

Лидия Прокофьева, Ирина Корчагина,

Анна Миронова, Екатерина Тарновская

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ КАК МЕХАНИЗМ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ В РОССИИ

Программа обусловленных социальных трансфертов с заключением социального контракта меняет направление государственной поддержки бедных семей от пассивной помощи в виде предоставления пособий к активной форме, когда помогают повысить трудовые доходы, выйти из зоны бедности за счет использования собственного трудового потенциала. Она в большей степени затрагивает семьи, в состав которых входят незанятые члены семьи трудоспособного возраста. Анализ результатов действия программы в 2013 г. показывает низкую эффективность выхода семей на самообеспечение. Однако, даже если семье не удается после истечения контракта выйти из бедности, усилия в этом направлении уменьшают ее социальную зависимость, придают уверенность в собственных силах и возможностях. Использование программы предоставляет возможность улучшить положение почти четверти бедных домохозяйств.

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

Лидия Михайловна Прокофьева – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института управления социальными процессами НИУ ВШЭ, Москва, Россия. Электронная почта: lprokofieva@hse.ru

Ирина Ивановна Корчагина – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института управления социальными процессами НИУ ВШЭ, Москва, Россия. Электронная почта: ikorchagina@hse.ru

Анна Алексеевна Миронова – аспирантка кафедры демографии НИУ ВШЭ, младший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института управления социальными процессами НИУ ВШЭ, стажер-исследователь Международной лаборатории социокультурных исследований НИУ ВШЭ, Москва, Россия. Электронная почта: amironova@hse.ru

Екатерина Евгеньевна Тарновская – магистр публичной политики, младший научный сотрудник Центра анализа доходов и уровня жизни Института управления социальными процессами НИУ ВШЭ, Москва, Россия. Электронная почта: etarnovskaya@hse.ru

Социальная политика, целью которой является сокращение бедности, направлена, прежде всего, на группы населения с повышенным риском бедности. Доходы ниже прожиточного минимума имеют семьи с детьми до 18 лет, чей уровень бедности более чем в два раза превышает бедность домохозяйств без детей: 23% против 9,2%¹. Таким образом, бедность затрагивает население в активных возрастах, имеющих трудовой потенциал. Именно на использование этого потенциала и направлена новая система социальной поддержки семей, которая меняет направление от пассивной помощи в виде предоставления пособий к активной форме поддержки, когда семьям помогают повысить их трудовые доходы, выйти из бедности за счет активного использования труда.

Это направление социальной поддержки находит все более широкое распространение в странах Европы, Америки, Австралии (Прокофьева и др. 2012; ОЭСР 2007:207–242; Овчарова, Прокофьева 2014). Система активной адаптации бедного населения для выхода на самообеспечение с начала 2000-х гг. развивается и в России. Анализ внедрения социального контракта в регионах проводился в рамках проектов Минздравсоцразвития РФ в 2009 г. и Минтруда РФ в 2013 г. (Овчарова, Прокофьева 2014). В 2013 г. была разработана и утверждена специальная форма статистического наблюдения «Сведения об оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта за счет средств бюджета субъекта РФ», форма № 1-соцконтракт (Об утверждении... 2013). Информация, собранная регионами в этой форме за 2013 г., послужила основой для данного исследования.

Статья состоит из двух частей, первая из которых содержит анализ результатов внедрения системы социального контракта в регионах России, а вторая – оценку масштабов потенциального участия в программе бедных семей.

Обусловленные социальные трансферты как новое направление развития социальной помощи

Программа обусловленных социальных трансфертов действует в отдельных регионах уже с начала 2000-х гг. Распространение ее на все регионы России было официально утверждено Федеральным законом № 258-ФЗ от 25.12.2012 г., определяющим социальный контракт как:

соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина и в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, а гражданин – реализовать мероприятия, предусмотренной программой социальной адаптации; программа социальной адаптации – это разработанные органом социальной защиты населения совместно с граждани-

¹ Расчет по данным обследования «Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения» (RLMS-HSE 2013).

ном мероприятия, которые направлены на преодоление им трудной жизненной ситуации (О внесении изменений... 2012: ст. 1).

До принятия закона на постоянной основе или в рамках эксперимента по новой системе уже работали тридцать шесть регионов, затем в течение 2013 и начала 2014 г. прибавились еще девять, где законодательно приняли систему оказания государственной социальной помощи (ГСП) с заключением социального контракта. Общая панорама принятых правил оказания помощи на основе социального контракта мозаична, как с точки зрения определения категорий получателей помощи и условий вхождения в программу, так и видов и размеров оказываемой поддержки.

