

КУРШИЕВА НУРИСАТ МАГОМЕДОВНА

к.э.н., доцент кафедры Государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный технический университет»,
e-mail: Nurisat@mail.ru

ШАБАНОВА МАДИНА МУХИДИНОВНА

д.э.н., профессор кафедры Государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный технический университет»,
e-mail: madinash07@mail.ru

ГАДЖИЕВА НАИДА МАГОМЕДОВНА

к.э.н., доцент кафедры информационных технологий и прикладной информатики в экономике ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный технический университет»,
e-mail: gnm-19@mail.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2024-2-44-58

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ
НАСЕЛЕНИЮ НА ОСНОВЕ СОЦИАЛЬНОГО КОНТРАКТА: ОПЫТ РЕГИОНОВ**

Аннотация. В работе рассматривается эффективность государственной социальной помощи населению на основе социального контракта в регионах России. Отмечается, что социальный контракт является одним из основных инструментов для достижения национальной цели по снижению уровня бедности в России. Обозначена цель социального контракта - повышение качества жизни малоимущих граждан за счет их собственной активности в получении постоянных источников дохода. Проведен анализ опыта реализации социальных контрактов в регионах России, изучена нормативно-правовая база их регулирования на федеральном и региональном уровнях. Проанализированы основные направления социальных контрактов - на поиск работы, осуществление предпринимательской деятельности, ведение личного подсобного хозяйства, преодоление трудной жизненной ситуации. Показана динамика роста количества заключенных контрактов и охвата населения этой мерой поддержки. Выявлены проблемы в реализации социальных контрактов, включая низкую информированность граждан и невысокую результативность в плане преодоления бедности. В работе сделан вывод о необходимости совершенствования механизма социальных контрактов в регионах для повышения их эффективности. Предлагаются конкретные меры - информационная работа, индивидуальное сопровождение участников, улучшение межведомственного взаимодействия и др..

Ключевые слова: государственная социальная помощь, социальный контракт, регионы России, направления социального контракта, межведомственное взаимодействие.

KURSHIEVA NURISAT MAGOMEDOVNA

Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration, Dagestan State Technical University,
e-mail: Nurisat@mail.ru

SHABANOVA MADINA MUKHIDINOVNA

Dr.Sc of Economics, Professor of the Department of Public and Municipal Administration, Dagestan State Technical University,
e-mail: madinash07@mail.ru

GADZHIEVA NAIDA MAGOMEDOVNA

Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of Information Technology and Applied Informatics in Economics, Dagestan State Technical University, e-mail: gnm-19@mail.ru

THE EFFECTIVENESS OF STATE SOCIAL ASSISTANCE TO THE POPULATION ON THE BASIS OF A SOCIAL CONTRACT: THE EXPERIENCE OF THE REGIONS

Abstract. *The paper examines the effectiveness of state social assistance to the population on the basis of a social contract in the regions of Russia. It is noted that the social contract is one of the main tools for achieving the national goal of reducing poverty in Russia. The purpose of the social contract is to improve the quality of life of poor citizens through their own activity in obtaining permanent sources of income. The analysis of the experience of implementing social contracts in the regions of Russia was carried out, the regulatory framework for their regulation at the federal and regional levels was studied. The main directions of social contracts are analyzed - for job search, entrepreneurial activity, maintaining a personal subsidiary, overcoming a difficult life situation. The dynamics of the growth in the number of contracts concluded and the coverage of the population with this support measure are shown. Problems in the implementation of social contracts have been identified, including low awareness of citizens and low effectiveness in overcoming poverty. The paper concludes that it is necessary to improve the mechanism of social contracts in the regions to increase their effectiveness. Specific measures are proposed - information work, individual support of participants, improvement of interdepartmental interaction, etc..*

Keywords: *state social assistance, social contract, regions of Russia, directions of social contract, interdepartmental interaction.*

Введение

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» одной из национальных целей определена цель «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей». Одним из целевых показателей, характеризующим достижение данной цели, является снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года.

Оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта является одним из основных инструментов достижения указанного целевого показателя. Так, целью оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта является повышение качества жизни малоимущих граждан за счет собственных активных действий по получению постоянных самостоятельных источников дохода в денежной форме, позволяющих преодолеть трудную жизненную ситуацию и улучшить материальное положение заявителя (семьи заявителя). В посланиях Президента Федеральному Собранию РФ в 2019 г. и 2020 г. «внедрение практики социальных контрактов также было определено как перспективное направление борьбы с бедностью, расширение которой за 5 лет может обеспечить охват данной формой социальной помощи до 9 млн человек, или примерно 50% бедного населения РФ».[1]

Особенность такой меры заключается, прежде всего, в том, что при оказании помощи в большей степени задействуется потенциал получателей, а также их желание преодолеть финансовые трудности»[2]. Поэтому «основной целью внедрения механизма соцконтракта является выход граждан из кризисных ситуаций за счет самостоятельных источников доходов»[3]. Данная концепция предлагает альтернативу автоматической выплате пособий малоимущим гражданам без каких-либо требований к ним. Ее основная цель - повысить личную ответственность получателей социальной помощи, изменить их пассивную позицию иждивенцев, стимулировать экономическую и трудовую активность, помочь найти и задействовать собственные ресурсы для обеспечения семьи и улучшения благосостояния.

Социальный контракт (далее – СК) - это особое соглашение между органами социальной защиты и малоимущими гражданами. Согласно этому договору, органы социальной защиты обя-

зуются найти все возможные способы решения проблемы и предоставить помощь в разных формах для их осуществления. Цель - чтобы впоследствии граждане могли самостоятельно себя обеспечивать. Со своей стороны, получатели помощи берут на себя обязательства выполнять предусмотренные мероприятия.

Соглашения между государством и гражданами в на основе социального контракта предусматривают четыре основных направления деятельности. Во-первых, содействие в поиске подходящего места работы. Во-вторых, возможность организации небольшого хозяйства для обеспечения семьи продуктами питания. В-третьих, предоставление возможностей для развития индивидуального предпринимательства. И наконец, реализация различных мер и программ, призванных помочь гражданам преодолеть сложные жизненные обстоятельства.

В соответствии с условиями программы, на открытие собственного бизнеса может быть выделено до 350 000 рублей, на развитие личного подсобного хозяйства - до 200 000 рублей. Для выхода из сложной жизненной ситуации определяется индивидуальный размер единовременной или ежемесячной поддержки. Показателем эффективности социального контракта служит преодоление черты бедности его участниками и снижение уровня бедности в регионе.

Реализация пилотного проекта «Социальные контракты» на оказание ГСП на основании социального контракта на территории РФ показало, что в ряде пилотных регионов 46,5% граждан из числа охваченных государственной социальной помощью на основании социального контракта преодолели трудную жизненную ситуацию, улучшив свое материальное положение.

В то же время, анализ статистических данных о реализации мероприятий, направленных на оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта, также показывает неоднозначность исследуемого процесса. Как следует из материалов доклада министра труда и социальной защиты А.О. Котякова, представленного на заседании Президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам социальной поддержки граждан 25 мая 2022 года, лишь половина граждан, заключивших социальный контракт, смогли добиться долгосрочного улучшения своего материального положения и выхода из бедности. А именно, по данным министерства, 52,5% получателей социальных контрактов зафиксировали увеличение своих доходов после завершения действия этой меры государственной поддержки. Тем не менее, лишь небольшая часть тех, кто заключил социальные контракты, смогла на данный момент существенно улучшить свое материальное положение. Только около 22,5% получателей такой государственной поддержки добились увеличения среднего дохода на одного члена семьи до уровня, превышающего официально установленный в их регионе прожиточный минимум, который считается чертой бедности. Такие данные свидетельствуют о необходимости совершенствования механизма социальных контрактов для повышения их эффективности в деле преодоления бедности гражданами.

