей. В настоящее время отсутствуют официальные данные о денежных доходах и имущественной обеспеченности домохозяйств (Овчарова, Горина, 2017). Кроме того, они полагают важным в работе с бедными семьями стимулировать преодоление ими иждивенческих настроений и предлагают реализовать принцип социального контракта – осуществлять адресные программы по преодолению бедности на основе взаимных обязательств донора (государства) и реципиентов.

В 2012 г. была принята Национальная стратегия действий в интересах детей в Российской Федерации в 2012–2017 гг. Стратегия рассматривалась как основополагающий документ в сфере детской политики. Анализ Стратегии и оценке результатов первого этапа посвящены несколько публикаций последних лет И.Е. Калабихиной (см.: Калабихина, 2015; Калабихина, 2016; Калабихина, Калмыкова, Иванова, 2017), где отмечается, что многие переломные идеи, заложенные в Стратегии, остались пожеланиями: это касается минимальных гарантий доступа к доходам и социальным услугам; развития дружественного детям правосудия; внедрения законодательных инициатив по развитию дружественной среды в отношении детей; участия самих детей в принятии решений, затрагивающих их интересы. В этих работах на примерах показано, что Стратегия не стала основой развития нормативной базы для решения проблем детей и семей с детьми: принимавшиеся на федеральном уровне и на уровне регионов документы не были согласованы с основными положениями Стратегии. Среди положительных результатов называется опыт социального контракта, и в качестве доказательства приводится факт, что 85% семей не обращаются за повторной помощью; число детей-сирот с 2009 по 2013 г. сократилось на 11%. Этому в немалой степени способствует работа Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Фонд совместно с регионами реализовал программы «Раннее выявление семейного неблагополучия и кризисная помощь» и др. Среди рекомендаций в области социальной поддержки указано сочетание материальной поддержки семей с детьми с созданием социальных лифтов.

Как следующий шаг исследования проблемы И.Е. Калабихина и соавторы разработали матрицу показателей, характеризующих как положение детей и семей с детьми, так и результативность социальной политики в отношении детей и семей на примере Москвы. В основу матрицы заложено несколько принципов, главный из которых – «фокус на ребенка», т.е. система показателей должна отражать положение ребенка, а не только состояние учреждений социальной помощи и положение семей по типам семей; должен осуществляться мониторинг затраченных ресурсов, непосредственных и конечных результатов социальной политики, в том числе результатов в долгосрочном периоде; необходимо также учитывать риски ухудшения положения детей и создания детского регистра.

Коллектив под руководством Л.С. Ржаницыной исследует историю и проблемы, связанные с разработкой «детского бюджета» (ДБ) на федеральном уровне и на примере Москвы (Ржаницына, 2015). Рекомендованный ЮНИСЕФ ООН как новая социальная технология в формате программно-целевого управления, ДБ помогает измерить затраты государства

на поддержку семей с детьми. Авторы разработали примерный состав детской бюджетной матрицы, основные компоненты которой включают все источники на всех уровнях бюджета на услуги по поддержке семей с детьми. Методология была применена при разработке ДБ для Москвы, этот бюджет аккумулирует все расходы на семьи с детьми из всех источников по всем статьям, программам. Анализируя проблемы на пути формирования ДБ, авторы указывают, что необходима новая бюджетная классификация, которая позволяла бы агрегировать затраты по конечному адресату-бенефициару.

Проблемы, о которых пишут российские исследователи, характерны не только для России. Так, в Великобритании некоторые проблемы уже решаются или намечены и опробованы подходы к их решению. В конце 2011 г. правительство Великобритании объявило межведомственную программу «Помощь проблемным семьям» (Troubled Families Programme) (далее – Программа). Представляя Программу, бывший в то время премьер-министром коалиционного правительства Д. Кэмерон упомянул о беспорядках с участием молодежи летом 2011 г. в Лондоне и других городах: «Большинство молодых людей-участников беспорядков вышли из проблемных семей, многие выросли в бедности и без отцов, не закончили школу. Десятилетиями сохраняется тренд, когда следующее поколение повторяет жизненный сценарий родителей. Эта тенденция неблагоприятна для формирования национального человеческого потенциала и несет угрозу будущему страны – именно детская бедность приводит к самым серьезным долгосрочным последствиям с точки зрения экономики и ее развития. Программа нацелена на то, чтобы дать молодым людям шанс вырваться из порочного круга, изменить жизнь»⁴. Кэмерон также отметил, что неблагополучные семьи создают проблемы обществу (“They are neighbors from hell”), и помощь этим семьям дорого обходится бюджету страны.

Первый этап Программы был рассчитан на три года (апрель 2012 – май 2015 г.), т.е. результаты Программы ожидалось уже к концу срока правления коалиционного правительства. Число семей-участниц Программы на первом этапе составило 120 тыс. и было определено на основе данных выборочного обследования семей с детьми «The Family and Children Study». Обследование проводилось в 1999–2008 гг. Национальным центром социологических исследований по заказу Министерства труда и пенсионного обеспечения Великобритании⁵. На основе обследования было определено, что к неблагополучным может быть отнесено около 2% семей Англии, что составило 117 тыс. семей, цифру округлили до 120 тыс. и распределили по семи регионам Англии пропорционально числу жителей. Другие регионы Великобритании не участвовали в этой Программе.

⁴ David Cameron. ‘Troubled Families Speech’, 15 December 2011. URL: <http://www.number10.gov.uk/news/troubled-families-speech/> (дата обращения: 10.04.2018).

⁵ Это обследование считается наиболее точным и репрезентативным: проводилось в течение 10 лет ежегодно, опросники содержали вопросы по всем аспектам жизни семьи и детей, участвовали более 7 тыс. семей из всех регионов Англии, семьи были разного возраста, социального статуса, дохода, образа жизни. Участвовали более 10 тыс. детей разного возраста, прослеживалось их взросление, обучение, поведение и интересы.

Одновременно были проанализированы затраты и результаты проектов помощи неблагополучным семьям с 2005 г. В докладе, опубликованном по результатам анализа, говорилось, что затраты на помощь из года в год росли и в 2012 г. составили около 9 млрд. фунтов стерлингов. Каждая семья обходилась бюджету страны в сумму до 75 тыс. фунтов стерлингов в год – это деньги, которые расходовались на пособия, социальное жилье, службы опеки над детьми, включая приемные семьи, оплату труда социальных работников, участие полиции, судебные процедуры и содержание подростков и взрослых в местах лишения свободы, выселение и переселение, лечение, в том числе реабилитацию после лечения от алкоголизма и наркомании, специальные школы и др. Растущее финансирование проблемы не решало, число неблагополучных семей не сокращалось. В каждой третьей неблагополучной семье оставались проблемы, связанные с детьми: каждый второй подросток, исключенный из школы, каждый пятый несовершеннолетний правонарушитель – из проблемных семей. Став взрослым, подросток в своей семье в большинстве случаев повторял модель жизни семьи, в которой вырос.

В докладе констатировалось, что в деятельности правительства по организации помощи проблемным семьям преобладал реактивный подход: усилия направлялись на реагирование на проблемы, причем традиционно единицей для программ помощи являлся отдельный проблемный член семьи – подросток с асоциальным поведением, наркоман, инвалид, безработный и др. Средства тратились в соотношении 9 к 1 в пользу реактивного подхода. В помощи каждой семье задействованы около 20 разных социальных служб, но между службами отсутствует координация и не налажен обмен данными.

Программа «Помощь проблемным семьям» рассматривалась правительством как первый шаг реформы системы социальной помощи в стране.

Для определения списка факторов неблагополучия, наличие которых дает основание включить семью в Программу, было проведено обследование тех семей, в которых в течение последних 12 месяцев: а) дети совершили преступление или были замечены в асоциальном поведении; б) дети были исключены из школы или регулярно прогуливали занятия; в) взрослые не работали, получали пособие по безработице; г) взрослые были замечены в асоциальном поведении. По итогам обследования были определены признаки неблагополучия семьи:

- член семьи замешан в преступлении или замечен в асоциальном поведении;
- дети не посещают школу без уважительной причины;
- один из родителей не работает, получает пособие;
- по крайней мере, один из родителей страдает хроническим заболеванием или имеет инвалидность;
- семья имеет низкий доход (на 60% ниже среднего по региону);
- семья экономит на еде и одежде;
- совокупные расходы на помощь семье дорого обходятся бюджету. Критерии по этому признаку местные органы управления должны были ввести сами.

Среди обследованных семей большинство имели пять из семи признаков неблагополучия⁶.