Круг получателей социальной помощи на условиях социального контракта до принятия Федерального закона определялся решением региональных властей и утверждался региональным законом или постановлением областных или республиканских правительств. Первым условием вхождения в систему социального контракта был статус малоимущего, касалось ли это семьи или одиноко проживающего лица. Федеральный закон обозначал 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 нормы, не используют понятие трудной жизненной ситуации, как не имеющей четко обозначенных границ, а остаются в рамках принципа поддержки бедных семей или одиноко проживающих граждан. В некоторых случаях категория лиц в трудной жизненной ситуации указывается в дополнение к уже существующим. В большинстве регионов, работавших по системе социального контракта до принятия Федерального закона 2012 г., в программу допускались все типы малообеспеченных семей, но в десяти из них социальную поддержку активного типа могли получить лишь семьи с детьми, а в пяти – лишь многодетные семьи (Овчарова, Прокофьева 2014).

Отдельные регионы включают в качестве условия вхождения в систему обусловленных трансфертов наличие в семье трудоспособных членов, иногда уточняя, что это неработающие трудоспособные члены. С точки зрения идеологии применения нового метода социальной поддержки, именно это условие является ключевым для вхождения в систему 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).

Разнообразие региональных программ социального контракта отмечается возможностями вхождения в программу городского и сельского населения. Кемеровская и Оренбургская области ограничили программу сельскими многодетными семьями, а Волгоградская – приняла дополнительную программу адресной социальной помощи на основании социального контракта

для сельских семей с детьми в виде выплат на ведение крестьянского хозяйства или осуществления индивидуальной трудовой деятельности. Таким образом, определяя круг семей или лиц, имеющих право на социальную помощь обусловленного типа, регионы исходят из бюджетных возможностей, групп риска бедности в каждом из них и общего понимания целей и задач вводимой программы социальной поддержки активного типа.

Регионы используют различные формы оказания социальной помощи с заключением социального контракта. Это могут быть ежемесячные или единовременные денежные пособия на развитие подсобного хозяйства или индивидуального мелкого бизнеса, натуральная помощь или социальные услуги. Размеры поддержки во многом зависят от формы помощи и возможностей региона.

Форма № 1-соцконтракт включает информацию о положении дел в каждом регионе, который использует программы обусловленных социальных трансфертов. Она позволяет увидеть масштабы внедрения системы социального контракта в регионах, основные компоненты реализации программы, размеры и виды помощи, а также направления социальной адаптации членов малообеспеченных семей, включенных в социальный контракт. За 2013 г. только тридцать шесть регионов смогли собрать информацию по предлагаемому кругу показателей. В целом менее 2% получателей ГСП вошли в новую программу, а среди малообеспеченных – только 3%. Лишь в четырех регионах более половины получателей ГСП 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 одного процента. Более 60% социальных контрактов, заключенных в 2013 г., приходится на Тюменскую область (28,1%), Ханты-Мансийский АО (19,7%) и Нижегородскую область (12,7%). В Нижегородской и Тюменской областях программа действует с 2004 г., а в Ханты-Мансийском округе – с 2007 г. под названием «Самообеспечение». Таким образом, распространенность программы зависит от опыта работы новой системы оказания помощи малоимущему населению.

Как уже отмечалось, часть регионов законодательно закрепила преимущественное участие сельских семей в программе социального контракта, поэтому в общем числе получателей помощи преобладают сельские жители (57,5%). Самый низкий процент участия сельского населения (менее 20%) отмечается в Мурманской и Тульской областях, а самые высокие показатели – в областях Центральной России с развитым сельскохозяйственным сектором экономики (Ивановская, Тамбовская, Тверская, Владимирская), где эта доля находится на уровне 37–49%.

По региональному законодательству, право на участие в программе имеют малообеспеченные семьи или одиноко проживающие граждане. Если рассматривать социально-демографические группы, то среди получателей помощи по программе социального контракта 85% составляют семьи с детьми до 16 лет, в т.ч. 43% многодетные семьи. Поскольку социальный

контракт направлен на активизацию действий по самообеспечению, то семьи с неработающими взрослыми представляют значительную долю участников – больше трети, а по правилам некоторых регионов вход в систему возможен только для семей с незанятыми членами.

