

**СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ,  
НАПРАВЛЕННОЙ НА АКТИВИЗАЦИЮ ВЫХОДА ИЗ БЕДНОСТИ,  
В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>**

**Овчарова Л. Н.**, директор НИСП, директор Центра анализа доходов и уровня жизни НИУ ВШЭ  
**Прокофьева Л. М.**, старший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни НИУ ВШЭ

*Данная статья посвящена новому подходу к оказанию социальной помощи бедным семьям, который распространяется сегодня на все регионы Российской Федерации. Обобщая опыт зарубежных стран по внедрению обусловленных трансфертов с заключением социального контракта адаптации, часть российских регионов уже выбрала те формы и принципы оказания социальной помощи, которые в большей степени соответствуют их конкретным условиям и финансовым возможностям. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной социальной помощи"», принятый в 2012 году, требует введения системы социальной поддержки активного типа во всех регионах РФ, поэтому важно представлять себе специфику внедрения системы социального контракта в деятельность социальных служб. Опыт российских регионов по оказанию адресной социальной помощи с использованием системы социального контракта дает возможность другим субъектам Российской Федерации выбрать для внедрения наиболее удачные примеры разработанных методик и процедур работы с бедным населением.*

Основные принципы совершенствования подходов к оказанию социальной поддержки малоимущим заключаются в изменении понятия и идеологии оказания адресной помощи. Введение таких понятий, как поддержка активной социальной интеграции, оказание обусловленной помощи, нацеливает человека на возвращение к самостоятельности и самообеспечению. Именно этот тренд в развитии системы социальной поддержки наметился сегодня в странах Европейского Союза и в США. Современная модель развития социальной защиты бедного населения строится на новых принципах, требующих активных действий получателей социальной помощи, когда в зависимости от состояния рынка труда и возможностей занятости в той или иной стране социальная политика концентрируется на поддержке трудовой или социальной адаптации незанятых членов семьи.

Одной из первых в конце 1980-х годов на систему оказания адресной социальной помощи при условии подписания контракта активной адаптации

<sup>1</sup> В статье использованы результаты проекта «Оценка динамики благосостояния населения России и моделирование эффектов влияния налоговой, экономической и социальной политики на сектор домашних хозяйств», выполняемого в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 году.

перешла Франция. За двадцать лет работы система претерпела существенные изменения, в результате в рамках системы социального контракта сегодня осуществляется поддержка не только безработных, но и занятых на низкооплачиваемых рабочих местах или по программам неполной занятости [CNAF, 2013].

Тенденция к переходу на систему обусловленной социальной помощи прослеживается в большинстве стран Европы с 90-х годов прошлого века, хотя и не везде она уже получила законченную форму [Финн Д., 2010]. Начиная с середины 1990-х годов, большинство европейских стран пересмотрели свои стратегии на рынке труда в соответствии с несколькими общими принципами. Пособие по безработице, как часть пассивной стратегии на рынке труда, было трансформировано из безусловной системы поддержки в систему условной поддержки, включив в себя такие характерные черты, как требования по поиску работы, ограничения правомочности и продолжительности, т.е. был осуществлен переход к системе социальной адаптации или «активизации» получателей пособий [Eichhorst and all., 2008].

Общего определения «активизации» не существует. Детали национальных стратегий варьируются, но меры по активизации, как правило, сочетают изменение обязательств, связанных с занятостью, и требований по поиску работы; обязательное участие в программах занятости; и реализацию пересмотренных санкций, направленных на изменение поведения лиц, получающих пособия. Эти стратегии могут включать финансовые стимулы, поощряющие людей устраиваться на относительно низкооплачиваемые должности, или субсидии, поощряющие работодателей нанимать людей с более низким уровнем производительности. В настоящее время такие системы условной поддержки широко применяются в странах—членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [OECD, 2007; Kay and Hartwich, 2008; Jacobi and Kluge, 2007].

Система обусловленных трансфертов находит свое место и в социальной защите ряда постсоветских республик. Так, с 2013 г. Республика Казахстан проводит подготовку к внедрению системы социального контракта, в рамках которой в 2014 г. проходит эксперимент в нескольких пилотных регионах [Прокофьева, 2013].

В России социальная защита также переходит на более прогрессивные формы оказания помощи малоимущим семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации из-за низкого уровня доходов. Законодательно на федеральном уровне вводится обязательная активная позиция для получателей помощи по выходу из бедности. Этому предшествовало целое десятилетие апробации метода обусловленной социальной помощи в отдельных регионах, каждый из которых внедрял те формы и принципы оказания социальной помощи активного типа, которые в большей степени соответствовали условиям конкретного региона и его финансовым возможностям [Прокофьева, Овчарова и др., 2010].

Первые эксперименты по введению системы социального контракта появились в начале 2000-х гг. сразу в нескольких регионах Российской Федерации — в городах Сыктывкаре (Республика Коми) и Перми (Пермский край). В дальнейшем по результатам эксперимента эта методика получила официальное признание, что выразилось в принятии новых региональных законов по оказанию адресной социальной помощи (АСП). В этот же период

система социального контракта в разных формах была апробирована еще в четырех регионах — в Нижегородской, Тульской, Ростовской, Амурской областях. Во многих случаях примером послужил опыт зарубежных стран, где подобные системы функционируют уже несколько десятилетий.