В 2013 г. в докладе «Финансовая составляющая поддержки проблемных семей» приведены детально проанализированные расходы на проблемные семьи (прямые и косвенные, на реактивные меры и профилактику проблем) каждого из министерств по каждой статье бюджета, а также методика расчета⁷.

В другом докладе, «Сколько стоят проблемные семьи», приведены данные местных органов власти по поддержке обычных и неблагополучных семей. Так, в графстве Западный Чешир на поддержку обычной семьи в среднем в год тратилось 7795 фунтов стерлингов, а неблагополучной – 76 190 фунтов стерлингов. В городе Сόлихалл в графстве Уэст-Мидлендс расходовалось, соответственно, 5217 и 46 217 фунтов стерлингов. В пригороде Лондона – городке Барнет на каждую проблемную семью тратилось до 100 тыс. фунтов стерлингов в год⁸.

Стратегической целью Программы было объявлено изменение направленности помощи на профилактику проблем и снижение затрат бюджета.

Для определения затрат на Программу с учетом приоритета профилактики проблем ведомства, в чью сферу ответственности входит оказание помощи семьям (министерства образования, социальной помощи, внутренних дел, труда, здравоохранения и др.), было предложено определить затраты на профилактические меры по своему направлению на три года. В результате общая сумма составила 448 млн. фунтов стерлингов, что было значительно меньше суммы, затраченной в 2012 г. (9 млрд. фунтов стерлингов). Сумма в 448 млн. фунтов стерлингов была выделена на весь срок первого этапа Программы на 2012–2015 гг.

Координатором проекта и распорядителем бюджета было назначено Министерство местных сообществ и органов управления (Department for Communities and Local Government (<http://dclg.gov.uk>)). Результатами Программы должно было стать:

- возвращение детей в школу и отсутствие нарушений дисциплины в течение длительного времени;
- устройство взрослых членов семьи на работу;
- отсутствие случаев асоциального поведения членов семьи в течение трех лет.

⁶ Department for Communities and Local Government. The Troubled Families programme. Financial framework for the Troubled Families programme's payment-by-results scheme for local authorities, p. 2–4. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/The-troubled-families-programme-update.pdf> (дата обращения: 16.07.2018).

⁷ Department for Communities and Local Government. The Fiscal Case for Working with Troubled Families Analysis and Evidence on the Costs of Troubled Families to Government. Febr. 2013. ISBN: 978-1-4098-3798-5 URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79377/20130208_The_Fiscal_Case_for_Working_with_Troubled_Families.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

⁸ Department for Communities and Local Government. The Cost of Troubled Families. January 2013. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/68744/The_Cost_of_Troubled_Families_v1.pdf, p. 5 (дата обращения: 19.04.2018).

Местные органы власти

Назначение Министерства местных сообществ и органов управления координатором Программы отражало нацеленность правительства на укрепление местного уровня управления, что является долговременной стратегией правительства Великобритании⁹.

Программа «Помощь проблемным семьям» стала важным шагом на пути реализации стратегии. Администрирование и бюджет программы были переданы на уровень местных органов управления. Всего в Программе задействованы 152 местных учреждения – органы управления и такие учреждения, как центры занятости населения, полиция, школы, медицинские учреждения, социальные службы. Для обмена данными предполагалось разработать единую информационную систему под управлением специального координатора Программы.

Как первый шаг Министерство подготовило рекомендации для местных органов власти по процедуре обследования семей для включения в Программу. Документ разъяснял содержание и включал подробные инструкции по каждому пункту. Так, пункт 1 «правонарушения / асоциальное поведение» мог быть применен к: а) домохозяйству, в котором один или несколько его членов моложе 18 лет имели зарегистрированные приводы в полицию в течение последних 12 месяцев; б) домохозяйству, в котором один или несколько его членов за последние 12 месяцев за злостное нарушение общественного порядка имели предписание суда, были подвергнуты судебному преследованию; в) домохозяйству, которое понесло наказание за нарушение общественного порядка, связанное с жильем (например, за попытки завладеть жильем; семья была переселена в жилье категорией ниже или выселена из социального жилья за асоциальное поведение).

Пункт 2 «образование» мог быть применен к домохозяйству, в котором: а) ребенок был отстранен от занятий трижды в течение трех последовательных четвертей; б) ребенок школьного возраста вообще не ходит в школу; в) ребенок включен в тревожный список, так как в прошлые годы исключался из школы; г) ребенок имеет более 15% пропусков по неуважительной причине в течение трех последовательных четвертей. Для включения в Программу достаточно одного из признаков.

⁹ Начало реализации стратегии на укрепление местных органов власти было положено в 2006 г. публикацией так называемой Белой книги «Сильные и процветающие местные сообщества» (Strong and Prosperous Communities). Ее основная идея – последовательное изменение системы полномочий и схемы взаимоотношений центральной и местной властей в пользу местного уровня власти. В июле 2008 г. была представлена следующая Белая книга – «Гражданский контроль» (Communities in Control), где заявлено, что в современном мире правительства на всех уровнях власти не могут управлять эффективно без активного и конструктивного участия граждан в обсуждении и принятии решений, важных для страны и общества в целом и для каждого человека и района, где он живет. Особенно важна роль граждан в контроле за результатами деятельности правительства и бюджетом на всех уровнях управления. Прерогативы центрального правительства должны ограничиваться вопросами национальных приоритетов, установлением стандартов, мерами контроля над справедливым распределением ресурсов. В 2006 г. было создано Министерство местных сообществ и органов управления. Одновременно правительство страны внесло коррективы в документы, регулирующие отношения по вертикали власти, направленные на расширение полномочий органов управления на местах.

Семьи, включенные по пунктам 1 и 2, обследовались по пункту 3 – «безработица». Этот пункт мог быть применен, если кто-то из членов семьи получал пособие по безработице. Семьи, к которым могли быть применены все три пункта, автоматически включались в Программу.

Если число семей, к которым применимы пункты 1–3, было меньше квоты, выделенной на регион, местный орган власти мог принять решение и ввести дополнительные критерии, по которым в Программу включаются семьи, к которым применимы два из трех пунктов. При этом приоритет должен быть отдан семьям с детьми и семьям с проблемами со здоровьем (психические и эмоциональные расстройства, наркологическая и алкогольная зависимость, травмы, вызванные насилием, подростковая беременность). Была разработана матрица признаков и пошаговая инструкция по обследованию семьи¹⁰.

Оплата по результатам

Процедура выплат по Программе была реализована в виде практики «Оплата по результатам» (Payment by Results). Специальный раздел рекомендаций определял понятие результата по каждому пункту¹¹.

По предложению Министерства финансов, на первом этапе на каждую семью выделено 10 тыс. фунтов стерлингов. Механизм финансирования реализован в два этапа и в два транша. Первоначальная сумма составила 4 тыс. фунтов на семью, выделялась местному органу управления как целевой аванс (attachment fee). Второй транш – стимулирующая надбавка органу управления по результатам каждого года после обследования каждой семьи и положительной оценки результата после проверки. На местах определяли очередность начала работы с семьями и число семей на каждый год.

На первом этапе признаки успешности Программы были сформулированы таким образом, чтобы могли быть подтверждены данными соответствующих реестров министерств: отсутствие прогулов в школе и оценки успеваемости – Министерством образования; отсутствие приводов в полицию – Министерством внутренних дел; оформление на работу – Службой занятости и т.д. Аудит всех результатов и подтверждение успеха семей – ответственность местного органа-координатора Программы.

Схема «Оплата по результатам» была в значительной степени новшеством, вызвала вопросы и недоверие среди граждан Великобритании. Поэтому Счетная палата страны провела специальное исследование и опубликовала доклад с примерами применения процедуры в Программе «Помощь проблемным семьям» и в других программах¹².

¹⁰ Working with Troubled Families: a guide to the evidence and good practice, December, 2012. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66113/121214_Working_with_troubled_families_FINAL_v2.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

¹¹ Ibid., p. 34.

¹² National Audit Office. Report by the National Audit Office. Cross-government. Payment by results: analytical framework for decision-makers. June 2015.

Информационная инфраструктура и отчеты по Программе

Отчеты о ходе выполнения Программы публиковались Министерством местных сообществ и органов управления (далее – Министерство) каждые полгода.

