

---

## ОБЗОРЫ, РЕЦЕНЗИИ

*Лидия Прокофьева, Анна Миронова*

### **ОБУСЛОВЛЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ КАК ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В РОССИИ**

Сокращение бедности является одним из приоритетных направлений социальной политики. Система обусловленных адресных выплат с заключением социального контракта направлена на активизацию трудового потенциала нуждающихся домохозяйств в отличие от предоставления пассивной помощи в виде различных пособий. Этот вид социальной поддержки более прогрессивен по сравнению с пассивной помощью в виде пособий, но только для семей с трудовым потенциалом (незанятые взрослые). Даже в том случае, когда семье не удается с первого социального контракта выйти из бедности, усилия в этом направлении уменьшают ее социальную зависимость, дают уверенность в собственных силах и возможностях. В обзоре предпринимается попытка проанализировать общую концепцию политики социального контракта в России, а также рассмотреть картину региональных практик реализации социального контракта как формы государственной социальной помощи. В рамках данного исследования социальный контракт рассматривается с точки зрения нормативного подхода, где под социальным контрактом или договором социальной адаптации подразумевается договор о взаимных обязательствах между получателем адресной социальной помощи и обществом. Проведенный

---

Лидия Михайловна Прокофьева – к. э. н., ведущий аналитик, Центр анализа доходов и уровня жизни, Институт социальной политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия. Электронная почта: lprokofieva@hse.ru

<sup>2</sup> Анна Алексеевна Миронова – к. социол. н., научный сотрудник, Центр комплексных исследований социальной политики, Институт социальной политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия. Электронная почта: amironova@hse.ru

анализ показал, что общая панорама принятых правил оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта в регионах России отличается крайней мозаичностью, как с точки зрения определения категорий получателей помощи и условий вхождения в программу, так и видов и размеров оказываемой поддержки. Среди факторов, сдерживающих развитие социального контракта в России, наряду с бюджетными ограничениями можно выделить также необходимость структурной перестройки деятельности органов социальной защиты с целью перехода от структуры кадров исключительно «выплатной» организации к созданию отдельной службы, ориентированной на сопровождение контрактов и работу с клиентами в ходе выполнения индивидуального плана социальной адаптации.

*Ключевые слова:* социальный контракт, бедность, социальная помощь, обусловленные социальные трансферты

DOI: 10.17323/727-0634-2022-20-1-149-156

Снижение бедности является одной из приоритетных задач современной социальной политики в России. Социальная поддержка бедного населения на сегодняшний день развивается в направлении оказания помощи активного типа, когда задача состоит в том, чтобы не только материально поддержать семью путем предоставления социальных пособий, но и помочь ей выйти на самообеспечение. Это направление социальной поддержки находит все большее развитие в европейских странах и странах Латинской Америки, начиная с 80-х гг. прошлого века. В России эта программа действует на уровне отдельных регионов с начала века нынешнего. Распространение обусловленных социальных трансфертов в форме социального контракта на все регионы России официально утверждено Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»» (2012). Цель данного обзора сводится к тому, чтобы проанализировать общую концепцию политики социального контракта, а также рассмотреть картину региональных практик реализации социального контракта как формы государственной социальной помощи.

В основе концепции социального контракта в широком смысле лежит идея реципроктности, подразумевающая взаимовыгодную социальную кооперацию между сторонами, заключающими социальный контракт как общественный договор (Hickey 2011). Контрактивизм может рассматриваться с разных точек зрения. С философской точки зрения, можно выделить два основных подхода к анализу контракционизма: либеральный и правовой (социальный). В рамках либерального подхода подразумевается, что в условиях социального контракта рациональные агенты максимизируют свои личные интересы (Freeman 2009). Правовой подход в свою очередь предполагает, что участники социального контракта озабочены вопросом обеспечения социальной справедливости (Black

2001). Одно из отличий между этими подходами состоит в том, что в контексте правового контракционизма делается акцент на равенстве индивидов, в то время как либеральный подход сфокусирован на свободе индивидов (Yeatman 1998).

