

УДК 316

## Социальный контракт как форма государственной социальной помощи малообеспеченным категориям населения

**Келлер Павел Анатольевич**

Аспирант,

Институт дополнительного профессионального образования работников социальной сферы,  
105066, Российская Федерация, Москва, 1-й Басманный переулок, 10;  
e-mail: pavelkeller@yandex.ru

### Аннотация

Данная статья содержит материалы о проблемах бедности в регионах России и инновационных технологиях ее преодоления. Особое внимание уделяется социальному контракту – технологии социальной адаптации малоимущих граждан, которая направлена на стимулирование малообеспеченных граждан к активным действиям по преодолению трудной жизненной ситуации и выходу из бедности. Таким гражданам региональные органы предлагают более весомую материальную поддержку при заключении социального контракта и принятии программы социальной адаптации. Социальный контракт нацелен на искоренение иждивенчества и психологии потребительства, на стимулирование активности самих граждан в повышении их жизненного уровня, на самообеспечение себя и своих семей. Технология социального контракта направлена в первую очередь на социальную поддержку нуждающихся семей и граждан. Применение двусторонних договорных отношений предусматривает ответственность не только государственных структур, но и индивидуальную ответственность и самих получателей таких мер поддержки. Технология социального контракта способствует трудоустройству незанятых трудоспособных членов нуждающихся семей. В статье представлен опыт субъектов РФ по внедрению социального контракта. Социальный контракт показал свою эффективность в основном в небольших городах и сельской местности, в мегаполисе данная технология менее эффективна.

### Для цитирования в научных исследованиях

Келлер П.А. Социальный контракт как форма государственной социальной помощи малообеспеченным категориям населения // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 2А. С. 122-129.

### Ключевые слова

Социальный контракт, бедность, социальное обслуживание, государственная социальная помощь, население, социальная адаптация.

---

## Введение

В настоящее время среди современных технологий социальной работы важная роль отводится внедрению технологии социального контракта, который направлен в первую очередь на социальную поддержку нуждающихся семей и граждан. Социальный контракт – это 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, гражданин – реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации.

Социальный контракт позволяет получить не сами блага, а инструменты для их получения. В связи с этим, в зависимости от индивидуальной программы, потратить деньги можно на приобретение оборудования, ремонт и достройку необходимых помещений, прохождение лечения, покупку инструментов и т. д. Также в рамках программы может быть представлена и натуральная помощь, если того требует материально-бытовое положение семьи: продукты, одежда, уголь и дрова для отопления, лекарства и др.

За непродолжительное время своего существования социальный контракт зарекомендовал себя в качестве действенного инструмента в реализации социальной политики. Прослеживается устойчивая тенденция увеличения количества лиц, желающих заключить подобное соглашение.

### Государственная социальная помощь на основании социального контракта

В начале 90-х годов прошлого столетия проблема бедности стала одной из наиболее острых в социальной сфере России. Такое положение было обусловлено объективными обстоятельствами, связанными прежде всего с проводимыми в нашей стране экономическими реформами. Именно в этот период обесцениваются сбережения населения, растет открытая и латентная безработица, появляется феномен хронической задолженности по заработной плате, социальным пособиям, резко возросла социально-экономическая дифференциация регионов и стратификация населения.

По определению М.А. Гулиной, «бедность – существование, при котором люди лишены возможности активного участия в жизни общества из-за недостатка материальных или социальных ресурсов» [Гулина, 2008].

В мировой практике для оценки распространения бедности на официальном уровне используется методика определения прожиточного минимума, основанная на относительном понимании бедности. При этом подходе учитываются не только денежные доходы, но также рассматриваются индикаторы продолжительности жизни, состояния здоровья, доступ к образовательным учреждениям и т.д.

Различают абсолютную и относительную бедность. Под абсолютной бедностью понимают недостаточность удовлетворения наиболее существенных, чаще всего физических, потребностей (пища, одежда, жилье). Относительная бедность – определение положения человека относительно общего уровня доходов стране [Очирова, Бобкова, Григорьева, 2008].

Так, в европейских странах на официальном государственном уровне происходит отказ от концепции абсолютной бедности в пользу концепции относительной бедности. Если в первом случае индивид считается бедным тогда, когда ему не хватает средств для физического выживания, то в концепции относительной бедности бедным уже считается тот, кому не хватает

средств для поддержания приемлемого для данного общества минимального стандарта жизни [Холостова, 2011].

