

Социальный контракт как инструмент государственной политики по снижению уровня бедности*

Орлова И. С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; orlova-is@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Цель. В статье проанализированы новые подходы в государственной политике России по сокращению масштабов бедности. Раскрыта сущность социального контракта как инструмента решения вопросов государственной социальной помощи малоимущим семьям (гражданам) и повышения уровня и качества их жизни. Рассмотрены результаты экспериментальной деятельности 21 региона по внедрению социального контракта в практику оказания государственной помощи.

Методы. В исследовании использован комплекс общенаучных методов, таких как анализ, синтез, обобщение, системно-функциональный и комплексный подход. В рамках заявленной темы осуществлена систематизация теоретических положений и современных подходов на основе изучения работ различных авторов, нормативных документов федерального и регионального уровня, официальной статистики.

Результаты. Теоретическая и практическая значимость представленного исследования состоит в конкретизации и систематизации современных стратегических подходов государственной политики России, как в сфере преодоления бедности, так и в сфере оказания государственной социальной помощи малоимущим категориям граждан. Эти области государственной социальной политики отечественной наукой пока недостаточно исследованы. Проведенный анализ обосновывает необходимость дальнейшего совершенствования государственной политики в данном направлении. Полученные материалы позволяют выделить позитивные результаты, достигнутые регионами к настоящему времени и выявить пути, приведшие к ним, что может способствовать дальнейшему развитию государственной социальной политики по преодолению бедности и системы государственной социальной помощи малоимущим категориям граждан.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании государственной политики России по снижению уровня бедности населения, как одной из наиболее острых проблем. В статье показаны новые стратегии в государственной социальной политике, выявлены слабые и сильные ее стороны.

Ключевые слова: бедность, малоимущие граждане, государственная социальная помощь, социальный контракт, программы социальной адаптации

Для цитирования: Орлова И. С. Социальный контракт как инструмент государственной политики по снижению уровня бедности // Управленческое консультирование. 2022. № 1. С. 139–146.

The Social Contract as an Instrument of State Policy to Reduce Poverty

Inna S. Orlova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), Saint Petersburg, Russian Federation; oca-oca@mail.ru,

* Статья подготовлена по итогам проведения международного Невского Форума — 2021.

ABSTRACT

Goal. The article analyzes new approaches in the state policy of Russia to reduce poverty. The essence of the social contract as a tool for solving issues of state social assistance to low-income families (citizens) and improving the level and quality of their life is revealed. The results of experimental activities of 21 regions on the introduction of a social contract in the practice of providing state assistance are considered.

Methods. The study uses a set of general scientific methods, such as analysis, synthesis, generalization, system-functional and integrated approach. Within the framework of the stated topic, the systematization of theoretical provisions and modern approaches is carried out on the basis of studying the works of various authors, regulatory documents of the federal and regional level, official statistics.

Results. The theoretical and practical significance of the presented research consists in the concretization and systematization of modern strategic approaches of the state policy of Russia, both in the field of overcoming poverty and in the provision of state social assistance to low-income categories of citizens. These areas of state social policy have not yet been sufficiently studied by Russian science. The conducted analysis justifies the need for further improvement of state policy in this direction. The obtained materials allow us to highlight the positive results achieved by the regions to date and identify the ways that led to them, which can contribute to the further development of the state social policy to overcome poverty and the system of state social assistance to poor categories of citizens.

Scientific novelty. The scientific novelty lies in the study of the state policy of Russia to reduce the level of poverty of the population, as one of the most acute problems. The article shows new strategies in the state social policy, identifies its weaknesses and strengths

Keywords: poverty, poor citizens, state social assistance, social contract, social adaptation programs

For citing: Orlova I.S. The Social Contract as an Instrument of State Policy to Reduce Poverty // Administrative consulting. 2022. N 1. P. 139–146.

Введение

Бедность является одной из основных мировых социальных проблем. Она присуща практически для всех стран мира. 10% населения земного шара — бедные люди, их траты составляют менее одного доллара в день, что ниже официальной минимальной черты бедности, установленной Всемирным банком на уровне 1,9 долл.¹ Проблема сокращения масштабов бедности ООН отнесена к первоочередным и важным целям мирового социально-экономического развития. На ее достижение были направлены несколько программ цикла «Цели развития тысячелетия». Программа «17 целей устойчивого развития», принятая ООН 25 сентября 2015 г. на период до 2030 г., также рассматривает проблему бедности населения как наиболее значимую и на современном этапе. В числе основных целей устойчивого развития, предусмотренных ООН для всех стран мира, на выше обозначенную перспективу, две стоящие на первом месте цели посвящены именно проблеме борьбы с бедностью, нищетой, голодом, недоеданием².