С точки зрения концепции социального государства, выделяются исторический и нормативный подходы. Исторический подход подразумевает, что по мере развития гражданственности происходит расширение социального контракта между государством и обществом, в результате которого социальная защита обеспечивается в отношении все большей группы граждан, в том числе в отношении тех, кто ранее был незащищен (Walton 2010). Нормативный подход фокусируется на применении договорного подхода при реализации социальной политики. Контрактивизм в контексте социальной политики подразумевает, что бенефициары обязаны вносить свой вклад в развитие общества в обмен на предоставляемые государством блага, например, посредством участия в программах профессиональной подготовки и участия в трудовой активности (Ramia 2002).

В данном обзоре мы рассматриваем социальный контракт именно с позиции нормативного подхода. С этой точки зрения, 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 тяжелую ситуацию получателя адресной социальной помощи путем активизации потенциала малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина с целью постепенного перехода на самообеспечение.

Сегодня все субъекты Российской Федерации приняли решение о введении социального контракта в состав мер социальной защиты населения на своей территории. Однако принятие законов не всегда обеспечивает их быструю реализацию. Не везде эта мера реально начала действовать, а кроме того, экономические трудности вызвали в нескольких регионах временное прекращение ее функционирования (Астраханская область и Еврейская АО с 2016 г.; Курская область – с 2017 г.; Камчатский край – приостановка на 2016 г., Нижегородская область – приостановка в 2015–2016 гг. для остро нуждающихся в социальной поддержке). В большинстве же регионов масштабы внедрения нового метода остаются крайне ограниченными. Во многом это связано с неподготовленностью всей системы социальной помощи к изменению самой концепции ее оказания.

Основная цель социального контракта в разных его формах – повышение реальных доходов семей, находящихся за чертой бедности, и их выход из разряда нуждающихся в социальной помощи. Достижение этого

результата призвано носить не временный характер, как это происходит в случае выплаты социальных пособий на определенный срок, а иметь долговременный эффект выхода семьи на самообеспечение. Даже если семье не удастся с первого контракта выйти из бедности, усилия в этом направлении уменьшают ее социальную зависимость, дают уверенность в собственных силах и возможностях.

Федеральный закон № 258-ФЗ (2012) обозначил в качестве участников программы граждан в трудной жизненной ситуации, хотя точного определения этого термина в законе нет. Вместе с тем регионы, принимавшие в 2013–2014 гг. свои законы или дополнения к уже существующим, не используют там понятие трудной жизненной ситуации, как не имеющего четко обозначенных границ, а остаются в рамках принципа поддержки бедных семей или одиноко проживающих граждан. Первым условием социального контракта является статус малоимущего, касается ли это семьи или одиноко проживающего лица. В некоторых случаях, в дополнение к уже существующим правилам, добавляется категория лиц в трудной жизненной ситуации, но без какого-либо уточнения.

Отдельные регионы включают в качестве условия вхождения в систему обусловленных трансфертов наличие в семье трудоспособных членов, иногда уточняя, что это неработающие трудоспособные члены семьи. С точки зрения идеологии применения нового метода социальной поддержки, именно это условие является ключевым для социального контракта или социальной адаптации, поскольку она предполагает использование определенного трудового потенциала (наличие неработающих взрослых или работающих неполное рабочее время членов семьи трудоспособного возраста) и/или имущественного потенциала (например, участка земли для сельского населения).

Как показывает анализ законодательной базы регионов, где действует обусловленная социальная помощь с заключением социального контракта, степень и формы социальной поддержки зависят от экономической ситуации в регионе и приоритетов социальной политики ее администрации. Каждый регион выбирает свою программу адресной помощи – выбираются отдельные категории малообеспеченных и только им (или в первую очередь им) оказывается помощь. Данные, предоставляемые регионами по статистической форме № 1-соцконтракт, показывают, что различия сохраняются и по размеру выплат, и по частоте, и по масштабам вхождения нуждающихся в поддержке семей в программы социальной помощи.