По данным региональных отчетов за 2013 г., все три вида помощи оказывали шесть регионов (Архангельская, Астраханская, Белгородская, Ростовская, Нижегородская и Татарстан), а только в натуральной форме (скот) – Республика Бурятия. Почти 40% регионов, работающих сегодня по системе социального контракта, оказывают помощь и в натуральной, и в денежной форме. Только денежная форма используется в 58% регионов, причем при абсолютном преобладании единовременных выплат (42%). Самой распространенной формой поддержки по социальному контракту выступает единовременная выплата целевого назначения (почти 80% всей получаемой помощи в целом по регионам), в среднем по регионам выплата составляла более 30 тыс. рублей. Самые крупные единовременные выплаты (более 100 тыс. рублей) отмечались в Тверской области, Республике Саха-Якутия и Ямало-Ненецком АО. В то же время в тринадцати регионах выплаты не достигали 10 тыс. рублей, что сомнительно в смысле эффективности для выхода на самообеспечение.

Регулярные денежные выплаты, чаще всего ежемесячные, в период действия социального контракта в среднем – 3200 рублей. Во многом эта сумма зависит от длительности контракта: самые высокие выплаты (22 тыс. рублей) были в Архангельской области, где средний срок действия социального контракта составляет лишь два месяца. Его продолжительность зависит от программы действий по выходу из зоны бедности, разработанной для конкретной семьи совместно со специалистами социальной защиты, однако, большинство регионов законодательно ограничивают длительность программы и даже частоту обращения за помощью (не чаще одного раза в два года в Республике Коми или одного раза в пять лет в Волгоградской, Курганской и Ивановской областях, Пермском крае). В среднем по регионам, где введена система социального контракта, его длительность составляет восемь месяцев.

Структура основных действий, предпринимаемых получателями помощи по условиям социального контракта, значительно различается по регионам, что связано с правилами вхождения в программу и основными группами получателей. Преимущественное направление на поиск оплачиваемой занятости (регистрация в службе занятости, прохождение подготовки/переподготовки) отмечается только в трех регионах (Тульская, Мурманская области, Ямало-Ненецкий АО) – здесь более половины всех действий, предусмотренных по социальному контракту касаются этого направления адаптации. В Республике Коми, Татарстане, Новосибирской области это направление составляет лишь четверть всех действий, а в Брянской, Тверской, Архангельской, Волгоградской областях и Алтайском крае в социальных контрактах такие действия не предусматривались – эти регионы относятся к тем, где акцент делается на развитие крестьянского

хозяйства семей-получателей помощи по социальному контракту. Такой путь, как преимущественное направление адаптации предлагают семьям половина регионов, представивших данные за 2013 г.

Поддержка индивидуальной предпринимательской деятельности не относится к числу самых распространенных направлений помощи на основе социального контракта, за исключением Республики Коми и Ямало-Ненецкого АО (25% и 35,6% соответственно в структуре действий по выходу на самообеспечение). Данные регионов показывают, что большинство действий по социальному контракту не связаны напрямую с выходом на самообеспечение: более чем в половине предпринятых действий указано предоставление социальных услуг в период действия социального контракта, которые поддерживают семью в трудный жизненный период или социально адаптируют неблагополучные семьи. В качестве примера такого вида услуг в Указаниях по заполнению формы статистического наблюдения выделяются «материально-бытовые услуги, услуги по организации питания, быта и досуга, социально-медицинские, санитарно-гигиенические». Кроме того, еще 18% действий по социальному контракту относятся к «другим мероприятиям» и связаны с помощью в строительстве и ремонте хозяйственных построек, устройством детей в дошкольные учреждения, лечением. Эти виды поддержки можно определить как необходимые для следующего шага к самообеспечению. Устройство ребенка в детский сад дает возможность матери пройти профессиональное обучение или вернуться к трудовой деятельности, если профессия уже есть. Помощь в строительстве и ремонте хозяйственных построек оказывается главным образом сельским семьям для развития хозяйства.

Результат реализации адресной помощи на основе социального контракта оценивается долей лиц в трудоспособном возрасте, трудоустроенных в период действия социального контракта, долей семей, у которых увеличился доход от трудовой деятельности или натуральные поступления от личного подсобного хозяйства (ЛПХ) (Об утверждении методики... 2013). В большинстве регионов отмечается относительно низкий уровень конечного выхода семей на самообеспечение: 15% незанятых членов семей были трудоустроены и у 9% увеличился доход от трудовой деятельности (табл. 1). Выделяются (более 30% трудоустроенных или увеличивших свой трудовой доход) Ивановская и Тульская области, Камчатский край, Республика Коми, Ямало-Ненецкий АО. Это отчасти можно объяснить ограниченным числом контрактов, заключенных в 2013 г. и, следовательно, большими возможностями оказания социальной помощи семьям, попавшим в число участников программы обусловленных выплат. Что касается третьего показателя – доли граждан, у которых увеличились натуральные поступления из ЛПХ по окончании срока действия социального контракта, то это произошло у 35% семей, в программу социальной адаптации которых включался пункт поддержки и развития крестьянского хозяйства.