Важным направлением работы было формирование информационной инфраструктуры, необходимой для мониторинга и комплексного анализа результатов. Обзор и анализ качества и полноты, поступающих от муниципалитетов и семей-участниц, данных первого раунда в 2012–2013 гг. по заказу Министерства провела независимая исследовательская фирма Ecorys. Исследование проводилось по разработанному фирмой опроснику. Сводная таблица включала данные по 9300 семьям из 120 тыс. семей по 35 индикаторам¹³. На основе отчета Министерством был подготовлен доклад (Understanding Troubled Families), дополнивший характеристику проблемных семей. В частности, в нем констатировалось, что:

- в 83% семей взрослые получали пособие по безработице;
- в 71% семей члены семьи имели проблемы со здоровьем;
- в 46% семей члены семьи имели проблемы психического здоровья;
- в 40% семей были трое и более детей, в среднем по стране доля таких семей составляла 16%;
- в 35% семей ребенок находился под наблюдением социальных служб или был передан под опеку;
- в 56% семей дети имели неоправданные пропуски занятий в школе;
- в 46% семей дети отличались девиантным поведением;
- каждая семья имела в среднем пять разбирательств с полицией за шесть месяцев, предшествовавших обследованию;
- в 29% семей присутствовало домашнее насилие или грубое обращение;
- в 22% семей был риск выселения по суду в течение шести последних месяцев¹⁴.

В докладе отмечалось, что, с учетом поэтапного включения семей в Программу, в 2013 г. работа шла с 97 тыс. семей. За год реализации Программы почти 53 тыс. семей продемонстрировали прогресс – дети вернулись в школу, не было случаев их асоциального поведения, взрослые нашли работу. При этом подчеркивалось, что прошло слишком мало времени, чтобы назвать эти тенденции стабильными.

В докладе отмечены проблемы с отчетностью по Программе. Среди рекомендаций Министерству – предложение разработать и внедрить единый стандарт и форматы предоставления данных, совместимые с форматами и стандартами для информационных систем федерального уровня (административных реестров). Второе предложение – разработать правила и сроки предоставления отчетов, обязательные и единые для всех участников; коор-

¹³ National Evaluation of the Troubled Families Programme. Interim Report Family Monitoring Data. A report by Ecorys UK. July 2014, p.p. 8–10 . URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-evaluation-of-the-troubled-families-programme> (дата обращения: 10.04.2018).

¹⁴ Understanding Troubled Families. Department for Communities and Local Government. July, 2014, pp. 4–5. URL: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336430/Understanding_Troubled_Families_web_format.pdf (дата обращения: 23.07.2018).

динаторов от местных органов управления, семейных кураторов и глав семей-участниц. Подчеркивалось, что только соблюдение требований к качеству данных, правилам и срокам предоставления отчетов позволит сформировать полноценную информационную систему, способную стать основой для комплексной оценки результатов каждого этапа и Программы в целом.

Стратегии местных органов управления

По требованию Министерства местные органы управления определили свои стратегии работы с проблемными семьями и регулярно публикуют отчеты. Так, администрация графства Кент в меморандуме «Kent Troubled Families Programme» отчитывалась, что на первом этапе работают с 2560 семьями. На сайте местных властей опубликована развернутая информация о Программе, предложение семьям участвовать и обращение к жителям графства сообщать о семьях, которым Программа может помочь. Подробно описаны все направления работы органа власти, участие каждого подразделения и координаты ответственного сотрудника. Описаны схема отчета и методика определения результата по каждому пункту. Наиболее острой проблемой названа безработица, прежде всего среди молодежи. В стратегии графства по выполнению Программы особое внимание уделяется профессиональной подготовке молодежи, действуют специальные программы для молодежи 16–19 лет и 19–24 лет. В отчете графства Кент по первому этапу Программы отмечалось, что в течение 2013–2015 гг. удалось изменить к лучшему жизнь 2049 семей. План на второй этап Программы (2015–2020) – 8960 семей¹⁵.

Второй этап Программы

В ходе подготовки второго этапа Программы Министерство подготовило документ, в котором были подведены итоги и проанализированы проблемы первого этапа. Одной из основных проблем названа недостаточная скоординированность участвующих организаций и прежде всего – непредставление в срок и неудовлетворительное качество некоторых данных. Одной из причин названа нечеткость процедуры предоставления сведений, которые относятся к персональным данным, т.е. большинство сведений о семье. Вопросы, связанные с предоставлением персональных данных, урегулированы в первом же документе, изданном в рамках подготовки второго этапа. В этом документе перечислены основные источники данных и документов для участвующих организаций, уточнен порядок предоставления отчетов в единую информационную систему. Специальный раздел описывает процедуру предоставления персональных данных, порядок защиты данных, называет круг организаций и должностных лиц, которые имеют доступ к персональным данным¹⁶.

¹⁵ Kents-apporach-to-working-with-families-booklet.pdf, p. 2. URL: http://www.kent.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0016/11356/ (дата обращения: 10.04.2018).

¹⁶ Expanded Troubled Families Programme: Data Sharing Guidance and Principles. November 2014. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/publications/financial-framework-for-the-expanded-troubled-families-programme> (дата обращения: 10.04.2018).

Весной 2015 г. Министерство опубликовало доклад, в котором был обоснован второй этап Программы¹⁷. В документе с учетом замечаний была уточнена методика обследования семей по каждому пункту, уточнены показатели успешности. Так, «отсутствие прогулов занятий в школе в течение длительного времени» было заменено на конкретный период времени – полгода. Изменена формулировка цели Программы – «показать значительный и устойчивый результат» вместо «изменить жизнь семьи к лучшему».

На втором этапе Министерством было рекомендовано выбрать семьи, соответствовавшие критериям:

- взрослые или дети участвовали в преступлении или нарушении порядка;
- дети регулярно прогуливают школу;
- дети нуждаются в помощи;
- помощь семье обходится дорого местному бюджету.

На втором этапе Программы местным органам власти предоставлена большая свобода и гибкость в выборе семей, в частности, уменьшено число рекомендованных сверху критериев выбора. Одновременно увеличена ответственность руководителей местных органов управления. Они должны подписать документ о согласии: а) обеспечить переход согласованного числа семей к значительному и устойчивому прогрессу уже в течение первого года второго этапа Программы и, главное, б) организовать работу органа управления так, чтобы все службы действовали скоординированно и сконцентрировались на профилактике проблем. Прогресс и конкретные результаты должны были быть подтверждены данными регулярных общенациональных обследований, в этих обследованиях местным органам управления было предписано обязательное участие.

На втором этапе сумма на каждую семью снижена с 4000 на первом этапе до 1800 фунтов стерлингов. Это решение основано на посылке, что самые неблагополучные семьи были включены в Программу на первом этапе. Первый транш – 1000 фунтов стерлингов на семью. Первыми финансирование получили местные органы власти, выполнившие обязательства по первому этапу Программы в полном объеме¹⁸.

На первый год второго этапа Программы (2015–2016) было выделено 200 млн. фунтов стерлингов, финансирование на 2016–2017 гг. и до 2019–2020 гг. (720 млн. фунтов стерлингов) предполагалось получить за счет экономии бюджета Министерства на Программу в результате повышения эффективности затрат в предыдущем году¹⁹.

Особое внимание на втором этапе было уделено Министерством трудоустройству взрослых членов семьи. Анализ первого этапа показал, что отношение к труду – наиболее острая проблема. Показательно, что, по данным одного из обследований, в бюро по трудоустройству обращались 20% без-

¹⁷ Financial Framework for the Expanded Troubled Families Programme. April 2015. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/409682/Financial_Framework_for_the_Expanded_Troubled_Families_Programme_april_2015.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

¹⁸ Ibid, pp. 6–10.

¹⁹ Ibid., p. 20.

рабочих взрослых, 15% прошли интервью, 11% были готовы пройти обучение специальности, а 62% не предприняли ничего, чтобы получить работу и перестать получать пособие по безработице. Пособия по безработице в неблагополучных семьях взрослые получают в 6 раз чаще, чем в среднем по стране²⁰.

Министерство по делам местных сообществ обратилось к Министерству труда и пенсионного обеспечения с просьбой о содействии, и к концу 2015 г. консультанты по трудоустройству (Troubled Families Employment Advisors) работали во всех органах управления на местах²¹.

Трудоустройство взрослых членов семьи и отказ от пособия по безработице – главный показатель успеха семьи в достижении устойчивого прогресса. Одновременно это и показатель эффективности органа власти, поэтому данные о динамике трудоустройства и сокращении числа граждан, получающих пособие по безработице, – основной пункт в отчете каждой семьи и в отчете органа власти по результатам работы, а также обоснование запроса на надбавку.