С 2005 по 2009 г. законодательство, вводящее в действие новые методики оказания адресной социальной помощи, было принято еще в девяти регионах Российской Федерации (табл. 1). В Казани (Республика Татарстан) в 2006 г. проводился эксперимент по оказанию АСП на условиях заключения договора о социальной адаптации с получателями помощи. Эксперимент проводился по решению Исполнительного комитета города, и он в дальнейшем помог распространению новой системы оказания социальной помощи на всю республику уже в рамках эксперимента Минздравсоцразвития РФ (2010–2011 гг.).

К моменту начала эксперимента, инициированного Минздравсоцразвития РФ в 2010 г., уже в 16 регионах России система обусловленных выплат действовала на постоянной основе или в качестве эксперимента в нескольких районах. Эксперимент послужил важным толчком к развитию новых форм адресной социальной помощи, обеспечив регионы-участники методическими материалами и необходимым инструментарием. Тогда 11 регионов начали использовать технологию социального контракта при оказании государственной социальной помощи, а еще 6 продолжили применять ее на новых началах по предлагаемой методологии. В эксперименте приняли участие 5767 семей, из них почти 70 % имели детей, причем большинство составляли многодетные семьи. Таким образом, региональные программы в ходе эксперимента концентрировались прежде всего на самых бедных группах семей.

По завершении объявленного периода эксперимента большинство участвовавших в нем регионов приняли региональные законы о введении системы социального контракта при оказании государственной социальной помощи семьям, находившимся в трудной жизненной ситуации, связанной с низкими доходами (исключение составляют Курганская, Свердловская, Ростовская области и г. Москва).

В 2011–2012 гг. уже не в рамках эксперимента, но с использованием методических материалов, распространенных Министерством по всем регионам, еще 5 субъектов Российской Федерации включили в свою систему социальной помощи программу оказания социальной помощи при условии взаимных обязательств ее получателя и органов соцзащиты (Ивановская, Тамбовская, Тверская области, Республика Адыгея, Хабаровский край).

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной социальной помощи”» № 258-ФЗ от 25.12.2012 г., который вводил понятие «социального контракта» и «программы социальной адаптации», заставил все регионы обратить внимание на необходимость вводить новые формы работы с населением, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. В 2013 г. еще 4 региона приняли соответствующие изменения в свое социальное законодательство с целью расширения возможностей оказания социальной помощи нового типа (Мурманская, Оренбургская, Омская области, Алтайский край). В этот же период Вологодская, Новосибирская области, Ставропольский край, Республика Марий Эл приняли решение о введении новой системы работы с семьями, нуждающимися в социальной защите, ее апробации на уровне региона, подготовке соответствующей документации для проведения работы (проекты законов, инструкции и т.п.).

Таблица 1. Распространенность и формы системы социального контракта при оказании государственной социальной помощи в субъектах Российской Федерации (данные на июль 2013 г.)

Субъекты Российской Федерации	Год начала работы в системе соцконтракта	Правила предоставления помощи на условиях социального контракта			Максимальный размер помощи
		категории участников программы	время действия контракта	вид помощи	
<b>Центральный федеральный округ</b>					
Белгородская область	2011	малоимущие семьи с трудоспособными членами	до 6 мес.	ежемесячное или единовременное пособие	50 тыс. руб.
Ивановская область	2011	малоимущие семьи	6 мес.* не чаще 1 раза в 5 лет	ежемесячное пособие	1 тыс. руб. на каждого члена семьи
Тамбовская область	2012	малоимущие семьи	до 6 мес. **	натуральная помощь или денежный сертификат	до 5 прожиточных минимумов (ПМ) на душу населения
Тверская область	2012 2013	малоимущие семьи	от 3 мес. до 1 года	ежемесячное пособие	законом не определен
Тульская область	2004	малоимущие семьи – до уровня минимального набора продуктов питания (МНП)	от 3 мес. до 1 года	ежемесячное пособие	сумма разности между МНП питания и ПМ
Ярославская область	2010	малоимущие семьи	от 3 мес. до 1 года	денежное пособие, натуральная помощь	законом не определен
г. Москва	2011 (эксперимент)	малоимущие семьи с трудоспособными членами	6 мес.	социальные услуги, натуральная помощь	законом не определен
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>					
Республика Карелия	2010	малоимущие многодетные семьи (3 и более детей)		ежемесячное или единовременное пособие	50 тыс. руб.
Республика Коми	2004	малоимущие семьи (ниже 50% ПМ) с трудоспособными членами	6 мес. не чаще 1 раза в 2 года	ежемесячное или единовременное пособие	50% ПМ в месяц
Вологодская обл.					
Калининградская обл.	2008	малоимущие семьи	1 раз	«соцпакет» – в денежной и натуральной форме	50 тыс. руб.
Мурманская область	2013	малоимущие семьи	от 3 мес. до 1 года	ежемесячное пособие	законом не определен
<b>Южный федеральный округ</b>					
Республика Адыгея	2012	малоимущие семьи с детьми (ниже 70% ПМ)	4 мес.	единовременное пособие	35 тыс. руб.
Астраханская область	2010	малоимущие многодетные семьи (3 и более детей)	1 раз	единовременное пособие на личное подсобное хозяйство (ЛПХ)	50 тыс. руб.
Волгоградская область	2007	малоимущие семьи с детьми	1 год и не чаще 1 раза в 5 лет	единовременное пособие	20 тыс. руб.