Таблица 1

Результативность оказания помощи на условиях социального контракта в период его действия в 2013 г. (в % к числу социальных контрактов, по данным формы № 1-соцконтракт Минтруда РФ)

	<i>Доля трудоустроенных граждан из числа получателей ГСП на основе социального контракта</i>	<i>Доля семей, у которых увеличился доход от трудовой деятельности по окончании срока действия социального контракта</i>	<i>Доля семей, у которых увеличились натуральные поступления из ЛПХ по окончании срока действия социального контракта*</i>
Белгородская область	9,4	10,1	21,0
Владимирская область	0,0	2,6	0,7
Ивановская область	32,0	32,0	25,1
Тамбовская область	20,5	20,5	100,0
Тверская область	0,0	0,0	0,0
Тульская область	44,9	44,9	-
Ярославская область	4,8	16,2	51,7
Республика Карелия	1,3	13,6	89,4
Республика Коми	100,0	22,2	-
Архангельская область	8,7	4,3	100,0
Вологодская область	6,8	9,8	16,4
Мурманская область	12,3	16,0	0,0
Новгородская область	16,7	0,0	0,0
Астраханская область	15,1	0,0	0,0
Волгоградская область	0,0	0,0	0,0
Ростовская область	2,2	5,5	12,4
Республика Татарстан	15,7	0,9	100,0
Нижегородская область	0,4	0,3	1,9
Оренбургская область	2,7	2,7	100,0
Самарская область	0,9	0,2	49,3
Курганская область	1,0	5,8	14,4
Тюменская область	0,2	0,0	0,0
Ханты-Мансийский автономный округ Югра	1,9	9,3	1,3
Ямало-Ненецкий автономный округ	100,0	0,0	0,0
Республика Бурятия	7,3	8,5	8,5

Продолжение таблицы на стр.130

	<i>Доля трудоустроенных граждан из числа получателей ГСП на основе социального контракта</i>	<i>Доля семей, у которых увеличился доход от трудовой деятельности по окончании срока действия социального контракта</i>	<i>Доля семей, у которых увеличились натуральные поступления из ЛПХ по окончании срока действия социального контракта*</i>
Алтайский край	0,0	11,3	94,1
Кемеровская область	0,0	0,0	0,0
Новосибирская область	0,0	0,0	0,0
Омская область	0,0	4,4	5,8
Томская область	14,5	2,7	100,0
Республика Саха (Якутия)	0,3	4,8	9,3
Камчатский край	33,3	16,7	18,5
Хабаровский край	0,9	7,5	27,5
Амурская область	0,8	0,8	0,0
Итого по регионам, предоставившим информацию	14,7	8,8	35,0

* % к числу контрактов, где в программе записано ведение ЛПХ

Самые высокие показатели (более 50% семей, увеличивших натуральные поступления от ЛПХ) отмечались в Тамбовской, Оренбургской, Томской, Архангельской и Ярославской областях, Алтайском крае, Республике Карелия. На наш взгляд, это объясняется, прежде всего, специальной политикой поддержки сельского населения и небольшим числом семей, которым оказывается помощь.

Особый интерес вызывают результаты опроса семей-участников программы социального контракта о преодолении трудной жизненной ситуации, предусмотренного формой № 1-соцконтракт. Как уже отмечалось, этот термин не определен в законе и здесь речь идет о субъективной оценке. Из двадцати семи регионов, где такой опрос был проведен, в десяти из них доля семей, ответивших, что программа помогла преодолеть трудную жизненную ситуацию, превысила 50%. Не всегда это ощущение совпадает с реальным выходом из бедности. Так, в Республике Татарстан 84% участников программы ответили, что преодолели трудную жизненную ситуацию, но никто не вышел из группы малообеспеченных. По всей видимости, субъективно определение трудной жизненной ситуации не вполне совпадает с бедностью по доходам.

Для семей с трудовым потенциалом система адресных выплат с заключением социального контракта более прогрессивна, чем просто выплата

пособия. Активизация внутренних резервов социальной адаптации семей дает более долговременный результат. Зарубежный опыт показывает, что даже в том случае, когда семье не удастся с первого контракта выйти из бедности, усилия в этом направлении уменьшают ее социальную зависимость, дают уверенность в собственных силах и возможностях (Прокофьева и др. 2012).