Со второй половины XX века с развитием концепции относительной депривации в официальной практике различных государств, прежде всего стран Европейского союза, происходит переход от использования только экономического критерия идентификации бедности к применению комплекса критериев, среди которых существенное значение имеют критерии социального характера, направленные на исследование качества и условий жизни. Согласно новой концепции, бедность отражает не только и не столько доходы, сколько образ жизни, уровень и качество жизни в целом [Холостова, Климантова, 2011].

В России в 2008 году под руководством А.В. Очировой была проведена важная работа, посвященная исследованию расслоения российского общества. [Овчирова, Бобков, Григорьева, 2008]. Впервые в новейшей истории было проанализировано положение граждан не только по доходам, но и по жилищной обеспеченности. По доходам и по жилищу или по одному из этих важнейших материальных условий жизни в 2008 году свыше 40% россиян относились к категории нуждающихся (около 58 млн человек). Значительная часть этой группы – бедные и по доходам, и по жилищу. Это наиболее неблагополучный слой российского общества. По итогам исследования, 37,5% россиян оказались в так называемых переходных слоях.

За 10 лет с 2008 по 2017 год доля граждан с денежными доходами ниже прожиточного минимума сократилась с 40% до 13,3%. В 2017 году численность таких граждан несколько сократилась, составив 19,5 млн человек, или 13,3% от общей численности населения (в 2016 году – 19,6 млн человек, или 13,4%).

По данным Доклада Минтруда, в 2018 году в структуре денежных доходов по сравнению с предыдущим годом произошли следующие изменения. На долю 10% наиболее обеспеченного населения в 2017 году, как и в 2016 году, приходилось 30,3% общего объема денежных доходов, а на долю 10% наименее обеспеченного населения – 1,9% [Доклад об итогах работы Министерства труда и социальной защиты..., www].

Соотношение между среднедушевым доходом и величиной прожиточного минимума на душу населения в 2017 году по сравнению с предыдущим годом не изменилось и составило 3,1 раза. Соотношение между средней зарплатой и величиной прожиточного минимума трудоспособного населения за этот период повысилось с 3,5 до 3,6 раза. Соотношение между средней пенсией по старости и величиной прожиточного минимума пенсионера составило 1,6 раза (в 2016 году – 1,5 раза).

Федеральным законом от 28 декабря 2017 года № 421-ФЗ предусмотрено установление МРОТ с 1 января 2018 года в размере 9489 рублей, что составляет 85% от величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2017 года [Там же].

С 1 января 2019 года и далее ежегодно с 1 января предусмотрено установление МРОТ в размере 100% от величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за II квартал предыдущего года. С 1 мая 2018 года МРОТ устанавливается в размере 11163 рубля (100% от величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2017 года).

Видно, что, за 2018 – 2020 годы МРОТ повысится на 53% при прогнозируемом росте потребительских цен за данный период на 12,5%. В 2017 году, по данным Росстата, среднемесячная номинальная начисленная заработная плата за январь – декабрь 2017 года составила 39144 рублей и по сравнению с соответствующим периодом прошлого года выросла на 7,3%.

Среди технологий социальной работы в современных условиях важная роль отводится внедрению технологии социального контракта, который направлен в первую очередь на социальную поддержку нуждающихся семей и граждан. Применение двусторонних договорных отношений предусматривает ответственность не только государственных структур, но и индивидуальную ответственность самих получателей таких мер поддержки. Социальный контракт нацелен на искоренение иждивенчества и психологии потребительства, на стимулирование активности самих граждан в повышении их жизненного уровня, на самообеспечение себя и своих семей [Еремина, Палибина, 2016].

Как отмечалось в Докладе Минтруда, в 2017 году в регионах развивалось оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта. Эта технология направлена на стимулирование малообеспеченных граждан к активным действиям по преодолению трудной жизненной ситуации и выходу из бедности. Таким гражданам региональные органы предлагают более весомую материальную поддержку при заключении социального контракта и принятии программы социальной адаптации. В 2017 году, по предварительным данным, поступившим из органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации с гражданами было заключено 65,4 тысячи социальных контрактов, что на 73% больше, чем в 2013 году. С учетом всех членов семей, социальным контрактом было охвачено 230,7 тыс. человек, или в 2,4 раза больше, чем в 2013 году [Там же].