Данные выводы дают нам основание полагать, что несмотря на успешное внедрение социальных контрактов, остается нерешенным ряд задач, связанный с совершенствованием государственной социальной помощи на основании социального контракта, например, по вопросу длительности сохранения положительного воздействия социального контракта, степени его эффективности и др..

Основная часть.

В Российской Федерации технология социального контракта первоначально апробировалась в качестве пилотного проекта в ряде субъектов страны. В 2011 году данный инструмент в формате эксперимента был внедрен в 17 регионах РФ в целях оказания государственной социальной помощи малообеспеченным семьям и одиноко проживающим гражданам.

Проведение данного эксперимента было обусловлено необходимостью тестирования, анализа и обобщения региональных практик применения инновационных технологий при предоставлении государственной социальной помощи населению. Указанные технологии базировались на реализации трудового потенциала малоимущих семей. Не взирая на вариативность девизов региональных программ ("От пособия к зарплате", "Развитие экономического потенциала семей", "Переход к режиму самообеспечения", "Программа новых возможностей" и прочие), их финальной целью являлась активизация деятельности реципиентов социальной помощи, направленной на формирование перманентных источников дохода, что должно было обеспечить позитивную

динамику их имущественного статуса и стабилизацию уровня жизни. К данному временному периоду также относится разработка первичных нормативно-правовых документов, регламентирующих вопросы предоставления государственной помощи на основе социального контракта.

В законодательном порядке в качестве механизма оказания государственной социальной помощи малоимущим социальный контракт был имплементирован в 2012 году в Федеральный закон "О государственной социальной помощи".

Однако эмпирические изыскания демонстрируют, что к началу первого этапа системной реализации программ государственной социальной помощи на основе социального контракта в пилотных регионах РФ в 2013 году, несмотря на сформированную к тому времени нормативно-правовую базу, даже общие контуры модели данного вида социальной помощи населению так и не были детерминированы. В частности, в положениях соответствующих федеральных законов не были конкретизированы цели предоставления государственной социальной помощи на основании социального контракта. Также не были согласованы критерии нуждаемости в социальном обслуживании, обусловленные деградацией условий жизнедеятельности граждан, с критериями получения помощи по социальному контракту, детерминируемыми уровнем среднедушевых доходов семей. Более того, не были согласованы виды социальной помощи в рамках социального обслуживания с конкретными мероприятиями государственной социальной помощи на основе социального контракта. И, наконец, не были определены механизмы достижения целей предоставления таковой помощи.

Как видно, на начальном этапе имплементации социального контракта в регионах России даже в рамках созданной к тому времени нормативно-правовой базы целостная модель данного вида социальной поддержки граждан так и не была разработана.

Так, «в нормативно-правовой базе ГСП СК, разработанной с учетом результатов экспериментального применения соответствующей технологии в субъектах РФ, цели программы для ее участников определялись в общей формулировке «преодоление трудной жизненной ситуации», что в российском законодательстве имело различную трактовку. Например, в определении Федерального закона от 10.12.1995 №195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» трудная жизненная ситуация – это ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина. В документе в перечень ситуаций, являющихся основанием для признания положения граждан как «нахождение в трудной жизненной ситуации», были включены такие позиции, как инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.». [4]

Такие нестыковки, отсутствие корректной теоретической модели и практической программы с определенными целевыми показателями и механизмами их достижения на базовом этапе реализации привело и к отсутствию значимых результатов использования технологии социального контракта как особого вида государственной социальной помощи малоимущим семьям, что позволяет нам делать выводы о неэффективности данного инструмента снижения бедности населения на данном этапе.