Адресная помощь на условиях социального контракта: потенциальные участники программы

Какие семьи могли бы воспользоваться возможностями программы социальной помощи на условиях социального контракта? Поскольку она призвана выявить и задействовать скрытые резервы домохозяйств к самообеспечению, а одним из факторов бедности является незанятость трудоспособных членов, то, прежде всего, данная программа должна быть направлена на стимулирование к выходу на рынок труда неработающих в трудоспособном возрасте. Для оценки численности потенциальных участников таких программ воспользуемся данными РМЭЗ-ВШЭ (2013 г.). С точки зрения доступа к рынку труда совокупность домохозяйств была разделена на три группы: (1) состоящие из лиц старше трудоспособного возраста (24,7%); (2) в которых все трудоспособные заняты на рынке труда или учатся (58,9%); (3) незанятые трудоспособные (16,4%).

В случае использования технологии социального контракта при оказании социальной помощи к домохозяйствам, имеющим разную связь с рынком труда, должны предъявляться различные требования. Заключение социального контракта с группой домохозяйств, состоящих из лиц старше трудоспособного возраста, весьма проблематично. Их бедность связана с низким уровнем пенсионного обеспечения, размер которого во многих случаях едва «перекрывает» величину прожиточного минимума. Поэтому решение проблемы бедности для этого типа домохозяйств зависит от политики государства в области пенсионного обеспечения, а в случае попадания таких семей в бедность социальная помощь должна оказываться на безусловных основаниях.

Если в домохозяйстве все трудоспособные заняты на рынке труда или учатся (вторая группа домохозяйств), то их бедность кроется как в низкой оплате труда, так и в большом числе иждивенцев. Данные обследования показывают, что при уровне бедности¹ в среднем равном 14,6%, среди домохозяйств, в которых все трудоспособные члены работают, она также довольно высока (14,1%). Профиль бедных домохозяйств

¹ Для оценки уровня бедности использовалась официальная методика измерения бедности, при которой бедными признаются домохозяйства, у которых денежные доходы ниже величины прожиточного минимума.

с точки зрения доступа к рынку труда показывает, что основная их часть (более половины от численности бедных) – это семьи с работающими взрослыми, заработная плата которых очень низка и не позволяет им обеспечить своей семье потребление хотя бы на уровне прожиточного минимума. По данным Росстата доля работающих бедных в 2013 г. составила 7,8%, а доля занятых с низким уровнем заработной платы (ниже 2/3 медианы почасового заработка) – 28,1% (Росстат 2014). Таким образом, в большей степени проблема бедности связана с диспропорциями в оплате труда, а именно высокой численностью низкооплачиваемых работников, особенно в бюджетном секторе.

Для семей, где все взрослые работают, социальная помощь может быть направлена на повышение размера пособия на детей из бедных семей или расширение возможностей трудоспособных членов в поиске более высокооплачиваемой работы. В данном случае может быть разработана программа с условием повышения квалификации или перепрофилирования работников с низкой оплатой труда, однако, размер социальной помощи семье в данном случае должен быть существенно выше, чем семьям, не желающим ничего менять в своей жизни. Вместе с тем внедрение механизма социального контракта для данной категории семей весьма ограничено.

Программа социального контракта может и должна активно использоваться для третьей категории домохозяйств, которая включает домохозяйства с незанятыми трудоспособными. Именно взрослых незанятых членов семьи можно и нужно стимулировать для выхода на рынок труда, а при ограничениях на активную трудовую деятельность создавать для этого условия (например, помощь в устройстве ребенка в детский сад, что позволит матери приступить к работе, помощь в лечении от наркотической и алкогольной зависимости). По данным обследования домохозяйств из третьей группы в выборке оказалось 16,4%, в них проживает 6% населения. Риск бедности для этой группы в 1,6 раз выше, чем для домохозяйств, в которых все трудоспособные работают, и почти вдвое выше, чем для домохозяйств пенсионеров. Доля домохозяйств с незанятыми трудоспособными в совокупности бедных составляет 24%. Социальная поддержка им должна оказываться на принципах сочетания денежных пособий с элементами стимулирования экономической активности участников социальных программ, т.е. именно на них направлена система социального контракта.

Здесь необходимо отметить, что численность неработающих в трудоспособном возрасте на протяжении последних лет довольно устойчива. Результаты расчетов, выполненных на масштабных данных обследования НОБУС¹ в 2003 г., а затем на данных обследования МРЭЗ в 2011 г.,

¹ Национальное обследование бюджетов домашних хозяйств и участия в социальных программах, выборка 44529 домохозяйств.