Продолжение таблицы 1.

Субъекты Российской Федерации	Год начала работы в системе соцконтракта	Правила предоставления помощи на условиях социального контракта			Максимальный размер помощи
		категории участников программы	время действия контракта	вид помощи	
Ростовская область	2004 (эксперимент)	малоимущие семьи с детьми (ниже 50% ПМ)	6 мес.	ежемесячное или единовременное пособие	разница между ПМ и доходом семьи
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>					
Ставропольский край					
<b>Приволжский федеральный округ</b>					
Республика Марий Эл					
Республика Татарстан	2011 (в 2006 – эксперимент в Казани )	малоимущие семьи с трудоспособными членами	от 3 мес. до 6 мес.	ежемесячное или единовременное пособие	разница между ПМ и доходом***
Чувашская Республика	2007 эксперимент	малоимущие семьи с детьми	12 мес.	единовременное пособие на ЛПХ	7 тыс. руб.
Пермский край	2005	малоимущие семьи с детьми (ниже 70% ПМ)	от 3 мес. до 6 мес. 1 раз в 5 лет	единовременное пособие или поэтапно	10 тыс. руб.
Нижегородская область	2004	малоимущие семьи (ниже 50% ПМ)	от 3 мес. до 6 мес.	ежемесячное пособие	законом не определен
		малоимущие семьи (от 50% до 100% ПМ)	1 раз в год	единовременное пособие	
Оренбургская область	2013	малоимущие сельские многодетные семьи	от 3 мес. до 1 года	единовременное пособие на ЛПХ, натуральная помощь	30 тыс. руб.
Пензенская область					
Самарская область	2010	малоимущие семьи	от 3 мес. до 1 года	ежемесячное или единовременное пособие (50% суммы) + натуральная помощь (50%)	35 тыс. руб.
<b>Уральский федеральный округ</b>					
Курганская область	2009 (эксперимент)	малоимущие семьи с детьми	1 раз в 5 лет	единовременное пособие	30 тыс. руб.
Свердловская область	2010 (эксперимент)	малоимущие семьи	6 мес. 1 раз	единовременное пособие	30 тыс. руб.
Тюменская область	2006	малоимущие семьи	2 года	единовременное пособие	законом не определен
Ханты-Мансийский автономный округ Югра	2008 2013	малоимущие семьи	от 3 мес. до 1 года	единовременное пособие	40 тыс. руб.
Ямало-Ненецкий округ	2007	малоимущие семьи	от 3 мес.	ежемесячное или единовременное пособие	законом не определен

Окончание таблицы 1.

Субъекты Российской Федерации	Год начала работы в системе соцконтракта	Правила предоставления помощи на условиях социального контракта			Максимальный размер помощи
		категории участников программы	время действия контракта	вид помощи	
<b>Сибирский федеральный округ</b>					
Республика Бурятия	2010	малоимущие семьи	2 года	единовременная помощь	законом не определен
Республика Тыва	2011	малоимущие семьи	от 3 мес. до 6 мес.	единовременное пособие	2 ПМ
Алтайский край	2013	малоимущие семьи	1 раз в год	единовременное пособие	законом не определен
Кемеровская область	2009	малоимущие многодетные семьи (село, рабочий поселок, пригород)	2 года	единовременное пособие на ЛПХ	30 тыс. руб.
Новосибирская обл.					
Омская область	2013	малоимущие семьи		единовременное пособие	50 тыс. руб.
Томская область	2009 2013	малоимущие семьи	1 раз в год	единовременное пособие	3 ПМ
		малоимущие семьи с 4 детьми и более (неполные – с 3 и более)	1 раз	единовременное пособие, возможно частями	35 тыс. руб.
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>					
Республика Саха (Якутия)	2010	малоимущие семьи с трудоспособными членами	от 3 мес. до 1 года	ежемесячное пособие (или вся сумма)	1,5 ПМ в месяц
Камчатский край	2011	малоимущие семьи	до 6 мес. 1 раз	единовременное пособие	законом не определен
Приморский край					
Хабаровский край	2011	малоимущие семьи	от 3 мес. до 6 мес.	ежемесячное или единовременное пособие	50 тыс. руб.
Амурская область	2005 2011	малоимущие семьи с детьми	1 раз на 36 мес.	единовременное пособие на ЛПХ или индивидуальную трудовую деятельность (ИТД)	50 тыс. руб.
<p>Из 83 регионов система обусловленных выплат:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– действует на постоянной основе в 31 регионе;</li> <li>– действует в качестве эксперимента в 5 регионах.</li> </ul>					

*Примечание:* Таблица составлена на основе анализа региональных нормативных правовых документов.

\* Контракт может быть продлен по решению комиссии на срок от одного до трех месяцев.

\*\* Может предоставляться единовременно.

\*\*\* Максимальный размер единовременной выплаты законодательно не определен.

Таким образом, по состоянию на июль 2013 г. в 36 регионах действовала система обусловленной социальной помощи и заключения договора о взаимных обязательствах в виде социального контракта или других договоров. Это составляет менее половины всех регионов Российской Федерации (43%). Их них в тридцати одном регионе она действует уже на постоянной основе, а в пяти — на уровне эксперимента в нескольких районах или населенных пунктах.