На втором этапе проекта для наблюдения и оценки динамики каждой семьи по достижению значительного и устойчивого результата был введен так называемый План получения результатов (Troubled Family Outcomes Plan). План составлялся исходя из нескольких обязательных принципов: нацеленность на конкретные результаты, а не описание намерений, процедур и усилий; включение всех проблем семьи; запрет на запрос на второй транш, если в семье появилась дополнительная проблема; запрос на второй транш может быть сделан, только если все дети в семье учатся; местные власти должны, по возможности, согласовать план со всеми партнерами; если в семье есть безработные, запрос на второй транш может быть сделан, только если отмечается существенный прогресс в решении вопроса с трудоустройством; местные органы власти должны четко обозначить свои цели в поддержке данной семьи; сроки достижения результата должны быть реальными; план должен быть «живым» документом и учитывать динамику развития семьи и возможные изменения потребностей. В составлении плана участвовали сами семьи, кураторы и представители местных властей.

«Дорожная карта помощи» и кураторы

Программа предусматривала прикрепление куратора – семейного психотерапевта (case worker) к каждой семье. Куратор определял основные проблемы семьи и работал с семейными проблемами, а не пытался решить проблему отдельного члена семьи, как практиковалось в предыдущие годы.

По каждой семье на основе Плана получения результатов была составлена «дорожная карта» помощи, в составлении карты принимали участие

²⁰ Department for communities and local government. Supporting disadvantaged families – Troubled Families Programme 2015–2020: progress so far. Presented to Parliament pursuant to Section (3) 6 of the Welfare Reform and Work Act 2016, p. 29–30.

²¹ Financial Framework for the Expanded Troubled Families Programme. April 2015, p. 29. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/409682/Financial_Framework_for_the_Expanded_Troubled_Families_Programme_april_2015.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

социальные службы, органы образования, полиция, специалисты-психологи, представители проблемных семей. В каждой из «дорожных карт» определены источники помощи – административные и финансовые на уровне страны и местном уровне. В фокусе помощи – дети. Повторим, что в 46% проблемных семей дети отличаются девиантным поведением, каждое пятое из подростковых преступлений совершается детьми из проблемных семей. Определились две основные проблемы (часто взаимосвязанные), от которых страдают дети, – потеря родителями работы, а также плохие внутрисемейные отношения и разводы.

В качестве первого шага кураторы организовали обследование каждой подопечной семьи и бесплатные консультации семейного психотерапевта, по его направлению – консультации других врачей. Каждый ребенок и подросток прошел детальное медицинское обследование и тестирование, были определены его интересы, способности и склонности.

Куратор выступает посредником между семьей и детскими учреждениями, ориентируя детские сады и школы на конструктивную адресную помощь детям из проблемных семей. В качестве эксперимента организованы специальные группы для проблемных детей и подростков, в том числе, для тех, кто из-за бедности семьи работает. По наблюдениям специалистов, подростку комфортнее рядом с другими подростками, испытывающими аналогичные проблемы (бедность семьи, алкоголизм и асоциальное поведение родителей и т.п.).

В ходе Программы было выявлено, что ориентация на адресную помощь семьям и услуги куратора-семейного психотерапевта эффективнее по результату, чем прежняя практика, когда семья обращалась в разные социальные службы (были случаи 11 обращений в социальные службы от одной семьи). При этом деятельность социальных служб не была скоординирована, семья хитрила, случались дублирования выплат. Новая практика централизации выплат упорядочивала выплаты и экономила расходы, не допуская дублирования. Кураторы взяли на себя основную нагрузку по организации и координации помощи семьям, а их услуги в расчете на одну семью обошлись в 14 тыс. фунтов стерлингов в год, что значительно ниже совокупных расходов почти 20 социальных служб, работавших с семьей до Программы.

Министерством местных сообществ в сотрудничестве с Министерством образования разработана программа обучения для кураторов. Разработана должностная инструкция и определена нагрузка – от 5 до 15 семей в зависимости от сложности ситуации в каждой семье. Специальный документ подготовлен для кураторов по организации работы с детьми²².

Министерство регулярно проводит конференции с кураторами. Обратная связь помогает оперативно реагировать на проблемы. Так, выяснилось, что острой проблемой является закредитованность семей, особенно членов

²² Department for Education. Knowledge and Skills Statement: Achieving Permanence. November 2016. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/570659/Knowledge_and_skills_statement_for_achieving_permanence.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

семьи – женщин. Оказалось, что многие не знают и не понимают механизма кредитования, своей ответственности и санкций банков за невыплаты в срок. Министерством были подготовлены материалы по финансовой грамотности для кураторов и для семей.

По данным доклада Министерства, три из четырех семей считают роль социального работника принципиально важной в улучшении положения семьи и в успехе Программы в целом²³.

Профессия семейного куратора уже в 2013 г. стала востребована на рынке труда. Министерство образования страны рекомендовало университетам и колледжам озаботиться этой общественной потребностью и расширить число студентов по соответствующей специальности и выделило целевое финансирование. В апреле 2017 г. был принят Закон «Дети и социальная помощь» в главе 2 определен статус, требования, условия деятельности, нагрузка, оплата и утвержден профессиональный стандарт для кураторов²⁴.

Анализ результатов и оценка Программы

Отчеты о ходе выполнения Программы публикуются на сайте Министерства каждые полгода, каждый год публикуются отчеты регионов-участников Программы. Результаты отражают положительную динамику по целевым показателям: возвращение детей в школу и отсутствие нарушений дисциплины, устройство взрослых членов семьи на работу, отсутствие случаев асоциального поведения у членов семьи. В итоговом докладе за 2012 г. говорилось, что преступность в семьях-участницах Программы сократилась на 45%, случаи девиантного поведения в школе – на 52%. По оценкам Министерства, опубликованным в сентябре 2013 г., изменили жизнь к лучшему 14 тыс семей, в мае 2014 г. – 40 тыс. семей, а в декабре 2014 г. – 85 тыс. семей. По окончании первого этапа – в июне 2015 г. в 116 тыс. семей произошли изменения в лучшую сторону²⁵.

Покидая пост в мае 2015 г., премьер-министр Кэмерон заявил, что Программа была правильно организована, имела четкие и прозрачные процедуры администрирования и контроля результатов и помогла бюджету страны сэкономить 1,2 млрд. фунтов стерлингов.

По заказу Министерства, оценка результатов первого этапа Программы проводилась консорциумом в составе нескольких университетов и исследовательских организаций во главе с исследовательской фирмой Ecorus. Исследование велось по нескольким направлениям. В 2016 г. по его результатам были опубликованы доклады. В первом был представлен анализ выборки из почти 15 тыс. семей из семи регионов, участвовавших в Программе с апреля 2012 г. и до декабря 2014 г. Доклад содержал подробный анализ данных, характеризующих положение семей на этапе включения в Программу

²³ Working with Troubled Families: a guide to the evidence and good practice, December 2012, p. 30–31.

²⁴ Children and Social Work Act 2017 URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/16/contents/enacted/data.htm> (дата обращения: 10.04.2018).

²⁵ National Audit Office. Memorandum for the House of Commons. Committee of Public Accounts Department for Communities and Local Government. The Troubled Families programme: update. October, 2016, p. 6.

и по завершении участия (на выходе). По информации, полученной в ходе опросов семей, из отчетов местных органов власти, семьи, завершившие участие в Программе, по всем пунктам улучшили свои характеристики²⁶.

Финальный доклад Eсоgys содержал подробный анализ всех направлений, механизма и результатов первого этапа Программы на основе сведений из трех источников: опросов членов семей-участниц Программы; отчетов местных органов власти; данных административных реестров. Перекрестный мониторинг показателей подтвердил положительную динамику по всем характеристикам семей-участниц. Особенно значительными были изменения в положении детей в этих семьях. Наименее выросшими – показатели улучшения состояния здоровья членов семей-участниц. Вместе с тем в докладе отмечена необходимость совершенствования информационной базы для анализа Программы, прежде всего соблюдения всеми партнерами форматов данных, принятых для административных реестров. Среди рекомендаций – требование дополнительного тестирования методологии оценки динамики изменений в семьях, а также уточнения методики анализа результатов Программы для каждого региона и для страны.

Опубликованный в октябре 2016 г. доклад содержал анализ выборки приблизительно из 15 тыс. семей из семи регионов, участвовавших в Программе с апреля 2012 и до декабря 2014 г. Данные показывали положительную динамику по всем признакам, по которым семьи были включены в Программу²⁷.