практически полностью повторяются на актуальной базе данных РМЭЗ за 2013 г. (Корчагина, Мигранова 2013).

Большинство домохозяйств с неработающими трудоспособными (87,5%) имеют в составе только одного представителя данной категории, но 10% – двух, а 2,5% – трех и более. Часть неработающих в трудоспособном возрасте могут являться клиентами службы занятости, поскольку они ищут работу (27,4% домохозяйств с неработающими трудоспособными), и, возможно, бедность для них явление временное. Однако почти $\frac{3}{4}$ домохозяйств с неработающими в трудоспособном возрасте (13% от всей совокупности домохозяйств), имеют в своем составе трудоспособных, не планирующих выходить на рынок труда.

Данная группа отличается более низким уровнем образовательного потенциала: доля лиц, которые имеют образование ниже среднего, среди них почти вдвое выше, чем для занятого населения, а доля специалистов с высшим образованием – в полтора раза ниже. Это даёт возможность предположить, что повышение уровня образования и квалификации, переквалификация и переподготовка, как условие социального контракта, приведёт к повышению качества человеческого и трудового капитала и позволит иметь более выгодные позиции на рынке труда.

Среди неработающего населения высока доля лиц до 30 лет (36% против 26,5% среди работников) (рис.1). Молодые люди после окончания школы или института не торопятся выходить на работу и остаются на иждивении родителей. Этот вывод подтверждается данными Росстата: молодежь в возрасте 15–24 лет, которая не учится и не работает, в общей численности населения соответствующей возрастной группы в 2013 г. составляла 11,8% (Росстат 2014). В случае отсутствия обременения в виде малолетних детей, данная категория семей при обращении в службы социальной защиты в первую очередь должна рассматриваться в качестве потенциальной группы на заключение социального контракта.

Вместе с тем анализ социально-демографического состава домохозяйств с неработающими взрослыми показывает, что часть из них имеет существенные внутрисемейные ограничения для выхода на рынок труда. Например, люди преклонного возраста, инвалиды, малолетние дети нередко требуют от трудоспособных членов семьи повышенного внимания и постоянного ухода, что ограничивает их экономическую активность на рынке труда.

По данным обследования 2013 г. выделяются следующие группы домохозяйств с различными барьерами для повышения экономической активности неработающих трудоспособных: домохозяйства с малолетними детьми до трех лет (3,3% от всей совокупности домохозяйств); домохозяйства с пенсионерами в возрасте старше 80 лет (6,9%), с инвалидами первой группы, независимо от возраста (2,1%). Наличие всех трех обременений характерно для 4% всех домохозяйств и для 10% бедных домохозяйств.

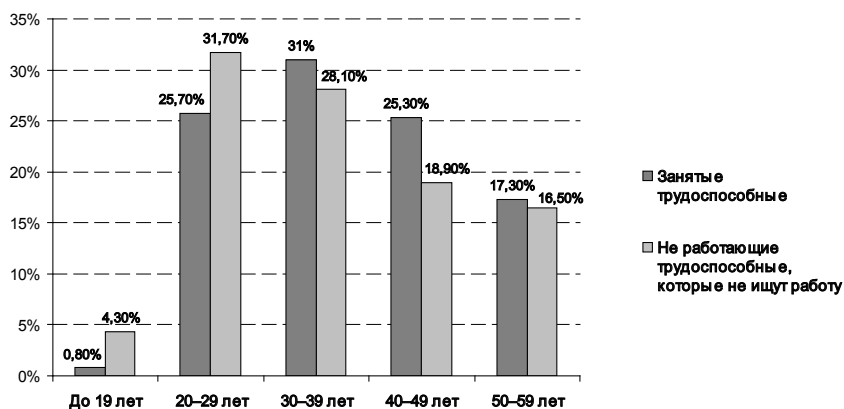


Рис. 1. Распределение неработающих трудоспособных, которые не ищут работу, и занятых трудоспособных по возрастным группам.

Ограничителем для выхода на рынок труда женщин является также наличие детей более старших возрастов (как дошкольного, так и младшего школьного возраста), а именно доступность мест в детских дошкольных учреждениях¹ и в группах продленного дня в школе, в том числе в связи с введением оплаты за пребывание ребенка в группе продленного дня (60% семей с неработающими трудоспособными имеют детей).

Таким образом, наличие неработающего трудоспособного человека (как правило, женщины), в условиях неразвитости в стране услуг по уходу за детьми и престарелыми, может рассматриваться как вынужденная стратегия домохозяйства и уважительная причина для отказа от выхода на рынок труда. Устройство на работу домохозяек, ухаживающих за престарелыми родственниками, возможно только с развитием спектра услуг по уходу за нетрудоспособными членами семьи, созданием рабочих мест с гибким графиком занятости, в т.ч. домашней.