Социальная поддержка на условиях социального контракта в этот период не была введена, не было принято никаких решений о ее внедрении в систему социальной защиты в 43 регионах, т.е. в 52 % всех регионов страны. Поэтому следует распространять опыт и внедрять новые подходы в систему адресной социальной помощи в тех регионах, которые еще не подключены к работе с получателями социальной поддержки на условиях взаимных обязательств сторон.

Основная задача всех подобных программ заключается в социальной адаптации семей, организации помощи им на качественно ином уровне: не только материально поддержать в трудный период жизни, но и помочь найти свое место в обществе и в трудовой сфере.

*Социальный контракт или договор социальной адаптации* — это договор о взаимных обязательствах между *получателем адресной социальной помощи и обществом* (в лице органа, уполномоченного на предоставление государственной социальной помощи). В *договоре* записывается, что конкретно каждая сторона договора обязуется сделать, чтобы изменить сложившуюся тяжелую ситуацию (плохое материальное положение) получателя адресной социальной помощи путем активизации потенциала малоимущей семьи или малоимущего одинокого гражданина с целью постепенного перехода их на самообеспечение.

Эта модель включает разработку программы индивидуальной социальной адаптации — плана действий обеих сторон договора о социальной адаптации, разработанного в результате собеседования и анализа причин сложившейся трудной жизненной ситуации и выявленных потенциальных возможностей получателя помощи. В ходе реализации программы социальной адаптации осуществляется социальное сопровождение контракта со стороны специалиста социальной защиты для помощи и контроля сложившейся ситуации.

Нормативно-правовое регулирование этой технологии, как правило, осуществляется на базе уже действующего в регионах законодательства об оказании государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноким гражданам с внесением соответствующих изменений и дополнений о введении новой социальной выплаты на условиях социального контракта. При этом принимается специальное постановление, которое регламентирует порядок назначения социального пособия на условиях социального контракта.

Степень и формы социальной поддержки зависят от экономической ситуации в регионе и приоритетах социальной политики его администрации. Каждый регион выбирает свою программу адресной помощи — выделяются отдельные категории малообеспеченных, и только им (или в первую очередь им) оказывается помощь, или устанавливаются минимальные гарантии на уровне ниже ПМ и производится доплата до этого регионального минимума всем бедным, или устанавливается доплата в процентах от ПМ. Различия

сохраняются и по размеру выплат, и по частоте, и по масштабам вхождения нуждающихся в поддержке семей в программы социальной помощи.

*Категории получателей государственной социальной помощи на основе социального контракта.* Региональные программы социальной поддержки обусловленного типа отличаются значительным многообразием, особенно те из них, которые вводились до создания Министерством пакета методического инструментария введения системы социального контракта. Разнообразие подходов определяется выбранной методикой оказания социальной помощи с введением системы социального контракта, что, в свою очередь, зависит от конкретных особенностей регионов, структуры бедного населения. Общее правило заключается в направленности социальной работы на поддержку усилий семьи по выходу из трудной жизненной ситуации, связанной с низкими доходами, независимо от того, как называется программа — «от пособия к зарплате» (Республика Коми, Пермский край для городского населения), «самообеспечение» (Волгоградская, Кемеровская области, Пермский край для сельского населения, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО), «социальный пакет» (Калининградская область) или просто адресная социальная помощь с социальным договором о взаимных обязательствах (Нижегородская, Тульская, Томская области).

Часть регионов установила региональный минимальный гарантированный доход на уровне 50 % от прожиточного минимума в регионе (Республика Коми, Ростовская и Нижегородская области) или 70 % от ПМ (Республика Адыгея, Пермский край для городского населения, а в г. Пермь — 100 %) или минимального набора продуктов питания для соответствующих социально-демографических групп населения (Тульская область), что примерно соответствует половине ПМ (*табл. 1*). В этом случае в программу оказания адресной социальной помощи с заключением социального контракта допускаются семьи, имеющие доходы ниже этой региональной границы бедности.

Система социального контракта или социальной адаптации предполагает вхождение в эту программу семей/одиноко проживающих лиц, имеющих определенный трудовой (наличие неработающих взрослых или работающих неполное рабочее время членов семьи трудоспособного возраста) и / или имущественный потенциал (участок земли, второе жилье, автомобиль, гараж и т.п.), на использование которых и направлена система. Обязательность заключения социального контракта при оказании адресной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам с трудовым потенциалом отсекает определенный процент случаев, когда присутствует скрытая занятость.

В Федеральном законе № 258-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной социальной помощи”» при установлении права на получение государственной социальной помощи на условиях социального контракта используется такое понятие, как «трудная жизненная ситуация», сформулированное в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако это понятие в законе не определено.

В большинстве регионов нормативные акты включают малообеспеченность в определение трудной жизненной ситуации. Так, в Законе № 120-ОЗ «О социальной поддержке граждан и социальном обслуживании отдельных категорий граждан во Владимирской области» от 02.10.2007 г. в посл. ред. от 10.11.2008 г. № 180-ОЗ указано следующее: «Под трудной жизненной си-



туацией ..... понимается ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию, болезнь, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно».