Проблема бедности актуальна и для России, она, несомненно, остается одной из основных современных социальных проблем нашей страны. Президент В. В. Путин на заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам

¹ Как Всемирный банк оценивает уровень бедности [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/info/7525997> (дата обращения: 20.07.2021).

² Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda — Sustainable Development Knowledge Platform. United Nations (19 March 2015) [Электронный ресурс]. URL: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%20) (дата обращения: 20.07.2021).

к числу первоочередных и нерешенных проблем отнес проблему бедности населения¹. По данным Росстата, по итогам 2020 г. в России было 17,8 млн бедных граждан, это 12,1% населения². В первом квартале 2021 г. Росстат зафиксировал тенденцию дальнейшего падения доходов населения, снижение в среднем уровня расходов до 14,5 долл. в день³.

Пандемия усилила социальное неравенство между богатыми и бедными в мире, увеличила масштабы и количество бедных. В этой связи, проблема бедности по-прежнему остается в фокусе, как государственной политики России, так и политики разных стран, а также внимания исследователей и широкой общественности.

Борьба с бедностью отнесена к важнейшим приоритетам современной государственной политики России на ближайшую временную перспективу. В Указе от 7 мая 2018 г. В.В. Путин поставил задачу обеспечения устойчивого роста доходов населения и достижения к 2024 г. снижения уровня бедности в стране в два раза⁴. Реализация данной задачи актуализирует необходимость поиска наиболее оптимальных путей и инструментов снижения уровня бедности.

Понятие и организационные основы социального контракта

Одним из направлений Европейской стратегии борьбы с бедностью является создание в странах Евросоюза механизмов разделенной ответственности за ликвидацию нищеты и бедности, сочетающих в себе общественную и индивидуальную ответственность⁵.

Одним из примеров такого механизма может выступать социальный контракт. Родиной социального контракта являются США, когда во времена Великой депрессии государство решило, что бедным гражданам страны надо не просто предоставлять социальную помощь (в денежном или натуральном эквиваленте), но ответно обязать их взять на себя встречные обязательства, например, участвовать в общественных работах [3, с. 830].

Введение в практику оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям такого механизма предусматривает и новая российская стратегия борьбы с бедностью. В Российской Федерации социальный контракт появился в начале 2000-х гг. в Республиках Карелия и Коми, Пермском крае, Астраханской и Кировской областях [5, с. 8]. С 2010 г. он осуществлялся в ряде регионов в качестве пилотного проекта.

Законодательно как механизм оказания государственной социальной помощи малоимущим контракт был закреплен в 2012 г. в ФЗ «О государственной социальной помощи». Термин «социальный контракт» в нем трактуется как соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения. В соответствии с данным соглашением орган социальной защиты населения обя-

¹ Путин назвал четыре нерешенные проблемы России [Электронный ресурс]. URL: https://www.rbc.ru/politics/19/07/2021/60f588b79a794799dab24f8b?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 20.07.2021).

² Росстат назвал число бедных россиян по итогам 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/11150051> (дата обращения: 20.07.2021).

³ Обнищание россиян в 2021 году ускорилось в четыре раза [Электронный ресурс]. URL: <https://newizv.ru/news/economy/30-04-2021/obnischanie-naseleniya-rf-v-2021-godu-uskorilos-v-chetyre-raza> (дата обращения: 20.07.2021).

⁴ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс] // ГАРАНТ.РУ. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/ixzz5bFGQAEdk> (дата обращения: 20.07.2021).

⁵ Новая европейская стратегия «Европа 2020» [Электронный ресурс]. URL: <https://eulaw.ru/content/novaya-evropejskaya-strategiya-evropa-2020> (дата обращения: 20.07.2021).

зуется оказать гражданину государственную социальную помощь, гражданин обязуется реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации¹. Малоимущая семья (гражданин) на период действия контракта поучает материальную поддержку, предусматривается единовременная или ежемесячные выплаты, безвозмездная субсидия на организацию своего дела или оплаты обучения. Семья получает дополнительный источник дохода, которого ранее у нее не было, тем самым создаются условия для преодоления ею трудной жизненной ситуации.

