УДК 364.4:364.22

Гончарук Н.С.,
доцент кафедры административного и финансового права
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ,
кандидат политических наук

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ КАК СТИМУЛ К ПРЕОДОЛЕНИЮ БЕДНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается вопрос о ходе реализации проекта по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта. Также представлен анализ практики реализации системы социальных контрактов (адресной государственной социальной поддержки населения) в пилотных регионах на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: социальный контракт, социальное обеспечение, социальные технологии, бедность, адресная помощь, программа социальной адаптации, социальные службы, уровень жизни населения.

Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека[1].

Органы власти периодически высказываются о наиболее важных социальных проблемах, устанавливая приоритеты их решения, что, в частности, находит отражение в Посланиях Президента Федеральному Собранию. Свою позицию по данному вопросу озвучивают не только руководители государства, но и лидеры политических партий. Анализ многих из этих докладов показывает, что по всем опросам на первом месте стоит решение такой социальной проблемы, как бедность населения в одной из самых богатых стран мира.

В нищете, по критериям ООН, в России живут 20—30% населения, в бедности — три четверти населения России. Разрыв между наиболее богатыми верхними слоями — 10% населения — и самыми бедными — 10% — составляет, по разным оценкам, 15—20 раз. За 2008—2010 гг. численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума за год выросла более

чем на 1 млн человек: если в сентябре 2008 года в РФ насчитывалось 19 млн. бедных, или 13,5% от общей численности населения, то в сентябре 2009 года их численность составила уже 20,7 млн. человек, или 14,7%[2].

Также отличительной чертой российской бедности являются взрослые трудоспособные люди, работающие или безработные, чьи зарплаты и пособия ниже прожиточного минимума, они составляют 30% всех бедных. Кроме того, у российской бедности «детское лицо»: 61% всех бедных семей — это семьи с детьми. Несмотря на предоставление дополнительных льгот молодым семьям, рождение ребенка (а тем более двух и более) резко снижает доход данных семей и переводит их в категорию бедных[3].

В сложившихся условиях 31 мая 2010 г. Минздравсоцразвития России приняло приказ № 399 «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта». Его цель — оказание государственной социальной помощи малоимущим гражданам нашей страны на основании социального контракта.

Согласно данной инициативе в РФ должна быть внедрена система «социальных контрактов» — предоставления адресной помощи бедным в обмен на выполнение ими оплачиваемой работы.

Основная задача социального контракта — перейти к активным моделям социальной помощи тем, кто реально в этом нуждается. Также социальный контракт призван решить проблему иждивенческих настроений среди бедного населения, стимулировать людей на поиски выхода из положения и повышать их экономическую активность. Эксперты отмечают, что данная инициатива нормализирует и финансовую сторону вопроса, отсекая «лишних» получателей государственной помощи: сейчас, по данным Независимого института социальной политики, более 60% получателей социальной помощи не являются бедными, а более 50% бедных не имеют доступа к этой системе помощи[4].

Социальный контракт — соглашение между гражданином и региональным органом социальной защиты, в соответствии с которым гражданину предоставляется адресная социальная помощь. Но и сам получатель помощи берет на себя обязательства, которые прописаны в программе социальной адаптации. Система социальных контрактов реализуется в 17 пилотных регионах: Республике Коми, Ростовской и Тульской областях, где социальные контракты с населением начали заключать ещё в 2003 году. Позднее такие социальные технологии стали применять еще ряд субъектов, среди которых Пермский край, Амурская, Волгоградская, Калининградская, Кемеровская, Нижегородская, Томская и Тюменская области и др.

Согласно заявлению представителя Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, в целом внедрением социальных контрактов на федеральном и региональном уровнях занимается министерство совместно с регионами. Социальный контракт, или договор социальной адаптации, заключается между органами соцзащиты и получателями адресной социальной помощи. В договоре прописывается, что будет делать каждая из сторон, чтобы изменить сложившуюся ситуацию (плохое материальное положение получателя адресной социальной помощи). Наличие социального контракта поможет осознать малообеспеченным гражданам, что если у общества есть обязательства по отношению к ним, то и сами они должны оказывать обществу посильное содействие.

Помощь на основе социального контракта — дополнительный вид поддержки со стороны государства. При этом человек не лишается других льгот, на которые имеет право. Это своего рода стимул для семьи или одинокого человека, оказавшегося в трудной жизненной ситуации, к улучшению материального положения, преодолению бедности. Данная программа нацелена на людей, которые заинтересованы не только в получении ежемесячных пособий и льгот, но и в том, чтобы найти подходящую работу при содействии органов соцзащиты и самостоятельно начать себя обеспечивать, повысить свой социальный статус.