Приоритетом в оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта были малообеспеченные семьи с детьми. Из общего числа семей с детьми, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, в целом по Российской Федерации 41,8% преодолели трудную жизненную ситуацию (в 2013 году – 21,7%). Наиболее высокие значения данного показателя в Ивановской, Орловской, Самарской и Курганской областях, республиках Мэрий Эл и Хакасия, Тюменской области, Республике Тыва, Ставропольском крае (87,0%), Чукотском автономном округе (100%) [Там же].

Статистический анализ результативности социального контракта, заключенного с семьями с детьми, показал, что в 2017 году с малообеспеченными семьями, имеющими детей в возрасте до 16 лет, заключено 46,9 тысяч социальных контрактов, что составило 71,7% от общего числа социальных контрактов в целом по Российской Федерации. Средний размер единовременной денежной выплаты семьям с детьми в рамках социального контракта в среднем по субъектам Российской Федерации составил 36,8 тыс. рублей (в 2013 году – 34,0 тыс. рублей). В ряде регионов средний размер единовременной выплаты семьям с детьми существенно выше: в Сахалинской области – 185,2 тыс. рублей, Республике Саха (Якутия) – 148,3 тыс. рублей, Краснодарском крае – 82,8 тыс. рублей, Республике Крым – 76,3 тыс. рублей, Калининградской области – 71,4 тыс. рублей, Тверской области – 70,9 тыс. рублей, Республике Карелия – 64,1 тыс. рублей [Там же].

Анализ, осуществленный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, установил, что в 2017 году в рамках социального контракта 74,7 тыс. человек из малообеспеченных семей с детьми вели личное подсобное хозяйство, 30,8 тыс. человек получили социальные услуги, 3,9 тыс. гражданам органами службы занятости населения оказано содействие в поиске работы, 1,7 тыс. семей занимались индивидуальной трудовой деятельностью, 0,7 тыс. человек прошли профессиональное обучение.

Таким образом, социальный контракт зарекомендовал себя как эффективная форма социальной поддержки нуждающихся семей. В 2017 году среднедушевой доход в семьях,

имеющих детей, по окончании социального контракта в целом по РФ увеличился в 1,5 раза. Так, во Владимирской и Ростовской областях увеличение дохода составило 2,4 раза, Томской области – 2,1 раза, Омской области – 2,0 раза, Тамбовской области – 1,7 раза, Архангельской, Оренбургской, Самарской областях и Республике Бурятия – 1,6 раза [Там же].

В итоговом отчете Минтруда России за 2017 год оценивалась роль социального контракта при трудоустройстве, рассматривалось, насколько эта технология способствует трудоустройству незанятых трудоспособных членов нуждающихся семей. Так, в 2017 году доля таких граждан в общей численности участников программ социального контракта составила в Республике Коми 100%, Тульской области – 62,6%, Мурманской области – 43,4%, Липецкой области – 42,2%, Республике Калмыкия – 41,2%, Ленинградской области – 34,6%. У 33,3% семей с детьми увеличились натуральные поступления продукции из личных подсобных хозяйств, что способствовало улучшению качества домашнего питания. По завершении социального контракта 49,6% малообеспеченных семей, улучшив свое материальное положение, преодолели бедность. Доля малообеспеченных семей, преодолевших трудную жизненную ситуацию, составила 46,7%. [Там же].

В субъектах Российской Федерации прорабатываются и принимаются решения, направленные на стимулирование оказания малоимущим семьям государственной социальной помощи на основании социального контракта.

Социальный контракт в Москве начал внедряться в 2011 году. На заседании Правительства Москвы 5 апреля 2011 года было утверждено Постановление № 100-ПП «Об организации проведения эксперимента в городе Москве по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта». Эксперимент в Москве был направлен на апробацию технологий оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта; отработку механизмов ресурсного обеспечения (организационного, кадрового) процедуры оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта; создание условий для выхода семьи из трудной жизненной ситуации за счет формирования самостоятельных источников дохода [Холостова, Климантова, 2015].