Социальный контракт как инструмент государственной политики предусматривает введение в систему государственной социальной помощи малоимущим семьям (гражданам) адресного подхода, включающего оценку их материального положения, потенциальных социальных ресурсов и разработку на этой основе индивидуальной программы преодоления кризисной ситуации и мер по дальнейшей социальной адаптации. Органы социальной защиты при использовании этой технологии занимают активную позицию, связанную с выбором и реализацией индивидуальных видов социальной помощи для конкретного нуждающегося в ней гражданина, а также определением времени, необходимого для выхода из кризиса для каждого из них.

Данный инструмент выступает альтернативой автоматической раздачи малоимущим гражданам пособий по бедности, без каких-либо обязательств и усилий с их стороны. Он нацелен прежде всего на повышение социальной ответственности получателей государственной социальной помощи; на изменение их пассивной и социально иждивенческой позиции в преодолении своей трудной жизненной ситуации; на стимулирование экономической и трудовой активности; на помощь в поиске и мобилизации ими собственных ресурсов для самостоятельного обеспечения семьи и повышения благосостояния.

Социальный контракт содержит ряд важных позиций, связанных с предоставлением государственной социальной помощи. Он определяет: права и обязанности гражданина; предмет помощи, реализуемой в рамках данного соглашения; обязанности органа социальной защиты населения при реализации контракта; сумму денежной помощи, выделяемой гражданину, виды и размер государственных пособий; порядок их выплат; срок действия социального контракта; порядок его изменения и прекращения действия². Социальный контракт налагает обязательства на всех подписантов договора, как на орган социальной защиты, так и на малоимущего гражданина. Выплаты, полученные по социальному контракту, должны использоваться только по целевому назначению. Несоблюдение или нарушение этих обязательств малоимущим гражданином ведет к дальнейшему отказу предоставления ему социальной помощи.

Неотъемлемой частью социального контракта является программа социальной адаптации малоимущей семьи (гражданина), направленная на преодоление трудной жизненной ситуации или выход из кризиса. Программа социального контракта формируется индивидуально для каждой семьи-получателя. Она ориентирована на срок, продолжительность которого определяется различно в каждом регионе [1, с. 69]. Срок действия программы социального контракта в среднем составляет от 3 до 12 месяцев, а в некоторых регионах, например, в Республике Бурятия — до 36 месяцев и от 27 до 36 месяцев — в Тверской области.

¹ Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О государственной социальной помощи» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23735/ (дата обращения: 20.07.2021).

² Письмо Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 01.06.2010 № 13-1/10/2-4573 «О направлении рекомендаций по оказанию государственной социальной помощи малоимущим гражданам на основе социального контракта» [Электронный ресурс] // ИСП Кодекс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902243947> (дата обращения: 20.07.2021).

Технология социального контракта используется только в системе государственной социальной помощи и адресована гражданам, которые в установленном порядке признаны малоимущими, которые имеют среднедушевой доход ниже прожиточного минимума по субъекту РФ по независящим от них причинам.

Оказание государственной социальной помощи на основе социального контракта предусмотрено только трудоспособным малоимущим гражданам. Заключение договора социального контракта с ними происходит с их согласия и согласия всех совершеннолетних членов семьи, то есть носит исключительно добровольный характер.

Данный вид государственной социальной помощи на основе социального контракта не исключает получение других видов государственной социальной поддержки.

Тенденции развития социального контракта в России

Технология социального контракта признана правительством России как перспективная в целях борьбы с бедностью, в повышении доходов семей и улучшения качества их жизни. В.В. Путин в Послании Федеральному собранию 2020 г. отметил необходимость совершенствования технологии социального контракта, внедрения его в практику социальной защиты всех регионов страны, расширения финансовой федеральной поддержки регионов для реализации этой инновации¹.