Как показала практика, за период внедрения практики социальных контрактов самым распространенным видом помощи была выплата на развитие личного подсобного хозяйства. Заключив соцконтракт, семья полу-

чает средства, например, на покупку коровы или птицы, оплату услуг ветеринара, приобретение кормов. Немало запросов поступает и на переобучение и трудоустройство, занятие индивидуальной предпринимательской деятельностью. Помощь в приобретении швейной машинки либо станка также может способствовать преодолению бедности.

Каждый регион сам решает, кому следует оказывать данную поддержку. Для того чтобы получить всю необходимую информацию о социальных контрактах и стать участником программы, следует обратиться в региональные органы соцзащиты. В заявлении необходимо указать состав семьи, доходы ее членов, льготы, которыми пользуется семья. Орган соцзащиты проверяет сведения, указанные в заявке на получение помощи.

Размер пособий зависит от возможностей регионального бюджета. В регионах, где проходит эксперимент, размер единовременной выплаты в среднем составляет 30—35 тыс. рублей, но она может быть и выше. Это зависит от состава семьи, числа трудоспособных членов семьи. К каждому социальному контракту составляется программа социальной адаптации. Например, человек берет на себя обязательство встать на учет в Центр занятости в качестве безработного, на выделенные средства приобретает необходимый инструмент, оборудует для работы помещение, занимается предпринимательством. Если необходимо дополнительное время для реализации поставленных задач, контракт может быть продлен. Поводом для расторжения контракта и прекращения выплат является невыполнение условий программы социальной адаптации.

Стоит отметить, что примеров, когда бы граждане хотели разорвать социальный контакт, не было. Были случаи нецелевого использования средств, но крайне редко. На этапе отбора претендентов на получение помощи органы соцзащиты пытаются выявить семьи, заинтересованные в том, чтобы преодолеть бедность, то есть отбор проводится достаточно тщательно.

Если анализировать опыт зарубежных стран, например Франции, там подобный проект успешно работает больше 20 лет. На государственные выплаты — разовые или ежемесячные, как правило, в течение полугода — могут претендовать те, чей доход ниже прожиточного минимума. Контракт подразумевает встречные обязательства. Условия, исходя из семейных обстоятельств, прописывает социальный работник. Главное — хотеть трудиться.

Чаще всего благодаря соцконтракту люди сами создают для себя «рабочее место». Около 6 тысяч контрактов, которые были заключены во время эксперимента, связаны с развитием личного хозяйства. Бизнес-план помогают составить соцслужбы.

Уже сейчас очевидны результаты эксперимента: доходы участников увеличиваются в среднем в два раза. Например, в Самарской области на сегодняшний день полностью выполнены 469 социальных контрактов. Из них около 80% были заключены с семьями, имеющими детей. В 2011 году на реализацию проекта из регионального бюджета было выделено 19 млн. рублей, средний размер помощи составлял 35 тыс. рублей. В 2012 году на эти цели выделено 30 млн. рублей. В основном семьи направляют соцпомощь на развитие подсобного хозяйства, на организацию индивидуальной деятельности[5].

В настоящее время в России сформирована система адресной государственной социальной поддержки населения. Большинство социальных выплат и пособий носят адресный характер. К этой категории относится и государственная помощь на основе социальных контрактов, которая предполагает предоставление дополнительных выплат гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, на условиях выполнения определенных обязательств.

Несмотря на столь позитивный опыт реализации системы социальных контрактов в пилотных регионах, пока понятия «социальный контракт» в Законе «О государственной социальной помощи» пока нет. Подготовлен Проект согласно пункту 3 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2012 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 2425-р, с учетом результатов эксперимента, проведенного в 2010—2011 годах в 17 субъектах Российской Федерации, во исполнение поручения Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 27 января 2010 г. № Пр-192.

Согласно данному проекту федерального закона вводится законодательное определение понятий социального контракта и программы социальной адаптации, устанавливаются правовые и организационные основы оказания государственного социальной помощи на основе социального контракта. Предполагаемая суть социального контракта в проекте закона состоит в том, что в обмен на социальную помощь со стороны государства возникает встречный поток обязательств со стороны получателя пособия. Вводится и контроль за тем, на что тратятся полученные гражданами средства. Формы контроля каждый регион разработает самостоятельно.

Законопроектом устанавливаются правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта.

Проектом федерального закона вводится законодательное определение понятий социального контракта и программы социальной адаптации. Согласно законопроекту, социальный контракт представляет собой соглашение между гражданином и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым уполномоченный орган обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, а гражданин обязуется выполнять мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации.

Программа социальной адаптации — разработанный уполномоченным органом совместно с гражданином комплекс мероприятий, направленных на преодоление трудной жизненной ситуации, включающий в себя виды и объем указанных мероприятий, порядок их реализации.

Технология социального контракта, в отличие от действующего порядка оказания государственной социальной помощи, предусматривает активные действия гражданина в целях преодоления трудной жизненной ситуации.