Одновременно был опубликован доклад четырех авторов – сотрудников Национального центра экономических и социальных исследований (<https://www.niesr.ac.uk>). Доклад анализировал процедуру выбора семей для включения в Программу и начальный этап. Этот доклад вызвал большой интерес в обществе, главным образом из-за заявления авторов о том, что им не удалось найти доказательств положительного влияния Программы на неблагополучные семьи. Однако и доказательств того, что Программа не оказала положительного влияния на неблагополучные семьи, им также найти не удалось. Авторы объясняют свой вывод отсутствием полноценной информационной базы и тем, что они анализировали результаты первого года реализации Программы. Источниками данных были: а) административные реестры, в которых данные по домохозяйствам присутствуют в ограниченном объеме; б) данные выборочных обследований; в) отчетные формы, предоставленные местными органами власти; г) ответы на вопросы анкеты членов семей-участниц Программы; д) ответы и комментарии кураторов. Формы с мест предоставили 56 из 152 органов власти, качество данных в большинстве примеров было неудовлетворительным. Данные местных органов власти по домохозяйствам не могли быть интегрированы в единую

²⁶ Day, L., Bryson, C., White, C., Purdon, S., Bewley, H., Sala, L. K. & Portes, J. (2016). National Evaluation of the Troubled Families Program. Final Synthesis Report. Department for Communities and Local Government. October 2016.

²⁷ Department for Communities and Local Government. National Evaluation of the Troubled Families Programme/ Final Report on the Family Monitoring Data by James Whitle (Ecorys). October, 2016, pp. 28–47.

систему с административными реестрами, поскольку они не совпадали по методике обследования, по периоду наблюдения, в некоторых случаях различались даже названия показателей. Главное замечание авторов доклада по методике оценки эффективности Программы сводилось к тому, что перед началом ее проведения не была сформирована контрольная группа семей, которые по своим характеристикам могли, но не были включены в Программу. Это обстоятельство не дало возможности сравнения результатов участников Программы с контрольной группой²⁸.

Анализ источников данных и рекомендации по улучшению качества данных представляли особую ценность доклада, ибо на первом этапе реализации Программы были детально изучены и протестированы на полноту источники данных, необходимых для полноценного анализа с использованием разных методов исследования, и сформулированы требования к информационной базе для мониторинга и контроля результатов. Главное требование – необходимы единая методика обследования семей и формат представления данных, согласованный с форматом для административных реестров. Только в этом случае данные местного уровня о домохозяйствах, данные обследований и опросов семей могут быть интегрированы в единую систему показателей для мониторинга семей, комплексного анализа, сравнения, прогноза, исследования рисков и, соответственно, выводов об эффективности Программы.

Доклад специалистов Национального центра ценен и тем, что разработал методику и схему мониторинга и полноценного анализа результатов по всем исходным, целевым и реально достигнутым показателям. Это тем более важно, что Программа рассматривается как основное направление реформы социальной системы Великобритании.

В докладе проанализированы ограничения на получение данных по состоянию здоровья членов семей и рекомендовано Министерству инициировать принятие нормативных документов, регулирующих порядок предоставления персональных данных от службы здравоохранения и страхования.

СМИ страны обратили внимание на первую часть вывода – не удалось найти доказательств, что Программа оказала положительное влияние на неблагополучные семьи. Эта часть вывода активизировала критиков Программы. Основной аргумент – большинство бедных семей являются социальными иждивенцами, не предпринимают никаких усилий, чтобы изменить свою жизнь, взрослые в таких семьях – плохие родители. В стране есть другие, более заслуживающие помощи категории граждан, которые всю жизнь работали на Великобританию, например шахтеры и их семьи²⁹.

²⁸ National Evaluation of the Troubled Families Programme: National Impact Study Report. Findings from the Analysis of National Administrative Data and local data on programme participation. Helen Bewley, Anitha George, Cinzia Rienzo and Jonathan Portes, p. 18.

²⁹ Five key lessons from the Troubled Families evaluation. Carey Oppenheim, Chief Executive, Early Intervention Foundation, October, 2016. URL: <http://www.eif.org.uk/five-key-lessons-from-the-troubled-families-evaluation/> (дата обращения: 10.04.2018).

В октябре 2016 г. Министерство представило доклад с отчетом о расходах и расчетом потенциальной экономии государственного бюджета как результата программы «Помощь проблемным семьям» (Troubled Families Local Authority_Cost Savings)³⁰. Проанализированы отчеты о расходах на семьи-участницы за год до начала Программы и за год после их включения в Программу. Отчеты были предоставлены 100 местными органами управления (из 152). Данные были проверены, из них отобраны только те, которые соответствовали требованию случайной выборки из всех семей-участниц Программы. Так, не была включена в исследование информация, полученная от тех местных органов, кто включил в отчеты показатели только по успешным семьям. В результате в исследовании участвовали данные от 67 местных органов управления по 16 820 семьям.

Для мониторинга расходов местным органам управления был предоставлен Калькулятор расходов и экономии затрат (Costs Savings Calculator) – программа, которая учитывала все государственные услуги, оказанные семье: социальные пособия и социальное жилье, обслуживание в травмопунктах и вызовы «скорой помощи», вызовы полиции и содержание в полицейском участке, разбор полицией и органами образования случаев асоциального поведения детей и взрослых, программы обучения специальности. Всего 39 наименований государственных услуг³¹. Расходы бюджета на услуги рассчитывались на основе специальной базы, содержащей сведения о стоимости государственных услуг (New Economy Manchester's Unit Cost Database). База создана по инициативе исследовательской организации New Economy³², содержит данные о стоимости услуг по деятельности полиции и органов юстиции, социальных служб, здравоохранения, образования, служб занятости и повышения квалификации, ЖКХ – всего 600 наименований. Оценка стоимости услуг произведена на основе отчетов правительства и исследований группы университетов и фирмы Ecorys. База протестирована и рекомендована к использованию Министерством финансов Великобритании³³.

Методика расчета экономии затрат приведена по каждой из 39 услуг. Так, по категории «домашнее насилие» отмечалось, что в 44 из 67 отчетов местных органов управления признаны случаи домашнего насилия в 11 700 семьях – 4700 за год до начала Программы и 3000 в первый год Программы, т.е. каждая семья из 11 700 имела 0,40 случая домашнего насилия в течение года до начала Программы и 0,26 случая домашнего насилия за первый год Программы.

³⁰ Troubled Families Local Authority Cost Savings. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560512/Troubled_Families_Local_Authority_Cost_Savings.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

³¹ Ibid., p. 6.

³² Исследовательская организация «New Economy» была создана в 2009 г. для поддержки проектов по экономическому развитию Большого Манчестера. Специализируется на анализе эффективности затрат на программы экономического развития и реформу государственных услуг и их последствий с точки зрения результатов в финансовой, экономической, социальной сферах.

³³ New Economy Manchester's Unit Cost Database. URL: <http://www.neweconomymanchester.com/our-work/research-evaluation-cost-benefit-analysis/cost-benefit-analysis/unit-cost-database> (дата обращения: 10.04.2018).

Было сделано допущение, что этот же уровень домашнего насилия в семьях был зафиксирован и в 23 остальных местных органах управления, которые просто не сообщили об этих случаях. Расходы на разбирательство случаев домашнего насилия составили 1150 фунтов стерлингов за год до принятия Программы и 950 фунтов стерлингов в течение года – после начала ее реализации для каждой из 16 820 семей³⁴.

Проанализировав экономию затрат по линии всех министерств, авторы доклада пришли к выводу, что сократились затраты всех министерств в расчете на каждую семью: Министерства труда и пенсий – на 1640 фунтов стерлингов, Судебного департамента Министерства юстиции – на 1600 фунтов стерлингов, Министерства здравоохранения – на 1170 фунтов стерлингов, полиции – на 890 фунтов стерлингов, образования – на 980 фунтов стерлингов³⁵. Авторы доклада считают, что в общем соответствует действительности вывод о том, что экономия составила более 1 млрд. фунтов стерлингов. С учетом того что на Программу выделено 448 млн. фунтов стерлингов на три года, уже за первый год за каждый вложенный в Программу 1 фунт стерлингов государственный бюджет сэкономят около 2 фунтов стерлингов. В последующие годы экономия возрастет. Уточнение расходов может быть произведено, например, в части стоимости социального жилья – в разных регионах Англии стоимость жилья неодинакова.

Признавая положительные результаты Программы «Помощь проблемным семьям», авторы отмечают, что, поскольку в Великобритании в последние годы действовало несколько программ помощи семьям, возможно, какие-то улучшения случились бы в семьях, даже если бы они не участвовали именно в одной этой Программе. Кроме того, данные получены от 67 местных органов управления и могут считаться репрезентативной выборкой только для этих территорий, но не могут считаться репрезентативной выборкой для всей Англии. В связи с этим сумма экономии условна и не может считаться корректной для всех семей-участниц. Но даже при всех допущениях экономия государственного бюджета существенна.