С 2021 г. все российские регионы начали осуществлять оказание государственной социальной помощи малоимущим семьям (гражданам) на основе социального контракта. Всем регионам для внедрения в практику этого инструмента предоставлена поддержка из федерального бюджета. На эти цели предусмотрено свыше 26 млрд руб.² Одновременно для развития практики оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта, совершенствования его технологии в 21 регионе страны с 2020 г. проходит реализация пилотных проектов, нацеленных как на всестороннее выявление причин бедности, так и на поиск эффективных механизмов, направленных на общее снижение уровня бедности. Для участников пилотных проектов предусмотрено федеральное софинансирование расходов на апробацию технологии социального контракта. С 2021 г. всем субъектам Российской Федерации, участвующим в пилотных проектах, будут предоставлены субсидии из федерального бюджета. Для этих целей на плановый период 2021–2022 гг. федеральным бюджетом предусматривается 29,2 млрд руб. ежегодно³.

Проблема бедности в нашей стране — это, в первую очередь, проблема современного российского рынка труда, который характеризуется диспропорцией спроса и предложения на нем; отсутствием привлекательности ряда рабочих мест, ввиду низкого уровня заработной платы; несоответствием качества рабочей силы современному уровню развития производства. Наряду с общими факторами, характеризующими институт бедности в России, существует и фактор территориальной специфики. Именно он определяет формирование и особенности института бедности в различных российских регионах. Высокая межрегиональная дифференциация по уровню бедности населения в России обусловлена прежде всего нераз-

¹ Послание Президента Федеральному собранию 2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 20.07.2021).

² Михаил Мишустин расширил возможности поддержки граждан по соцконтракту [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/41274/> (дата обращения: 20.07.2021).

³ Перспективы использования социальных контрактов: от пилотных проектов к системной работе [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/btkqn8TTHiFnE7KxnUqKfN7fOnqErZF.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).

витостью региональных рынков труда и региональной безработицей. Поскольку важной задачей государственной социальной политики является реализация трудового потенциала трудоспособного населения страны, основным направлением расходования федеральных средств, выделенных регионам в рамках пилотных проектов, является содействие в решении вопросов занятости малоимущих граждан, позволяющих им выйти на самостоятельное обеспечение своей семьи и повысить уровень и качество своей жизни. Решение этой задачи включает:

- помощь в поиске работы;
- получение новой профессии и прохождение профессионального обучения или повышение квалификации;
- открытие собственного бизнеса;
- развитие личного подсобного хозяйства;
- преодоление трудной жизненной ситуации.

Помимо этого каждый регион вправе развивать иные направления социальной помощи, с использованием технологии социального контракта, но уже финансируя их из средств регионального бюджета. Помощь может быть предоставлена в различной форме. Это могут быть дополнительные выплаты на детей, например, для покупки школьной и спортивной формы, школьных принадлежностей. Семьям могут быть предоставлены бесплатные социальные услуги, осуществлено субсидирование приобретения дорогой техники, машин, сырья, домашнего скота, посадочного материала; может быть оплачено проведение ремонта жилья, лечение от алкогольной или наркотической зависимости и многое другое.

Так, в Оренбургской области единовременная выплата по социальному контракту направлена на развитие подсобного хозяйства: на приобретение домашней птицы, мелкого рогатого скота (овец, коз), свиней, средств ухода за животными, кормов [2, с. 200].

Республика Бурятия, устанавливающая срок социального контракта в три года, предусматривает выдачу семье подросших телок, способных только через три года приносить новый отел, который далее поступает в распоряжение органов соцзащиты. Далее органы социальной защиты отдают телку в новую малоимущую семью. В республике действует достаточно эффективная схема реализации социального контракта, она не только эффективно позволяет решать вопросы обеспечения малоимущих семей продуктами — у них появляется молоко для собственного потребления и продажи, — но важным является и то, что помощь выстроена на основе взаимопомощи семей [4, с. 104].

Практика пилотных проектов показала, что наиболее востребованным направлением помощи в рамках действия социального контракта стало преодоление трудной жизненной ситуации и помощь в поиске работы, в сельской местности — помощь в развитии личного подсобного хозяйства.

Заключение

Социальный контракт, несомненно, надо рассматривать как один из эффективных инструментов в снижении бедности. Апробация технологии социального контракта на экспериментальных площадках показала жизнеспособность и результативность нового инструмента оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям (гражданам). Растет интерес населения к получению помощи в такой форме, о чем свидетельствуют данные Министерства труда и социальной защиты. Так, за 2019 г. в Российской Федерации заключено почти 90 тыс. социальных контрактов, в 2,4 раза больше, чем в 2013 г. В 2020 г. за первые 10 месяцев количество заключенных контрактов в пилотных регионах превысило на 25% запланированную цифру, каждый третий получатель государственной социальной помощи получил

ее по социальному контракту¹. В результате у половины семей, заключивших контракт, среднедушевой доход превысил прожиточный минимум, а доход остальных семей увеличился более чем на 50%. В первом квартале 2021 г. было заключено уже 14,3 тыс. социальных контрактов².