Учитывая внутрисемейные барьеры, ограничивающие занятость неработающих взрослых, можно констатировать, что численность потенциальных участников контрактов социальной адаптации не столь высока и данная программа не может выступать средством решения проблемы бедности населения, поскольку может оказывать эффективное воздействие не более чем на 13% домохозяйств, часть из которых может включиться в данную программу с определенными ограничениями.

¹ На начало 2013 г. уже 2403,9 тыс. детей нуждались в устройстве в дошкольные образовательные учреждения (Росстат 2013).

Среди бедных домохозяйств доля потенциальных участников системы социального контракта составляет 24%. Однако почти половина из них также сможет это сделать только на условиях более гибких форм занятости и/или при оказании им помощи в уходе за детьми и пожилыми.

Таким образом, обследование показало, что внедрение в практику социальной защиты механизмов предоставления помощи на основе заключения социального контракта не может быть универсальным средством решения проблемы бедности. Они могут применяться только к группе домохозяйств, где есть незанятые в трудоспособном возрасте, и, кроме того, для развития программ активизации моделей самообеспечения семей необходимо развитие сферы услуг для семей с детьми и людей преклонного возраста. В отличие от стран, где система социального контракта эффективно работает уже несколько десятилетий (OECD 2012; Briard, Sautory 2012; Eichhorst et al. 2008), в России главным фактором бедности выступает не безработица, а низкая оплата труда. Ситуация, при которой работающий человек может быть бедным, актуальна для российской экономики и эту проблему система обусловленной социальной помощи решить не может. Тем не менее её использование дает потенциальную возможность улучшить положение почти четверти бедных домохозяйств.

Выражения благодарности

Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 г.

Список источников

Корчагина И. И., Мигранова Л. А. Социальная помощь малоимущим домохозяйствам на условиях социального контракта // *Народонаселение*. 2013. (1): 74–83.

О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» / *Федеральный закон № 238-ФЗ от 25.12.2012 г.* // <http://goo.gl/cnUFd8> (дата обращения: 08.02.2015).

Об утверждении методики оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта. Методика оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта / *Совместный приказ Минтруда России и Росстата № 506н / 389 от 3.09.2013 г.* // <http://goo.gl/HQbHZe> (дата обращения: 08.02.2015).

Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации федерального статистического наблюдения за оказанием социальной помощи на основании социального контракта за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, Форма N 1-соцконтракт / *Приказ Федеральной службы государственной статистики от 30.07.2013 г. N 297* // <http://goo.gl/a7MH0e> (дата обращения: 08.02.2015).

Овчарова Л. Н., Прокофьева Л. М. Система социальной поддержки, направленной на активизацию выхода из бедности, в регионах Российской Федерации // *СПЕРО*. 2014. (19): 87–102.

Прокофьева Л., Рыбальченко С., Юрьев Е. *Семейная политика Франции: возможности применения успешного опыта в России*. М.: М–Студио, 2012.

Росстат. *Российский статистический ежегодник*. М.: Росстат, 2013.

Росстат. *Рынок труда, занятость и заработная плата* // <http://goo.gl/y2QtCY> (дата обращения: 28.11.2014).

Briard P., Sautory O. *Evolution de l'impact du revenu de solidarité active (RSA) sur l'offre de travail*. Paris: Dares, Direction de l'Animation, des Etudes et des Statistiques, 2012.

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

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

*Lidija Prokofieva, Irina Korchagina,
Anna Mironova, Ekaterina Tarnovskaya*

THE SOCIAL CONTRACT AS A MECHANISM ENABLING HOUSEHOLDS TO OVERCOME POVERTY IN RUSSIA

State programs based on social transfers from higher to lower income groups have been changing the nature of the support given to families. This has entailed moving from the passive help of benefits to more active styles of support that can help households break out of the poverty zone. These more active forms have included drives to increase the labour potential of families and raise their incomes. The target of these policies have been, in the main, families with unemployed members in working age. This program of social transfers has been deployed in a variety of regions throughout Russia from the beginning of this century. This article shows how households failed to become self-supporting in the majority of regions even after implementation of this new social program in 2013. Nonetheless, even though many families were unable to break free of poverty on the first try, efforts in this area did enough to at least reduce their dependence and improve their levels of self-belief and confidence. This implementation of this program has allowed a quarter of all poor households to improve their economic status.