Граждане берут на себя обязательства по выполнению мероприятий программы социальной адаптации, предусмотренной контрактом, в том числе по поиску работы, профессиональному обучению, развитию личного подсобного хозяйства, осуществлению индивидуальной трудовой деятельности по производству товаров и услуг, ремонту хозяйственных построек.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах их полномочий оказывается поддержка граждан, заключивших социальный контракт, в том числе в виде предоставления государственных услуг в области содействия занятости населения, услуг учреждений социального обслуживания гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, мер государственной поддержки граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, индивидуальных предпринимателей и других мер поддержки.

Предусматривается, что оказание государственной социальной помощи на основе социального контракта не влечет прекращения или отмены других видов государственной социальной помощи, предоставляемой в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ, пособий и иных социальных выплат, назначенных в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Полномочия по установлению размера, условий, порядка назначения и выплаты государственной социальной помощи на основе социального контракта, а также формы социального контракта возлагаются на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предусматривается, что мониторинг оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта осуществляется уполномоченным органом в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Проектом федерального закона предусматривается утверждение методики оценки эффективности оказания в регионах государственной социальной помощи на основе социального контракта[6].

В апреле 2012 г. состоялось общественное обсуждение законопроекта о социальных контрактах. Экспертным сообществом не было выставлено ни одной негативной оценки базовым положениям, голосование же за авторские версии не происходило вовсе[7]. Дискуссия в комментариях также не состоялась. В целом экспертное сообщество одоб-

рило принятие законопроекта в том виде, в котором он был представлен на экспертизу.

Как показал эксперимент в ряде субъектов Российской Федерации, наиболее распространенным видом оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта в регионах является предоставление единовременных целевых денежных выплат на развитие личного подсобного хозяйства, а также на занятие индивидуальной трудовой деятельностью.

Приоритет при оказании государственной социальной помощи на основе социального контракта отдается семьям с детьми, особенно многодетным и неполным семьям. Таким семьям наряду с денежными выплатами и натуральной помощью предоставляются социальные услуги, психологическая и юридическая помощь, содействие в устройстве детей в детские дошкольные учреждения.

Размер социальной помощи на условиях социального контракта определяется с учетом финансовых возможностей региона и в большинстве случаев составляет около 30—35 тысяч рублей. Социальный контракт заключается, как правило, на срок до 6 месяцев и при необходимости может быть продлен. В ряде случаев среднедушевой доход граждан, заключивших социальный контракт, по окончании контракта возрастает в 1,5—2,0 раза.

В итоге принятие данного законопроекта позволит повысить эффективность оказания социальной помощи, усилить концентрацию ресурсов на оказании государственной социальной помощи наиболее нуждающимся, улучшить межведомственное взаимодействие органов власти в регионах при оказании социальной помощи, обеспечить дифференцированный подход при оказании государственной социальной помощи малоимущим с ориентацией на оказание помощи тем гражданам, кто имеет мотивацию к трудовой деятельности и хочет улучшить свое материальное положение, а получатели помощи на основе социального контракта смогут выйти на более высокий уровень жизни за счёт постоянных самостоятельных источников дохода в денежной или натуральной форме, повысить свою социальную ответственность, более полно реализуя трудовой потенциал семьи.

---

[1] Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. Ст. 7, п. 1.

[2] Попов Н.П. Бедные в богатой стране // Труд и социальные отношения. — 2009. — № 4. — С. 41—47.

[3] См.: там же.

[4] Социальные последствия экономического кризиса: январь 2010 г. — январь 2011 г. Электронный ресурс: http://www.socpol.ru/research_projects/proj42.shtml

[5] Электронный ресурс: http://www.rosmintrud.ru/social/living-standard/10

[6] Пояснительная записка к законопроекту «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» в связи с введением государственной социальной помощи на основе социального контракта». Электронный ресурс: http://zakon.government.ru/laws/yrn9pb0e89quviicdp79ag/

[7] Итоговый отчет по результатам общественной экспертизы законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» в связи с введением государственной социальной помощи на основе социального контракта». Электронный ресурс: http://zakon.government.ru/laws/yrn9pb0e89quviicdp79ag/report/

Goncharuk N.S., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Associate professor of the department of administrative and financial law of the Orel branch of RANE and CS under the President of the RF, Candidate of Political Sciences

SOCIAL CONTRACT AS AN INCENTIVE TO REDUCE POVERTY IN THE RUSSIAN FEDERATION

The paper studies the implementation of the project of the state social assistance to low income families and low-income citizens living alone on the basis of social contract. In addition to it, the analysis of the practice of implementing the system of social contracts (address state social support) in pilot areas in the Russian Federation is presented.

Key words: social contract, social security, social technologies, poverty, address assistance, program for social adaptation, social services, the standard of living.