Постановление правительства Рязанской области от 24 января 2006 г. № 77 «Об оказании адресной материальной помощи гражданам (семьям), находящимся в трудной жизненной ситуации или в связи с чрезвычайными обстоятельствами» (в посл. ред. от 13.11.2008 г. № 302) также выделяет бедное население как объект поддержки, включая его в понятие трудной жизненной ситуации: *«трудная жизненная ситуация — ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина в связи с малообеспеченностью, неспособностью к самообслуживанию, болезнью, иной ситуацией, которую он не может преодолеть самостоятельно; чрезвычайные обстоятельства — обстоятельства, повлекшие за собой значительный материальный ущерб гражданину (семье) в результате опасного природного явления, пожара, стихийного или иного бедствия».*

В этом постановлении понятие «чрезвычайные обстоятельства» совпадает с понятием «экстремальная ситуация», которое даётся в законодательных актах других субъектов Федерации.

Постановление правительства Ленинградской области от 18.10.2006 г. № 291 (в ред. от 29.10.2008 № 333) «Об утверждении порядка назначения и выплаты государственной социальной помощи отдельным категориям получателей из числа малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан в Ленинградской области и установлении категорий получателей государственной социальной помощи» определяет получателей государственной социальной помощи как: *«постоянно проживающие на территории Ленинградской области малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане (которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума на душу населения, установленного в Ленинградской области), находящиеся в трудной жизненной ситуации:*

- пожар, наводнение или иное стихийное бедствие, которое причинило существенный материальный ущерб заявителю;
- тяжелое заболевание члена семьи, которое по заключению медицинских учреждений привело к необходимости использования дорогостоящих видов медицинских услуг по жизненным показаниям, необходимости применения дорогостоящих лекарственных препаратов;
- другие ситуации, объективно нарушающие жизнедеятельность гражданина, которые он не может преодолеть самостоятельно (инвалидность, неспособность к самообслуживанию (в связи с преклонным возрастом, болезнью, безнадзорностью, отсутствием определенного места жительства)».

В законодательстве Ленинградской области «пожар, наводнение или иное стихийное бедствие» включаются в перечень причин трудной жизненной ситуации.

Таким образом, различие существующих сегодня в регионах понятий «трудной жизненной ситуации» требует их уточнения для определения права на получение государственной социальной помощи на условиях социального контракта. В данном случае трудная жизненная ситуация должна трактоваться как ситуация, связанная с низкими доходами (малообеспеченностью).

После принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной социальной помощи”» № 258-ФЗ в конце 2012 г., который вводил понятие социального контракта, регионы, у которых такой программы ранее не было (Мурманская, Оренбургская, Омская области, Алтайский край), принимая свои региональные нормативные акты, полностью копировали определения федерального закона. Однако в разделах, определяющих контингент получателей этого вида социальной поддержки, все они включали малообеспеченность как обязательное условие вхождения в программу. Так, в приказе Главного управления Алтайского края по социальной защите от 18.03.2013 г. № 65 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги “Рассмотрение обращений малоимущих граждан и граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, о предоставлении материальной помощи в денежной форме”» указываются две эти категории получателей поддержки. В Омской и Мурманской областях в программу входят только малоимущие, без упоминания о трудной жизненной ситуации, а в Оренбургской области малоимущие ограничены только многодетными сельскими семьями.

В законодательстве всех регионов, где система обусловленных выплат была введена до 2013 г., малообеспеченность выступает как первое условие вхождения в программу социальной помощи и соцконтракта. В некоторых из них в 2013 г. внесены изменения в уже принятые ранее законы, но они лишь добавляют группу граждан в трудной жизненной ситуации к уже существовавшей группе малоимущих семей. Закон Тверской области «О внесении изменений в закон Тверской области “О государственной социальной помощи в Тверской области”» № 62-ЗО, принятый в июле 2013 г., устанавливает: *«Государственная социальная помощь на основании социального контракта оказывается проживающим на территории Тверской области малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Тверской области».*

Ограничения в допуске в программу социальной поддержки с использованием системы социального контракта могут быть связаны и с составом семьи — это может быть обязательное наличие неработающих членов семьи трудоспособного возраста или несовершеннолетних детей, в т.ч. выделение многодетных как единственной группы, имеющей право на получение помощи по этой программе.

Обязательное наличие трудоспособных членов семьи как условие вхождения в программу социальной адаптации и соцконтракта наряду с малообеспеченностью включили в свое законодательство Республика Коми, Белгородская область, г. Москва (табл. 1).

Несовершеннолетние дети в семье в качестве второго условия вхождения в программу социальной помощи с заключением социального контракта (после малообеспеченности) присутствует в 12 регионах, причем в 5 из них — это только многодетные семьи.

Все регионы, где система социального контракта применяется на постоянной основе, условно можно разделить на две группы:

- 1) регионы, где система распространяется на все типы поселений;
- 2) регионы, где система действует только в сельской местности и поселках городского типа (чаще всего для семей с детьми или только для многодетных семей).

К первой группе относятся 29 регионов, ко второй — 2 (Оренбургская и Кемеровская области).

Отнесение к одной и той же группе не означает, что условия и форма предоставления социальной поддержки бедным семьям по социальному контракту, минимальный гарантированный доход, который принимается во внимание при назначении пособия или материальной помощи целевого характера, в этих регионах одинаковы.