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

References

Briard P., Sautory O. (2012) *Evolution de l'impact du revenu de solidarité active (RSA) sur l'offre de travail Document d'études*, Paris: Dares, Direction de l'Animation, des Etudes et des Statistiques.

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

Lidija M. Prokofieva - PhD in Economics, Senior research fellow in the Center for Studies of Incomes and Living Standards, Institute for Social Development Studies NRU HSE, Moscow, Russian Federation. Email: lprokofieva@hse.ru

Irina I. Korchagina - PhD in Economics, Senior research fellow in the Center for Studies of Incomes and Living Standards, Institute for Social Development Studies NRU HSE, Moscow, Russian Federation. Email: lprokofieva@hse.ru

Anna A. Mironova - PhD student in Demography NRU HSE, Junior research fellow in the Center for Studies of Incomes and Living Standards, Institute for Social Development Studies NRU HSE, trainee researcher in the International Scientific-Educational Laboratory for Socio-Cultural Research NRU HSE, Moscow, Russian Federation. Email: amironova@hse.ru

Ekaterina E. Tarnovskaya - Master's degree in public policy, Junior research fellow in the Center for Studies of Incomes and Living Standards, Institute for Social Development Studies NRU HSE, Moscow, Russian Federation. Email: etarnovskaya@hse.ru

Korchagina I. I., Migranov L. A. (2013) Sotsial'naya pomoshch' maloimushchim domokhozyaystvam na usloviyakh sotsial'nogo kontrakta [Social Services for Poor Households as part of the Social Contract]. *Narodonaselenie* [Population], (1): 74–83.

O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon "O gosudarstvennoy sotsial'noy pomoshchi" [On Modification of the Federal Law "State Social Support"]. *Federal'nyy zakon № 238-FZ ot 25.12.2012 g.* [Federal Law N 238-FZ from 25.12.2012], <http://goo.gl/cnUFd8> (accessed 08.02.2015).

Ob utverzhdenii metodiki otsenki effektivnosti okazaniya gosudarstvennoy sotsial'noy pomoshchi na osnovanii sotsial'nogo kontrakta. Metodika otsenki effektivnosti okazaniya gosudarstvennoy sotsial'noy pomoshchi na osnovanii sotsial'nogo kontrakta [Confirmation of Methods used in Evaluating of Efficiency in State Social Support through Social Contract. A Methodology of Evaluating the Efficiency of State the Social Support through the Social Contract]. *Sovmestnyy prikaz Mintruda Rossii i Rosstata № 506n / 389 ot 3.09.2013 g.* [Joint Order of Labour Ministry and Rosstat N 506n/389 from 3.09.2013], <http://goo.gl/HQbHZE> (accessed 08.02.2015).

Ob utverzhdenii statisticheskogo instrumentariya dlya organizatsii Ministerstvom truda i sotsial'noy zashchity Rossiyskoy Federatsii federal'nogo statisticheskogo nablyudeniya za okazaniem sotsial'noy pomoshchi na osnovanii sotsial'nogo kontrakta za schet sredstv byudzheta sub"ekta Rossiyskoy Federatsii, Forma N 1-sotskontrakt [On the Approval of Statistical Instruments for the Organization for Statistical Monitoring of Provision of Social Support through the Social Contract from the Budget of Regions of Russian Federation by the Ministry of Labour and Social Support, Form N 1-Socontract]. *Prikaz Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki ot 30.07.2013 g. N 297* [Order of Federal Service for State Statistics from 30.07.2013], <http://goo.gl/a7MH0e> (accessed 08.02.2015).

OECD (2007) *Activating the Unemployed: What Countries Do. OECD Employment Outlook*, Paris: OECD: 207–242.

Ovcharova L. N., Prokof'eva L. M. (2014) Sistema sotsial'noy podderzhki, napravlennoy na aktivizatsiyu vykhoda iz bednosti, v regionakh Rossiyskoy Federatsii [A Social Support System Directed Towards Poverty reduction in the Regions of the Russian Federation]. *SPERO*, (19): 87–102.

Prokof'eva L., Rybal'chenko S., Yur'ev E. (2012) *Semeynaya politika Frantsii: vozmozhnosti primeneniya uspehnogo opyta v Rossii* [Family Policy in France: the Possibility of Using the Successful Experience of Russia]. Moscow: M-Studio.

Rosstat (2013) *Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik – 2013* [Russian Statistical Review – 2013], Moscow: Rosstat.

Rosstat (2014) *Rynok truda, zanyatost' i zarabotnaya plata* [Labour and Job Markets and Salaries], <http://goo.gl/y2QtCY> (accessed 28.11.2014).