Барьером в развитии технологии социального контракта можно считать то, что не везде четко отлажено эффективное взаимодействие органов социальной защиты с другими смежными службами: по труду и занятости, по здравоохранению, по сельскому хозяйству, с представителями муниципалитетов, центров социального обслуживания, системы подготовки и переподготовки кадров. Подписантами договоров социального контракта со стороны органов государственной власти, по нашему мнению, должны быть не только органы социальной защиты, но и представители иных органов власти и служб, от которых может зависеть получение конкретных видов помощи семьям и ответственность которых в этом случае будет носить обязательный характер.

Необходимо и обучение специалистов органов социальной защиты, которые начинают выполнять новые задачи: информационные, мотивационные, диагностические, адаптационные.

Задача, которую также нужно решать регионам, по мнению экспертов Общественной палаты, — это усиление информационной составляющей пилотных проектов, поскольку социологические исследования, проведенные в экспериментальных регионах, показали низкую осведомленность населения о возможностях социального контракта, только четверть опрошенных (26%) продемонстрировали знание о нем³.

Литература

1. Гришина Я. С. Правовая природа социального контракта (договора социальной адаптации) как правового средства обеспечения достойного уровня жизни // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. 2015. № 62. С. 68–76.
2. Дубенко О. С. Социальный контракт как новая форма оказания адресной социальной помощи // Труды института государства и права РАН. 2016. № 3. С. 197–204.
3. Калашников С. В. Сравнительный анализ применения социальных контрактов в субъектах Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 92–109.
4. Кравченко Е. В. Социальный контракт как перспективный механизм повышения эффективности социальной защиты населения // Экономика труда. 2019. № 6 (2). С. 827–840.
5. Прокофьева Л. М. Социальный контракт — новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС. 2010. № 8 (394). С. 6–19.

Об авторе:

Орлова Инна Степановна, доцент кафедры социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат педагогических наук, доцент; orlova-is@ranepa.ru

¹ Минтруд РФ: Количество заключенных соцконтрактов на четверть превысило планы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.aksp.ru/news/news/37086/> (дата обращения: 20.07.2021).

² Более 14 тысяч соцконтрактов заключили россияне в I квартале 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/04/08/bole-14-tysiach-sockontraktov-zakliuchili-rossiane-v-i-kvartale-2021-goda.html> (дата обращения: 20.07.2021).

³ Доклад Общественной Палаты за 2019 г. URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_OPRF_2019_19122019.pdf (дата обращения: 29.11.2020).

References

1. Grishina Ya. S. The legal nature of a social contract (social adaptation contract) as a legal means of ensuring a decent standard of living // Economics. Entrepreneurship. Environment [Ekonomika. Predprinimatel'stvo. Okruzhayushchaya sreda]. 2015. N 62. P. 68–76. (in Rus)
2. Dubenko O.S. Social contract as a new form of targeted social assistance // Works of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences [Trudy instituta gosudarstva i prava RAN]. 2016. N 3. P. 197–204. (in Rus)
3. Kalashnikov S.V. Comparative analysis of the application of social contracts in the constituent entities of the Russian Federation / S.V. Kalashnikov, V.E. Tatarintsev, L. P. Khropylnina // Issues of state and municipal management [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2017. N 3. P. 92–109. (in Rus)
4. Kravchenko E.V. Social contract as a promising mechanism for improving the effectiveness of social protection of the population // Labor economics [Ekonomika truda]. 2019. N 6 (2). P. 827–840. (in Rus)
5. Prokofieva L. M. Social contract is a new form of providing state targeted social assistance to the population in the constituent entities of the Russian Federation // Analytical bulletin of the Federation Council of the Federal Assembly [Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii FS]. 2010. N 8 (394). P. 6–19. (in Rus)

About the author:

Inna S. Orlova, Associate Professor the Chair of Social Technologies of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Pedagogic, Associate Professor; orlova-is@ranepa.ru