*Формы оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта.* Адресная социальная помощь малоимущей семье, малоимущему одиноко проживающему гражданину может предоставляться в виде:

- денежных выплат (ежемесячное социальное пособие, единовременная выплата целевого характера);
- натуральной помощи (товары, необходимые для выхода семьи из трудной жизненной ситуации либо сертификаты на приобретение данных товаров на предприятиях потребительского рынка субъекта Федерации);
- социальных услуг, способствующих выходу семьи из трудной жизненной ситуации, в частности, сюда относится социальное сопровождение контракта.

В случае использования системы социального контракта денежные выплаты могут быть двух видов: ежемесячные выплаты на период контракта; единовременная выплата на приобретение необходимой техники или скота для развития крестьянского подворья, материалов или оборудования для организации ИТД или малого бизнеса. Максимальный размер единовременной выплаты устанавливается администрацией региона исходя из возможностей бюджета.

Форма оказания помощи зависит от принятой в регионе программы социальной адаптации: ориентация на возвращение на рынок труда или на развитие личного подсобного или мелкого крестьянского хозяйства, индивидуальной трудовой деятельности.

В первом случае — это ежемесячные выплаты на период действия контракта, когда заявитель и другие неработающие трудоспособные члены семьи должны пройти обучение/переобучение, активно искать работу, участвовать в общественных работах (если это предусмотрено региональным законодательством) и т.п. К числу социальных услуг, предоставляемых семье в период социального контракта, относятся и помощь в устройстве детей-дошкольников в детские учреждения, медицинское обслуживание лиц, страдающих алкогольной зависимостью и т.п., все это — предварительный этап непосредственно профессиональной адаптации взрослых членов семьи.

Во втором случае — это единовременная помощь в денежной форме или в натуральной (домашний скот, птица, корма, сельхозтехника, стройматериалы для хозяйственных построек и т.п.). При этом денежная выплата, полученная гражданами, заключившими социальный контракт, может быть использована исключительно на мероприятия, связанные с выполнением обязательств по социальному контракту, в том числе на развитие личного подсобного или крестьянского (фермерского) хозяйства, на организацию индивидуальной предпринимательской деятельности, на ремонт жилища, хозяйственных построек, на лечение или на иные мероприятия, предусмотренные социальным контрактом. Эта программа, носящая название «Са-

мообеспечение», применяется для сельского населения, тогда как городские семьи пользуются программой «от пособия к зарплате», с получением ежемесячных выплат и комплекса услуг, направленных на возвращение на рынок труда взрослых членов семьи. К таким регионам относятся Республика Коми, Пермский край.

Количество заключаемых контрактов не в последнюю очередь зависит от возможностей бюджета, от выделяемых средств на выплату ежемесячной адресной социальной помощи, которая предоставляется в течение действия контракта, или в виде одной более или менее значительной суммы, позволяющей малоимущей семье или малоимущему одиноко проживающему гражданину приобрести технику или посевные материалы, скот для ведения крестьянского хозяйства, оборудование для организации малого бизнеса или индивидуальной трудовой деятельности.

В случае, когда социальная помощь предоставляется на развитие личного подсобного хозяйства, организации индивидуальной трудовой деятельности или малого бизнеса, можно констатировать, что социальные службы вынуждены брать на себя функции беспроцентного кредитора или службы занятости. Развитие подобных видов помощи через службу социальной защиты в регионах говорит о том, что бедное население не имеет доступа к этим видам поддержки малого предпринимательства и индивидуальной деятельности.

Основная цель проводимых в регионах мероприятий по введению системы социального контракта в разных ее формах — повышение реальных доходов семей, находящихся за чертой бедности, и их выход из разряда нуждающихся в государственной помощи, или реальное улучшение качества питания детей в семье. Достижение этого результата должно носить не временный характер, как это происходит в случае выплаты социальных пособий на определенный срок, а долговременный эффект выхода семьи на самообеспечение. Однако выход семьи-участника программы социального контракта из категории малообеспеченных происходит редко, и регионы вынуждены законодательно вводить ограничения на вход в программу.

*Длительность действия социального контракта и размеры социальной помощи.* Продолжительность оказания семье адресной социальной помощи с использованием системы социального контракта зависит от конкретной ситуации в семье, ее возможностей выйти из тяжелой жизненной ситуации. Опыт реализации данных программ в регионах России и за рубежом показал, что наиболее оптимальным является предоставление помощи на период от трех месяцев до одного года. Именно этот период устанавливается в качестве базового по Федеральному закону № 258-ФЗ.

Региональные законы устанавливают период в зависимости от формы предоставления помощи (ежемесячная, единовременная, на ЛПХ и т.п.). Но внутри одной формы помощи разброс по времени действия социального контракта оказывается значительным. В случае ежемесячной помощи 8 регионов приняли правила федерального закона (от 3-х месяцев до 1 года), 13 регионов установили в качестве предельного срока действия контракта 6 месяцев, причем 5 из них ограничили и минимальный период — 3 месяца.

В случае оказания помощи в виде единовременной выплаты целевого характера срок устанавливается в зависимости от конкретной программы адаптации. Но законодательно он может варьироваться от четырех месяцев (Республика Адыгея) до трех лет (Амурская область).