Новая программа оказания социальной помощи с заключением социального контракта для активизации выхода семьи на самообеспечение пока не получила в регионах широкого распространения. Данные за 2017 г. (76 регионов) показывают, что в целом по этим регионам 7,8% получателей социальной помощи вошли в новую программу, и практически столько же среди малообеспеченных получателей государственной социальной помощи – 7,9%. Лишь в 12 регионах более половины получателей государственной

социальной помощи с доходом ниже прожиточного минимума вошли в программу оказания социальной помощи на условиях социального контракта, а почти в трети регионов эта доля не превысила и 1% (рис. 1)<sup>1</sup>.

Таблица 1

**Доля населения, живущая в разных населенных пунктах и типах домохозяйств, в общей численности получателей государственной социальной помощи на условиях социального контракта (ГСП-СК),%**

	<i>Доля в числе получателей ГСП-СК</i>
<i>По типу населенного пункта:</i>	
Город	40,2
Село	59,8
<i>По группам домохозяйств:</i>	
семьи с детьми до 16 лет	72,5
из них: матери (отцы) с детьми	20,8
семьи с тремя и более детьми	42,2
семьи, имеющие в составе инвалидов	7,4
семьи, имеющие в своем составе неработающих лиц трудоспособного возраста	30,8
<i>Возрастные группы:</i>	
дети в возрасте до 16 лет	35,9
население трудоспособного возраста	59,6
население старше трудоспособного возраста	4,5

*Источник:* Расчет по данным Минтруда РФ (форма № 1-соцконтракт 2017 г.)

В общем числе получателей помощи по этой форме преобладают сельские жители (59,8%). Даже в тех регионах, где законодательно не закреплено преимущественное участие сельских семей в программе социального контракта, отмечается преобладание именно сельского населения и ориентация на формы помощи, характерные для поддержки развития ЛПХ или сельских подворий. Основной социально-демографической группой среди получателей помощи по программе социального контракта являются семьи с детьми до 16 лет (73%), в том числе 42% – многодетные семьи. Поскольку программа социального контракта направлена на помощь семье

<sup>1</sup> См. электронное приложение к статье на сайте журнала

по активным действиям к самообеспечению, то семьи с неработающими взрослыми членами семьи представляют значительную долю участников – почти треть, а по правилам некоторых регионов вход в программу возможен только для семей с незанятыми членами семьи трудоспособного возраста. Что касается возрастного состава, программа социального контракта в большей степени направлена на население в активных трудовых возрастах, и имеющее детей. Доля пожилого населения не превышает 5%.

Подводя итог, можно сказать, что общие положения и инструкции, предложенные министерством для внедрения социального контракта в регионах страны, носят рамочный характер, в связи с чем те регионы, где совершенно незнакомы с новыми методами социальной работы с бедными семьями, с конкретными методиками введения социальной адаптации, сталкиваются с трудностями как организационного, так и методического характера. Не готова к изменению функций и сама структура социальной защиты, ее сотрудники не имеют профессионального навыка индивидуальной работы с каждой семьей в трудной жизненной ситуации для помощи им в социальной адаптации и выходе на самообеспечение.

К факторам, сдерживающим развитие социального контракта в России, можно отнести как бюджетные ограничения, так и необходимость перестройки всей деятельности органов социальной защиты и перехода от структуры кадров чисто «выплатной» организации к выделению отдельной службы сопровождения контрактов и работы с клиентами в ходе выполнения индивидуального плана социальной адаптации. Это относительно новое направление социальной политики требует значительной функциональной и структурной перестройки деятельности службы социальной защиты на региональном и муниципальном уровнях, усиления практики межведомственного взаимодействия различных организаций (служба занятости, здравоохранение, образование и т. д.) при предоставлении адресной поддержки малоимущим. Преодоление обозначенных ограничений позволит сделать социальный контракт более эффективным инструментом поддержки малообеспеченных граждан.

### **Выражение признательности**

Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

### **Список источников**

Федеральный закон (2012) *О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»* № 258-ФЗ от 25.12.2012 г.

Black S. (2001) *The Rational and the Fair (Bilateral Exchange, Multilateral Contexts, Social Contract)*. *Pacific Philosophical Quarterly*, 82 (2): 115–144.