Основное замечание к методике оценки Программы переходит из одного доклада в другой и сводится к тому, что не была сформирована контрольная группа семей, которые совпадали бы по признакам и могли быть включены в Программу, но включены не были. Формирование контрольной группы – одно из обязательных условий полноценного социологического исследования. Это упущение не дает возможности определить, можно ли переход проблемных семей к стабильному и успешному развитию и экономии бюджета поставить в заслугу только Программе³⁶.

В октябре 2016 г. Счетная палата Великобритании опубликовала Меморандум для Палаты общин Парламента Великобритании по анализу Про-

³⁴ Local Authority Data on the Cost and Potential Fiscal Benefits of the Troubled Families Programme. October 26, 2016, p. 9.

³⁵ Ibid., p. 21.

³⁶ Ibid., p. 10.

граммы³⁷. В документе проанализированы отчеты Министерства по Программе, рассмотрены результаты по каждому из семи регионов и по каждой проблеме. Счетная палата подтвердила выводы Министерства о том, что результаты Программы могут быть признаны удовлетворительными, согласилась с направлениями ее совершенствования.

В Меморандуме разъяснена позиция Счетной палаты относительно модели оплаты по результатам. Эта модель подвергалась критике в обществе. Подозревали, что местные власти, во-первых, могли выбрать для участия, а соответственно – для отчета, не самые неблагополучные семьи, и во-вторых, желая получить второй транш, могли преувеличить успех. Проведенные по результатам первого этапа выборочные проверки исследовали и процедуру выбора семей для включения в Программу на предмет соответствия требованиям, и заявленные результаты. Проверки показали, что из 2367 проверенных запросов от местных властей на второй транш 115 вызвали сомнения. Местным властям было предложено вернуть выплаченные средства³⁸.

Счетная палата одобрила новшество второго этапа Программы – Калькулятор экономии затрат, который поддерживает каждый местный орган управления на своем открытом сайте. Калькулятор показывает действительную экономию бюджета. При этом экономия, которой добились регионы, была разной: больше всех сэкономили Стаффордшир и Салфорд (около 49 тыс. и около 18 тыс. фунтов стерлингов соответственно), меньше всех – Манчестер, Кливленд, Бристоль (около 6 тыс. фунтов стерлингов каждый), Дербишир (около 4 тыс. фунтов стерлингов). Экономия на семью в среднем составила около 11 тыс. фунтов стерлингов, более 100 тыс. семей показали устойчивый положительный результат. Это дало Министерству финансов основания подтвердить озвученную Кэмероном сумму в 1,2 млрд. фунтов стерлингов, которая благодаря Программе была сэкономлена к концу 2015 г. Счетная палата отмечает, что цифра экономии приближительная³⁹.

Наиболее полным с точки зрения анализа результатов Программы является отчет Министерства Парламенту в апреле 2017 г., отчет предоставлен согласно требованию Закона о реформе социальной системы и занятости⁴⁰.

В докладе Парламенту отмечалось, что, возможно, самым важным результатом Программы стало понимание того, что представляют собой проблемные семьи, и понимание причин их неблагополучия как системного явления. Оказалось, что 81,3% членов неблагополучных семей – белые британцы, только по 1% – индийцы, турки, афроамериканцы. Безработица – основная причина бедности семьи, но из безработных взрослых только 20%

³⁷ National Audit Office. Memorandum for the House of Commons. Committee of Public Accounts Department for Communities and Local Government. The Troubled Families Programme: update October, 2016.

³⁸ Ibid., p. 12.

³⁹ Ibid., p. 18.

⁴⁰ Department for communities and local government. Supporting disadvantaged families – Troubled Families Programme 2015–2020: progress so far. Presented to Parliament pursuant to Section (3) 6 of the Welfare Reform and Work Act, 2016.

обратились в бюро по трудоустройству, 15% прошли интервью, 11% готовы пройти обучение новой специальности, а 62% не предприняли ничего, чтобы получить работу и перестать получать пособие по безработице. Пособия по безработице в семьях, включенных в Программу, взрослые получают в шесть раз чаще, чем в среднем по стране⁴¹.

По каждому направлению Программы проводились тематические исследования и публиковались доклады. Известно, что больше всего от безработицы родителей страдают дети. Исследование «Улучшение жизни: помощь бездомным семьям» («Improving Lives: Helping Workless Families») на цифрах и фактах показало, как дети, выросшие в семье безработного, всю жизнь ощущают и пытаются преодолеть последствия этой семейной тяготы. Многим детям этого не удастся, и они повторяют жизненный сценарий родителей. В рамках исследования создана база данных, в которой представлены показатели, характеризующие динамику развития детей, выросших в семье безработных родителей (или с одним родителем-безработным). Это – состояние физического здоровья и психического состояния, результаты обучения, поведение, профессиональная подготовка, трудоустройство и т.д.⁴².

В докладе Парламенту подчеркивается необходимость специальных усилий и дополнительного финансирования на доработку модуля с данными от местных органов управления как части интегрированной информационной системы для поддержки программы мониторинга и анализа результатов. Учитывая техническую сложность задачи и большой объем данных, необходимость разработки методик обследования семей, местным органам власти в 2016 г. было предоставлено целевое финансирование на доработку информационного модуля.

В декабре 2017 – январе 2018 г. был опубликован комплекс докладов по результатам анализа ключевых положений Программы⁴³. Основными источниками данных были: отчеты специалистов (местных координаторов Программы, семейных кураторов, консультантов по трудоустройству); результаты исследования примеров взаимодействия социальных служб и семей; статистические данные по этапам Программы от местных статистических служб и из национальных административных реестров (поддерживаются Офисом национальной статистики).

По заказу Министерства в работе по анализу результатов Программы и подготовке докладов участвовала фирма Ipsos Mori – ведущий центр социологических исследований Великобритании. Задачей исследования был анализ результатов Программы с точки зрения достижения стратегической цели – трансформации системы социальной помощи в стране для повышения эффективности системы и снижения бюджетных расходов на поддержку проблемных семей. Специалисты Ipsos Mori пришли к выводу, что

⁴¹ Ibid., p. 29–30.

⁴² Improving lives: Helping Workless Families – evidence base. Department for Work and Pensions and The Rt Hon Damian Green MP. April, 2017.

⁴³ Department for communities and local government. Troubled Families Programme. Evaluation Overview Policy Report. December, 2017. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/665504/Troubled_Families_-_Evaluation_Overview.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

Программа выполняет свою основную задачу – способствует трансформации системы социальной помощи за счет укрепления полномочий местных органов управления, перехода от реактивной помощи отдельным членам семьи к конструктивной превентивной помощи семье в целом. Местные органы управления шаг за шагом налаживают координацию усилий, уходят от дублирования функций и, как результат, от дублирования расходов. Следующей задачей было определено налаживание практики и механизма поддержки семей после завершения Программы, чтобы положительная динамика не прервалась⁴⁴. В качестве рекомендаций предложено привлечь к работе с семьями местное сообщество и волонтеров. Приводится пример города Питерборо в графстве Кембриджшир, где инициирован проект «Рука помощи» («Helping Hands») с участием волонтеров. Волонтеры продолжают работу с семьями, признанными успешными, в течение года, чтобы поддерживать позитивные сдвиги и сделать прогресс семьи устойчивым. Волонтеры прошли специальную подготовку, прежде всего по методике работы с детьми, получили инструкции, как реагировать на проявления психических отклонений, на случаи домашнего насилия, на проблемы отношений родителей и детей, потери работы и др.⁴⁵

В итоговом докладе описан пример формирования контрольной группы для сравнения результатов воздействия Программы на проблемные семьи. Отмечается, что созданная контрольная группа будет считаться полностью соответствующей основному требованию к контрольной группе лишь в случае, если в течение нескольких лет она не получает никакой помощи. Поскольку в последние 10 лет в Великобритании было осуществлено несколько программ помощи проблемным семьям, иные из которых продолжались параллельно с Программой «Помощь проблемным семьям», то семей, вообще не получавших помощи, найти не удалось, поэтому положительная динамика некоторых семей может быть объяснена воздействием других программ. Из-за этого Программа «Помощь проблемным семьям» не может быть определена как единственный источник помощи и отделена от общей долгосрочной стратегии социальной помощи⁴⁶.

Особое внимание в докладе уделяется проблеме экономии бюджетных средств. Планируется в 2019–2020 гг. провести анализ и определить экономию затрат по каждому из 152 местных сообществ, которые участвуют в Программе.