Частота участия семьи в программах оказания социальной помощи на условиях заключения социального контракта также определяется конкретной ситуацией, но иногда ограничения устанавливаются законодательно, например, не чаще одного раза в 2 года (Республика Коми) или не чаще одного раза в 5 лет (Ивановская, Волгоградская, Курганская области, Пермский край). Единовременная помощь может предоставляться по закону только один раз (Калининградская, Астраханская, Томская области, Камчатский край).

Размер ежемесячной адресной социальной помощи может устанавливаться в пределах разницы между величиной прожиточного минимума семьи / одиноко проживающего гражданина и суммарным доходом малоимущей семьи / доходом одиноко проживающего гражданина. В некоторых регионах размер выплаты соответствует разности между доходами семьи и региональным гарантированным минимумом или определенному проценту от ПМ (60 % в Пермском крае, 50 % в Республике Коми).

Размер единовременной выплаты целевого характера зависит от условий и целей социального контракта; максимальный размер целевой выплаты устанавливается правительством (администрацией) субъекта Российской Федерации. Максимальная сумма, которая выплачивается по региональному закону, составляет 50 тыс. руб. (Белгородская, Калининградская, Астраханская, Омская, Амурская области, Хабаровский край).

В некоторых регионах максимальный размер помощи законом не определен (Тверская, Ярославская, Мурманская, Нижегородская, Тюменская области, Республика Бурятия, Алтайский край), что может говорить о колебаниях размера помощи как в зависимости от ситуации в семье заявителя, так и от ситуации с бюджетом региона. Но это может быть связано и со спецификой оказания социальной помощи в натуральной форме.

В качестве примера оказания социальной помощи в натуральной форме, когда трудно определить ее максимальный размер, можно привести законодательство Республики Бурятия, где в качестве помощи малообеспеченные семьи могут получить в пользование одну корову и по социальному контракту вернуть затем в социальную защиту первый приплод в возрасте двух лет: *«Социальная помощь на основе социального контракта оказывается малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, которые имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Республике Бурятия для соответствующих социально-демографических групп населения. Условием для предоставления социальной помощи является наличие сенокосов, дворовых построек для содержания коров.*

*Социальная помощь на основе социального контракта предоставляется в виде натуральной помощи путем передачи в безвозмездное пользование коровы в возрасте 2–5 лет. Социальный контракт действует до дня передачи первого приплода в возрасте 2 лет в автономное учреждение социального обслуживания. По окончании срока социального контракта корова предоставляется малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам в собственность»* (постановление правительства РБ «Об оказании социальной помощи на основе социального контракта» от 28.06.2011 № 330 в ред. от 28.11.2012 г. № 701).

Кроме того, по этому постановлению семья получает социальные услуги в виде оформления ветеринарного свидетельства на корову, страховку на нее; местные власти выделяют семье дополнительные сенокосные угодья (при возможности).

Таким образом, специфика и разнообразие форм оказания социальной помощи на условиях заключения социального контракта в России осложняет задачу создания унифицированной системы показателей для оценки эффективности системы, зачастую носящей натуральный характер.

## **ТИПОЛОГИЯ РЕГИОНОВ ПО ОСНОВНЫМ КРИТЕРИЯМ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НА ОСНОВЕ СОЦИАЛЬНОГО КОНТРАКТА**

Разнообразие форм и размеров помощи в регионах, ее идеологии можно условно свести к двум типам: оказание помощи унифицированного («европейского») типа и патриархально-сельский тип оказания социальной поддержки. Эти два типа различаются как по охвату семей программой социальной адаптации, так и по ее форме и характеру социального сопровождения.

Первый тип — это охват всех малоимущих, независимо от типа поселения и состава семьи. Чаще всего помощь оказывается в форме ежемесячных выплат с заключением социального контракта и обеспечение его социального сопровождения. Главное отличие этого типа программ — нацеленность на развитие человеческого капитала, повышение образования и квалификации членов малообеспеченной семьи для лучшей адаптации на современном рынке труда. Наиболее развитые формы оказания социальной помощи этого типа можно видеть в Республике Коми, Пермском крае, Нижегородской, Тульской областях<sup>2</sup>, т.е. в тех регионах, где внедрение системы обусловленных выплат имеет уже десятилетнюю историю и которые за этот период прошли этапы ее реформирования и адаптации к реальным условиям региона. В то же время сюда можно отнести регионы, начавшие программу оказания государственной социальной помощи на условиях заключения социального контракта в ходе эксперимента Минздравсоцразвития РФ (2010–2011 гг.): Белгородскую, Ивановскую, Ярославскую, Самарскую области, Республику Татарстан, Республику Саха (Якутия), Республику Тыва, Хабаровский и Камчатский края. Такие же формы оказания помощи заявлены в законах Тверской, Мурманской, Омской областей и Республики Адыгея, которые начали работать по новой системе уже после эксперимента (2012 г.) или даже после принятия Федерального закона № 258-ФЗ (2013 г.).

Второй тип — это программы помощи семьям по выходу на самообеспечение через развитие ЛПХ или крестьянского (фермерского) подворья. Можно сказать, что это скорее помощь, необходимая семьям для выживания, но этого не достаточно для того, чтобы они вышли из состояния зависимости от социальной помощи. Часто эти программы затрагивают лишь семьи с детьми или даже только многодетные семьи (Астраханская, Волгоградская, Оренбургская, Тюменская, Кемеровская, Томская, Амурская области, Республика Чувашия, Республика Бурятия, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО). Основными получателями помощи являются жители сел, рабочих поселков и пригородов. Условия социального контракта сводятся в общем виде

<sup>2</sup> Включение этих регионов в одну группу не означает одинаковый уровень поддержки — он зависит главным образом от бюджета региона.