Участниками эксперимента были малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, имеющие постоянное место жительства в городе Москве и среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума. В эксперименте участвовало 30 московских семей, и всем им удалось выйти из категории нуждающихся. В 2014 году депутаты Московской городской Думы приняли законопроект, который дополнял столичный закон о социальном обслуживании понятием социального контракта. Социальный контракт – это не постоянная форма социальной поддержки, контракт заключается на полгода и нужен для того, чтобы помочь людям выйти из трудной жизненной ситуации. Через полгода определяется необходимость дальнейшей поддержки. В Москве помощь предоставляется адресно, по заявлениям, она может выражаться в разных формах: устройство детей в садик, помощь в поиске работы, обучение на курсах повышения квалификации, профессиональная переподготовка или просто деньги, – вид и объемы помощи будут определяться индивидуально. Однако в контракте прописаны обязательства не только города, но и нуждающегося москвича. И если сам человек не делает ничего, чтобы выйти из трудной жизненной ситуации, помощь в форме социального контракта завершается.

Нужно сказать, что технология социального контракта в Москве как в мегаполисе не нашла большого распространения и ее внедрение не принесло значимых результатов.

С учетом лучших практик субъектов Российской Федерации и эффективности применения технологии социального контракта в регионах будут осуществляться дополнительные меры по распространению данной технологии. В 2018 году и далее предполагается увеличение расходов региональных бюджетов на эти цели, а также совершенствование информационной поддержки программ социальной помощи на основании социального контракта.

### Заключение

Таким образом, среди технологий социальной работы в современных условиях важная роль отводится внедрению технологии социального контракта, которая направлена в первую очередь на социальную поддержку нуждающихся семей и граждан. Таким гражданам региональные органы предлагают более весомую материальную поддержку при заключении социального контракта и принятии программы социальной адаптации. Социальный контракт нацелен на искоренение иждивенчества и психологии потребительства, на стимулирование активности самих граждан в повышение их жизненного уровня, на само обеспечение себя и своих семей. Применение двусторонних договорных отношений предусматривает ответственность не только государственных структур, но и индивидуальную ответственность самих получателей таких мер поддержки. Технология социального контракта способствует трудоустройству незанятых трудоспособных членов нуждающихся семей. Предоставление государственной социальной помощи на основании социального контракта опирается на достаточно развитую нормативно-правовую базу, которая продолжает трансформироваться и совершенствоваться как на государственном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Социальный контракт показал свою эффективность в основном в небольших городах и сельской местности. В мегаполисе эта технология менее эффективна. В настоящее время в регионах принимаются решения, направленные на стимулирование оказания малоимущим семьям государственной социальной помощи на основании социального контракта.

### Библиография

1. Гулина М.А. Словарь-справочник по социальной работе. СПб.: Питер, 2008.
2. Доклад об итогах работы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в 2017 году и задачах на 2018 год. URL: <http://filling-form.ru/blank/64707/index.html>
3. Еремина О.А., Палибина А.С. Социальный контракт как новый вид адресной социальной помощи // IX Международная научно-практическая конференция «Научные исследования и разработки». М.: Олимп, 2016. С. 350-353.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения: федер. закон от 28.12.2017 № 421-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»: федер. закон от 25.12.2012 № 258-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об организации проведения эксперимента в городе Москве по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта: постановление Правительства Москвы от 05.04.2011 № 100-ПП // СПС «Гарант».
7. Очирова А.В., Бобкова В.Н., Григорьева Н.С. (ред.) Социальные стандарты качества жизни. М.: МАКС Пресс, 2008. 284 с.
8. Холостова Е.И. Технологии социальной работы по преодолению бедности. Социальный контракт // Социальное обслуживание. 2011. № 9. С. 82-102.
9. Холостова Е.И., Климантова Г.И. Инновации в государственной социальной помощи: социальный контракт. М.: ИПК ДСЗН, 2011. 90 с.
10. Холостова Е.И., Климантова Г.И. Социальный контракт. От заключения до исполнения. М.: Дашков и К, 2015. 164 с.