Одна из рекомендаций доклада научного фонда Великобритании, выделившего грант на проект «Исследование бедности и социальной изоляции в Великобритании» – привлечь к изучению хода и результатов Программы научное сообщество страны, чтобы обеспечить максимально полное системное исследование социальной практики в стране и условий жизни граждан.

⁴⁴ Ibid., p. 5–6.

⁴⁵ Ibid., p. 14.

⁴⁶ Ibid., p. 8.

Заключение

Анализ Программы «Помощь проблемным семьям» продолжается. Основные выводы сводятся к признанию, что она выполняет поставленную задачу – пусть медленнее, чем предполагалось, но растет число семей, значительно и стабильно улучшивших свое состояние. Важно, что проблемы семейного неблагополучия вышли в центр общественного внимания, стали темой научных исследований.

Главное значение Программы в долгосрочном плане состоит в том, что она способствует перераспределению полномочий в пользу местного уровня управления, организующего жизнь граждан. Органы управления на местах для реальной помощи семьям получили полномочия и финансирование, механизм мониторинга и оценки результатов. Около 2600 семей – вполне обозримое число семей в графстве Кент или в городе Манчестер, и местные органы власти в состоянии наблюдать и контролировать ситуацию в семьях. Кроме того, к программам помощи семьям привлечено гражданское общество – некоммерческие организации и добровольные помощники, что расширяет круг местных жителей, заинтересованных в позитивном результате и контроле над расходами по Программе.

Доказывает эффективность новая модель помощи – поддержка семьи, а не отдельного ее члена. Признана значительная роль семейных кураторов, привлечение этих специалистов оказалось предпочтительным и с точки зрения экономии бюджетных средств.

Значительным результатом Программы стало формирование информационной инфраструктуры для мониторинга ситуации в семьях и положения детей. Потребовалось несколько лет целенаправленных усилий, чтобы создать систему с данными по каждой семье от всех социальных служб – целевые показатели и результаты по каждому этапу. Функционал позволяет каждой семье просматривать свой профиль, комментировать, высказывать несогласие и задавать вопросы. Интеграция данных от всех задействованных в Программе служб формирует базу для полноценных системных исследований на уровне каждой отдельной семьи, а также базу для сравнения результатов, достигнутых органами местного самоуправления как по отдельной семье, так и всем семьям в сфере ответственности.

Важным достижением Программы стал Калькулятор экономии затрат. С помощью Калькулятора местные органы управления не только ведут детализированный учет по расходам, но и могут определить нагрузку на каждое учреждение, выполняющее работы по Программе, и перераспределять штаты и бюджет. Калькулятор представлен в открытом доступе, и граждане могут анализировать работу разных организаций, задействованных в Программе, и определять эффективность каждого из учреждений и органа местного уровня управления в целом.

Доказанный вывод об экономии средств на поддержку проблемных семей на фоне улучшения ситуации в большинстве семей-участниц стал наиболее значимым результатом Программы. После ухода с поста премьер-министра Кэмерона будущее Программы зависело от решения нового прави-

тельства Великобритании. В ряде своих речей и в статье премьер-министр Тереза Мэй изложила стратегию развития Великобритании и социальную политику, нацеленную на изменение социального неравенства⁴⁷. В сентябре 2017 г. премьер-министр объявила, что Программа будет продолжена и рассматривается правительством как основное направление реформы социальной системы страны.

Программа «Помощь проблемным семьям» представляет интерес для многих стран. В 2017 г. она стала предметом детального изучения в США – в Школе бизнеса им. Кеннеди Гарвардского университета проведено исследование на тему «Уроки Программы “Помощь проблемным семьям”» для США. В отчете по результатам исследования отмечается, что и в США результаты программ борьбы с бедностью не могут быть признаны удовлетворительными, поэтому все направления данной Программы актуальны для США, опыт Великобритании может и должен быть использован как модель трансформации системы социальной помощи⁴⁸.

Опыт Программы может быть полезен и в России. Число нуждающихся семей с каждым годом растет, от бедности семей особенно страдают дети. По данным выборочного обследования домашних хозяйств Росстата, в 2016 г. среди малоимущих семей семьи с детьми до 16 составляли более 62,4%⁴⁹.

Как показал пример Великобритании, кардинальное изменение положения неблагополучных семей – долговременная задача, решение которой требует политической воли правительства, мобилизации всех уровней управления, координации их деятельности, активного участия научного сообщества, конструктивного взаимодействия с гражданским обществом. При этом определяющим фактором успеха признаны ответственность и роль местной власти, поскольку именно она способна организовать помощь семьям и контролировать результаты.

⁴⁷ The shared society: article by Theresa May. Sunday Telegraph. January 8, 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-shared-society-article-by-theresa-may> (дата обращения: 12.04.2018).

⁴⁸ Harvard University Kennedy School Government Performance Lab. Lessons Learned from the UK's Troubled Families Programme. URL: <https://govlab.hks.harvard.edu/news/lessons-learned-uk%E2%80%99s-troubled-families-programme> (дата обращения: 10.04.2018).

⁴⁹ Распределение численности малоимущих домашних хозяйств в зависимости от размера и наличия детей в возрасте до 16 лет. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/# (дата обращения: 10.04.2018).

ЛИТЕРАТУРА

1. Калабихина И.Е. О реализации Национальной стратегии действий в интересах детей // Вестник МГУ. Серия 6. Экономика. – № 6. – 2015. – С. 58–80.
2. Калабихина И.Е. Социальное бюджетирование. Учебное пособие. – М.: Экономический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова, 2016.
3. Калабихина И.Е., Калмыкова Н.М., Иванова Ю.Д. О разработке матрицы показателей, характеризующих положение детей и семей с детьми, а также результативность социальной политики в отношении детей и семей в городе Москве. Научная конференция «Ломоносовские чтения-2017». Сборник тезисов. – С. 347–349.
4. Московский детский бюджет: новая социальная технология программно-целевого управления / Л.С. Ржаницына, Г.Л. Воронин, И.П. Удовенко; АНО «Совет по вопросам управления и развития». – М.: ООО «Вариант», 2016.
5. Овчарова Л.Н., Бирюкова С.С., Попова Д.О., Варданян Е.Г. Уровень и профиль бедности в России: от 1990-х годов до наших дней. Научный редактор: Овчарова Л.Н. Редактор: Шепелева Е.В. – М.: НИУ ВШЭ, 2014.
6. Овчарова Л.Н., Бирюкова С.С., Селезнева Е.В., Абанокова К.Р. Доходы, расходы и социальное самочувствие населения России в 2012–2016 годах. [Текст]: аналит. докл. к XVIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 11–14 апр. 2017 г. / Рук.: Л.Н. Овчарова. – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2017.
7. Овчарова Л.Н., Горина Е.А. Развитие адресной социальной поддержки нуждающихся в России: барьеры и возможности // Вопросы экономики. – 2017. – № 3. – С. 5–21.
8. Овчарова Л.Н., Попова Д.О., Рудберг А.М. Декомпозиция факторов неравенства доходов в современной России // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2016. – № 3 (31). – С. 170–186.
9. Ржаницына Л.С. Улучшение положения детей в разведенных семьях // Социологические исследования. – 2015. – № 3. – С. 65–69.
10. Социальноопасное положение семей и детей: анализ понятия и методология оценки. Под ред. Е.Р. Ярцевой-Смирновой, В.М. Маркиной. – М.: ООО Вариант, 2015.
11. Социальная политика в России: долгосрочные тенденции и изменения последних лет. Отв. ред.: Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова, Л.И. Якобсон. – М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2015.
12. Crowther K., Cowen G. Effective Relationships with Vulnerable Parents to Improve Outcomes for Children and Young People: Final Study Report. Action for Children: London. 2011.
13. Day, L., Bryson, C., White, C., Purdon, S., Bewley, H., Sala, L.K. & Portes, J. National Evaluation of the Troubled Families Program: Final Synthesis Report. Department for Communities and Local Government. October 2016.
14. Lloyd C., Wollny I., White C., Gowland S., Purdon S. Monitoring and Evaluation of Family Intervention Services and Projects between February 2007 and March 2011. Department for Education: London. 2011.
15. Morris K., Hughes N., Clarke H. et al. Think Family: A Literature Review of Whole Family Approaches. Cabinet Office: London. 2009.
16. Pew Research Center. The American Family Today. 2015. URL: <http://www.pewsocialtrends.org/2015/12/17/1-the-american-family-today/> (дата обращения: 10.04.2018).