к обязательству семьи использовать получаемые деньги на развитие своего личного хозяйства (скот, птица, корма), иногда — на хозяйственные постройки (ремонт или строительство). Эти мероприятия охватывают ограниченное число семей (например, в Астраханской области в 2010 г. помощь получили 85 семей, в 2011 г. — 201 семья), и их главный результат — улучшение питания семей с детьми, снижение дефицита дохода малообеспеченной семьи, но не выход ее из бедности.

Нужно отметить, что первый тип программ социального контракта редко встречается в «чистом виде», поскольку особенности бедности в сельской местности заставляют регионы применять там и другие формы помощи, скорее «патриархально-сельского» типа. Так, в Ивановской, Самарской, Калининградской, областях, Республике Коми, Республике Саха (Якутия) и Пермском крае для них введена программа «Самообеспечение», которая призвана помочь в развитии собственного подсобного или крестьянского хозяйства, тем самым, выводя из полной зависимости от социальных пособий. Таким образом, можно говорить о третьем типе региональных программ, разделяющих мероприятия по социальному контракту и формы оказания помощи в зависимости от места жительства малообеспеченной семьи. В двух регионах (Республика Карелия и Республика Адыгея) это разделение программ касается только бедных семей с детьми, остальные малоимущие не имеют доступа к программам социальной помощи на условиях социального контракта.

Проблема бедности сельского населения требует более активных действий со стороны местных и региональных органов власти в помощи сбора и сбыта продукции крестьянских хозяйств, транспортных коммуникаций, обеспечения бесплатной или на льготных условиях аренды сельхозтехники и т.п., только в этом случае может быть достигнут реальный результат по выходу семей — участников программы социального контракта на самообеспечение. Рассмотрение всего круга проблем внедрения системы социального контракта в регионах России дает представление о многообразии существующих форм оказания этого вида помощи, однако это затрудняет сбор унифицированной информации для оценки эффективности региональных программ социальной поддержки бедных семей.

\* \* \*

Анализ существующей системы оказания адресной помощи на условиях заключения социального контракта в регионах России показывает, что опыт работы по новой форме есть далеко не у всех регионов. Принятие федерального закона, обязывающего ввести подобную систему по всей территории страны, ставит сложную задачу распространения международного и российского опыта, методической помощи регионам, только входящим в новые условия работы. Введение системы социального контракта требует серьезной подготовительной работы в финансовом, организационном, программно-информационном плане, а также в подготовке специалистов-консультантов для индивидуальной работы с семьей.

Сегодня ограничение масштабов работы по системе социального контракта связано как с размерами бюджетов, так и с необходимостью перестрой-

ки всей деятельности органов социальной защиты, переход от структуры кадров чисто «выплатной» организации к выделению отдельной службы сопровождения контрактов и работы с клиентами в ходе выполнения индивидуального плана социальной адаптации. Это новое направление социальной политики требует значительной функциональной и структурной перестройки деятельности службы социальной защиты на региональном и муниципальном уровнях, усиления практики координации работы различных социальных ведомств при предоставлении адресной поддержки малоимущим.

Вместе с тем опыт российских регионов по оказанию адресной социальной помощи с использованием системы социального контракта дает возможность распространить его на другие регионы, выбрать наиболее удачные примеры разработанных методик и процедур работы с бедным населением.

Система обусловленных адресных выплат с заключением социального контракта более полезна по сравнению с чисто «выплатной» для семей с трудовым потенциалом. Активизация внутренних резервов социальной адаптации семей дает более долговременный результат. Даже в том случае, когда семье не удается выйти из бедности при помощи первого контракта, усилия в этом направлении уменьшают ее социальную зависимость, дают уверенность в собственных силах и возможностях.

## ЛИТЕРАТУРА

*Прокофьева Л. М.* Методические рекомендации по назначению обусловленной денежной помощи, составлению и ведению социального контракта // Материалы научно-практической конференции «Модернизация системы социальной поддержки в Республике Казахстан». — Кокшетау, Минтрудсоцзащиты РК, 2013.

*Прокофьева Л. М., Овчарова Л. Н и др.* Социальный контракт — новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах Российской Федерации» // Аналитический вестник Совета Федерации, 2010, № 8 (394).

*Финн Д.* Пособия и другие инструменты, используемые в системе активизации неработающих. Доклад Всемирного Банка, 2010.

CNAF. Vos prestations en 2013. — Paris, CNAF, 2013. URL: <http://www.rmi-fr.com>

*Eichhorst W., Konle-Seidl R. and Kaufmann O.* (ed) Activating Labour Market Policy: A Comparative Study. — Berlin: Springer Academic Publishers, 2008.

*Jacobi, L. and J. Kluge.* Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany // Journal for Labour Market Research. — 2007, n 40, 45–64.

OECD. Activating the Unemployed: What Countries Do // OECD Employment Outlook 2007, Chapter 5, OECD: Paris, 2007, 207–242.

When Hassle means Help — The International Lessons of Conditional Welfare / ed. By L. Kay and O. M. Hartwich. — Policy Exchange: London, 2008.