## Social contract as a form of state social assistance to low-income groups

**Pavel A. Keller**

Postgraduate,  
Institute of Additional Professional Education of Social Workers,  
105066, 10, 1<sup>st</sup> Basmannyi lane, Moscow, Russian Federation;  
e-mail: pavelkeller@yandex.ru

### Abstract

This article deals with the problems of poverty in the regions of Russian Federation and innovative technologies to overcome it. The author pays special attention to the social contract – the technology of social adaptation of poor people, which is aimed at encouraging low-income citizens to take active actions to overcome difficult life situations and poverty. The regional authorities offer to such citizens more significant financial support at the conclusion of the social contract and the adoption of the programme of social adaptation. The social contract is aimed at eradicating the dependency and psychology of consumerism, at stimulating the activity of citizens in improving their living standards, at self-sufficiency. The technologies of e social contract are primarily aimed at social support of needy families and citizens. The application of bilateral contractual relations provides for the responsibility not only of state structures, but also of the individual responsibility. The technology of social contract contributes to the employment of unemployed employable members of needy families. The article presents the experience of the constituent entities of the Russian Federation in the implementation of the social contract. The author concludes that social contract has shown its effectiveness mainly in small towns and rural areas, and in the metropolis, this technology is less effective.

### For citation

Keller P.A. (2018) Sotsial'nyi kontrakt kak forma gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi maloobespechennym kategoriyam naseleniya [Social contract as a form of state social assistance to low-income groups]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (2A), pp. 122-129.

### Keywords

Social contract, poverty, social service, state social assistance, population, social adaptation.

### References

1. Doklad ob itogakh raboty Ministerstva truda i sotsial'noi zashchity Rossiiskoi Federatsii v 2017 godu i zadachakh na 2018 god [Report on the results of the work of the Ministry of labour and social protection of the Russian Federation in 2017 and tasks for 2018]. Available at: <http://filling-form.ru/blank/64707/index.html> [Accessed 16/04/18].
2. Eremina O.A., Palibina A.S. (2016) Sotsial'nyi kontrakt kak novyi vid adresnoi sotsial'noi pomoshchi [Social contract as a new form of social support]. *IX Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya "Nauchnye issledovaniya i razrabotki"* [Proc. Int. Conf. "Research and development"]. Moscow: Olimp Publ., pp. 350-353.
3. Gulina M.A. (2008) *Slovar'-spravochnik po sotsial'noi rabote* [Dictionary-reference book on social work]. Saint Petersburg: Piter Publ.
4. Kholostova E.I. (2011) Tekhnologii sotsial'noi raboty po preodoleniyu bedno-sti. Sotsial'nyi kontrakt [Technologies of social work to overcome poverty. Social contract]. *Sotsial'noe obsluzhivanie* [Social services], 9, pp. 82-102.

5. Kholostova E.I., Klimantova G.I. (2011) *Innovatsii v gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi: sotsial'nyi kontrakt* [Innovations in state social assistance: social contract]. Moscow: Institute of Additional Professional Education of Social worker.
6. Kholostova E.I., Klimantova G.I. (2015) *Sotsial'nyi kontrakt. Ot zaklyucheniya do ispolneniya* [Social contract. From conclusion to execution]. Moscow: Dashkov i K Publ.
7. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi": feder. zakon ot 25.12.2012 № 258-FZ [On amendments to the Federal Law "On state social assistance": Federal Law No. 258-FZ of December 25, 2012]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
8. O vnesenii izmenenii v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v chasti povysheniya minimal'nogo razmera oplaty truda do prozhitochnogo minimuma trudospobnogo naseleniya: feder. zakon ot 28.12.2017 № 421-FZ [On amendments to the separate laws of the Russian Federation related to raising the minimum wage to the subsistence level of the employable population: Federal Law No. 421-FZ of December 28, 2017]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
9. *Ob organizatsii provedeniya eksperimenta v gorode Moskve po okazaniyu gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi maloimushchim sem'yam i maloimu-shchim odinoko prozhivayushchim grazhdanam na osnove sotsial'nogo kon-trakta: postanovlenie Pravitel'stva Moskvyy ot 05.04.2011 № 100-PP* [On the organization of conducting an experiment in the city of Moscow on rendering the state social assistance to poor families and to poor lonely living citizens on the basis of the social contract: Order of the Government of Moscow No. 100-PP of April 05, 2011]. *SPS "Garant"* [SPS Garant].
10. Ochirova A.V., Bobkova V.N., Grigor'eva N.S. (ed.) (2008) *Sotsial'nye stan-darty kachestva zhizni* [Social standards of quality of life]. Moscow: MAKS Press Publ.