17. Poverty and Insecurity. Life in Low-Pay, No-Pay Britain. By T. Shildrick, R. MacDonald, C. Webster, K. Garthwaite. Bristol University Press ISBN: 978-1847429100. 2012.
18. Poverty and Social Exclusion in Britain. The Millennium Survey. Edited by C. Pantazis, D. Gordon, R. Levitas. Bristol University Press ISBN: 978-1861343734. 2006.
19. Poverty and Social Exclusion in the UK: Volume 1 – The Nature and Extent of the Problem. Edited by E. Dermott, G. Main. 2018.
20. Poverty and Social Exclusion in the UK: Volume 2 – The Dimensions of Disadvantage. Edited by G. Bramley, N. Bailey. 2018.
21. Richardson L., Home P. Using Randomized Controlled Trials in Social Policy: A Case Study of Mixed Methods Research with Troubled Families. CASE Welfare Policy and Analysis Seminar, London School of Economics. 2012.
22. Welshman J. Troubles and the Family: Changes and Continuities since 1943. Social Policy & Society. 2017. Vol. 16. N. 1. P. 109–117.

BRITISH TROUBLED FAMILIES PROGRAM. A NEW APPROACH TO SOCIAL ASSISTANCE AND INNOVATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION PRACTICE

Tatyana N. Yudina

Ph.D. (in History), Leading Researcher,
Research Computing Center, Lomonosov Moscow State University.
Address: Lomonosov Moscow State University,
1 Vorobiovy Gory, 119992 Moscow, Russia
E-mail: yudina@srcc.msu.ru

Anna V. Bogomolova

Ph.D. (in Economics), Assistant Professor,
Department of Macroeconomic Regulation
and Planning, the Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University.
Address: Lomonosov Moscow State University,
1 Vorobiovy Gory, 119992 Moscow, Russian Federation.
E-mail: anna.bogo@gmail.com

Abstract

The article analyses the Troubled Families program in Great Britain, the reasons and factors that stimulated the program, its strategic goals are to assist each family to change life for better, to cut state budget spending, to start social assistance system reform, to increase the local powers role in public administration. The article describes the approach and criteria and procedures used to determine the families eligible for the

program, the mechanism introduced to monitor and control the process and each stage results, how the budget structure and model of financing were changed. Under the program a system of indicators was introduced to monitor performance results: a pay by results model, family workers, cost saving calculator, etc. The program stimulated the development of a full scale information infrastructure that integrated administrative records, all institutions' reports on families assistance, from families themselves info, special database to calculate all level budget spending on state services in troubled families and savings due to the program. Data on state budget saving is the most valuable indicator for the program success. The program assisted the local level powers to improve the potential in public administration.

The above mentioned approach to troubled families problems, the mechanism to assist them and a tested system of performance indicators; the methods to monitor and control the results might interest scientists and be used in Russia.

Keywords: troubled families; children in need; social system; social assistance; local powers.

Citation: Yudina, T.N. & Bogomolova, A.V. (2018). Programma «Pomoshch' problemnym sem'yam» Velikobritanii. Upravlencheskie innovatsii i rezul'taty [British Troubled Families Program. A New Approach to Social Assistance and Innovations in Public Administration Practice]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 164–190 (in Russian).

REFERENCES

1. Bramley, G. & Bailey, N. (2018). *Poverty and Social Exclusion in the UK. Vol. 2: The dimensions of disadvantage*.
2. Crowther, K. & Cowen, G. (2011). *Effective Relationships with Vulnerable Parents to Improve Outcomes for Children and Young People: Final Study Report. Action for Children*. London.
3. Day, L., Bryson, C., White, C., Purdon, S., Bewley, H., Sala, L. K. & Portes, J. (2016). *National Evaluation of the Troubled Families Program. Final Synthesis Report. Department for Communities and Local Government*. October 2016.
4. Dermott, E. & Main, G. (2018). *Poverty and Social Exclusion in the UK. Vol. 1: The nature and extent of the problem*.
5. Kalabikhina, I.E. (2015). O realizatsii Natsional'noy strategii deystviy v interesakh detey [On the Implementation of the National Strategy of Action for the benefit of Children]. *Vestnik MGU. Seriya 6, Ekonomika*, no 6.
6. Kalabikhina, I.E. (2016). *Sotsial'noe byudzhetrovanie. Uchebnoe posobie* [Social Budgeting. Tutorial]. Moscow: MSU.
7. Kalabikhina, I.E., Kalmykova, N.M. & Ivanova, Yu.D. (2017). O razrabotke matritsy pokazateley, kharakterizuyushchikh polozhenie detey i semey s det'mi, a takzhe rezul'tativnost' sotsial'noy politiki v otnoshenii detey i semey v gorode Moskve [On the Development of Matrix of Indicators that Characterize the State of Children and Families with Children and Effectiveness of Social Policy Regarding Children and Families with Children in Moscow]. *Nauchnaya konferentsiya «Lomonosovskie chteniya-2017»*. *Sbornik tezisov*, p. 346.
8. Lloyd, C. et al (2011). *Monitoring and Evaluation of Family Intervention Services and Projects between February 2007 and March 2011*. Department for Education: London.

9. Morris, K et al. (2009). *Think Family: A Literature Review of Whole Family Approaches*. Cabinet Office: London.
10. Ovcharova, L.N. & E.Gorina (2017). Razvitie adresnoy sotsial'noy podderzhki nuzhdayushchikhsya v Rossii: bar'ery i vozmozhnosti. [The development of social support for people in need in Russia: barriers and opportunities]. *Voprosy ekonomiki*, no 3, pp. 5–21.
11. Ovcharova, L.N., Biryukov, S.S., Selezneva, E.V. & Abanokova, K.R. (2017). *Dokhody, raskhody i sotsial'noe samochuvstvie naseleniya Rossii v 2012–2016 godakh [Tekst]: analit. dokl. k XVIII Apr. mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, Moskva, 11–14 apr. 2017 g.* [Revenues, expenses and social state of the Russian population]. Moscow: ID HSE.
12. Ovcharova, L.N., Biryukova, S.S., Popova, D.O. & Vardanyan, E.G. (2014). *Uroven' i profil bednosti v Rossii: ot 1990-kh godov do nashikh dney* [The Level and Profile of Poverty in Russia from 90's to Nowadays]. Moscow: HSE.
13. Ovcharova, L.N., Popova, D.O. & Rudberg, A.M. (2016). Dekompozitsiya faktorov neravenstva dokhodov v sovremennoy Rossii [Decomposition of income inequality factors in modern Russia]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*, no3, vol. 31, pp. 170–186.
14. Pantazis, Ch., Gordon, D. & Levitas, R. (2006). *Poverty and Social Exclusion in Britain. The Millennium Survey*. Bristol University Press.
15. *Pew Research Center. The American Family Today*. December, 2015. Available at: <http://www.pewsocialtrends.org/2015/12/17/1-the-american-family-today/> (accessed: 10 April, 2018).
16. Richardson, L. & Home, P. (2012) Using Randomized Controlled Trials in Social Policy: A Case Study of Mixed Methods Research with Troubled Families. *CASE Welfare Policy and Analysis Seminar, London School of Economics, 24 October 2012*.
17. Rzhanitsyna, L.S. (2015). Uluchshenie polozheniya detey v razvedennykh sem'yakh [Improving the Life of Children in Divorced Families]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, no 3, pp. 65–69.
18. Rzhanitsyna, L.S., Voronin, G.L. & Udovenko, I.P. (2016). *Moskovskiy detskiy byudzhel: novaya sotsial'naya tekhnologiya programmno-tselevogo upravleniya* [Moscow Children Budget. New Social Technology of Program-based Decision-making]. ANO «Sovet po voprosam upravleniya i razvitiya». Moscow: «Variant».
19. Shildrick, T., MacDonald, R., Webster, C. & Garthwaite, K. (2012). *Poverty and Insecurity. Life in Low-Pay, No-Pay Britain*. Bristol University Press.
20. *Sotsial'naya politika v Rossii: dolgosrochnye tendentsii i izmeneniya poslednikh let* [Social policy in Russia: long-term trends and recent changes]. Eds: Ya.I. Kuzminov, L.N. Ovcharova, L.I. Yakobson. Moscow: ID HSE, 2015.
21. Welshman, J. (2017). Troubles and the Family: Changes and Continuities since 1943. *Social Policy & Society*, vol. 16, no 1, pp. 109–117.
22. Yartseva-Smirnova, E.R. & Markina, V.M. (ed.) (2015). *Sotsial'no-opasnoe polozhenie semey i detey: analiz ponyatiya i metodologiya otsenki* [Socially-dangerous Situation of Families and Children: Terminological Analysis and Methodology of Evaluation]. Moscow: «Variant».