- Freeman S. (2009) *Justice and the Social Contract: Essays on Rawlsian Political Philosophy*. New York: Oxford University Press.
- Hickey S. (2011) The Politics of Social Protection: What Do We Get from a 'Social Contract' approach? *Canadian Journal of Development Studies*, 32 (4): 426–438.
- Ramia G. (2002) The 'New Contractualism', Social Protection and the Yeatman Thesis. *Journal of Sociology*, 38 (1): 49–68.
- Walton M. (2010) *Capitalism, the State, and the Underlying Drivers of Human Development*. New York: UNDP.
- Yeatman A. (1998) Interpreting Contemporary Contractualism. In: M. Dean, B. Hindess (eds.) *Governing Australia: Competing Rationalities of Government*. Cambridge: Cambridge University Press: 227–242.

---

*Lidija Prokofieva, Anna Mironova*

## **CONDITIONAL SOCIAL TRANSFERS AS AN IMPORTANT DIRECTION OF THE SOCIAL ASSISTANCE DEVELOPMENT IN RUSSIA**

Poverty reduction is one of the priorities of social policy to date. The system of conditional targeted payments in form of social contract is aimed at enhancing the labour potential of needy households as distinct from providing passive assistance in form of different cash transfers. System of conditional social transfers in form of social contract is more progressive compared to ordinary passive aid in form of different cash transfers, but only for families with labour potential (unemployed adults). Even when family could not get out of poverty on the first try, efforts in this regard reduce its dependence and give the assurance on its own. In this study we consider social contract from the point of view of normative approach. According to this approach, social contract or social adaptation agreement is an agreement on mutual obligations between the recipient of targeted social assistance and the society (represented by the authority for provision state social assistance). The review attempts to analyse the general concept of social contract policy in Russia, as well as to examine the picture of regional practices of implementing social contract as a form of social assistance. Our analysis shows that the rules of state social services on the basis of social contract are eclectic in the regions of Russia

---

Lidija Prokofieva – Cand. Sci. (Econom.), Senior Analyst, Center for Studies of Incomes and Living Standards, Institute for Social Policy, HSE University, Moscow, Russian Federation. Email: [lprokofieva@hse.ru](mailto:lprokofieva@hse.ru)

Anna Mironova – Cand. Sci. (Sociol.), Research Fellow, Center for Studies of Incomes and Living Standards, Institute for Social Policy, HSE University, Moscow, Russian Federation. Email: [amironova@hse.ru](mailto:amironova@hse.ru)

regarding targeted people who receive social services, conditions of programs, types and sizes of support. Along with budgetary restrictions, one of the main important factors hindering the development of the social contract system in Russia links with the necessity for structural change of social protection agencies actions. This changing suggests moving from the staff structure of organization for providing payments to the creation of special organization focused on supporting social contracts and working with clients during the implementation of an individual social adaptation plan.

*Key words:* social contract, poverty, social services, occasioned social transfers

DOI: 10.17323/727-0634-2022-20-1-149-156

## References

Black S. (2001) The Rational and the Fair (Bilateral Exchange, Multilateral Contexts, Social Contract). *Pacific Philosophical Quarterly*, 82 (2): 115–144.

Federal Law (2012) *O vnesenii izmenenij v Federal'nyy zakon 'O gosudarstvennoj sotsial'noj pomoshchi'* [On Introducing Amendments to the Federal Law 'On State Social Assistance'] No 258-FZ from December 25 2012.

Freeman S. (2009) *Justice and the Social Contract: Essays on Rawlsian Political Philosophy*. New York: Oxford University Press.

Hickey S. (2011) The Politics of Social Protection: What Do We Get from a 'Social Contract' approach? *Canadian Journal of Development Studies*, 32 (4): 426–438.

Ramia G. (2002) The 'New Contractualism,' Social Protection and the Yeatman Thesis. *Journal of Sociology*, 38 (1): 49–68.

Walton M. (2010) *Capitalism, the State, and the Underlying Drivers of Human Development*. New York: UNDP.

Yeatman A. (1998) Interpreting Contemporary Contractualism. In: M. Dean, B. Hindess (eds.) *Governing Australia: Competing Rationalities of Government*. Cambridge: Cambridge University Press: 227–242.