«С 2021 года эта форма ГСП с предоставлением субъектам Российской Федерации средств из федерального бюджета применяется уже в 84 субъектах Российской Федерации, на ее финансирование в 2021 году направлено 26,6 млрд рублей, в 2022 году – 36,6 млрд рублей, в том числе из федерального бюджета – 21,7 млрд и 29,9 млрд рублей соответственно. За счет указанных бюджетных средств в 2021 году заключено более 558 тыс. СК и оказана социальная помощь 10,5 % малоимущих граждан страны, заключивших СК, и членам их семей (1,8 млн человек)». [5]

В 2022 году в целом по Российской Федерации социальным контрактом охвачено уже 875,6 тыс. граждан, заключено 276,3 тыс. социальных контрактов, из них по мероприятиям, направленным на поиск работы – 108,3 тыс. (39,2%), осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности – 90,3 тыс. (32,7%), ведение личного подсобного хозяйства – 30,3 тыс. (11,0%), иные мероприятия, направленные на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации – 47,4 тыс. (17,1%). (рис.1)

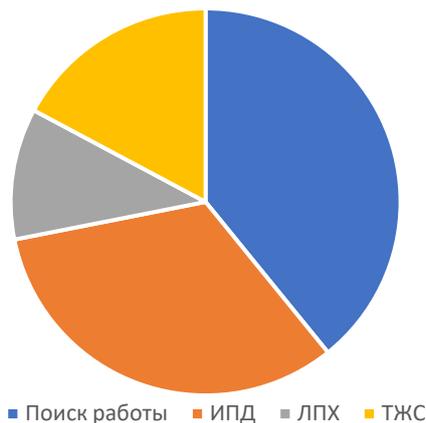


Рис. 1. Распределение социальных контрактов по мероприятиям по состоянию на 1 января 2023 г. [6]

Как показывает рисунок 1, в 2022 году основным и наиболее востребованным мероприятием в рамках социального контракта является поиск работы. Это объясняется наличием отработанного механизма содействия занятости населения со стороны центров занятости. Второе место по востребованности занимает мероприятие по осуществлению индивидуальной предпринимательской деятельности. Такая тенденция обусловлена растущими на рынке труда возможностями для самозанятости граждан. Далее по уровню востребованности следует мероприятие, направленное на преодоление трудной жизненной ситуации. Оно популярно, поскольку нацелено на оперативное удовлетворение насущных потребностей граждан и не предполагает активных действий с их стороны для повышения материального положения. Эта особенность отличает данное мероприятие от остальных в рамках социального контракта.

Анализ опыта оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта позволяет наглядно проследить темпы роста охвата граждан, заключивших соцконтракт в 2022 г. (рис. 2).

Несмотря на довольно быстрый рост количества граждан, получающих государственную социальную помощь в форме социального контракта на территории России, как показано на рисунке 2, многие эксперты отмечают недостаточную эффективность действующей системы. По некоторым оценкам, в 2022 году этой программой в регионах было охвачено лишь 18,5% малоимущих граждан. И только у 24,7% участников после завершения контрактов наблюдался рост доходов выше региональных прожиточных минимумов. Данная проблема становится особенно актуальной в свете перспектив расширения объемов федерального финансирования программы. В 2023 году на ее реализацию было запланировано выделение свыше 35 млрд рублей. Логично предположить, что увеличение финансирования должно быть обосновано соответствующим положительным влиянием на социально-экономическое положение малоимущих граждан. Это необходимо для достижения стратегических целей по снижению уровня бедности населения в России.

Еще одна проблема, препятствующая достаточной эффективности социального контракта в решении проблем малоимущего населения - это то, что фиксируемая статистикой структура ГСП СК по числу заключенных контрактов не отражает реальных результатов реализации отдельных мероприятий программы. «Так, при их оценке в соответствии с установленными критериями к результативным относятся контракты, завершившиеся, например, по мероприятию «поиск работы» заключением в период действия контракта гражданином трудового договора, по мероприятиям «осуществление ИПД» и «ведение ЛПХ» – регистрацией гражданина в качестве индивидуального предпринимателя или в качестве плательщика налога на профессиональный доход. Дополнительным критерием для этих мероприятий также является фиксация по истечении срока действия социального контракта фактов повышения денежных доходов гражданина (семьи гражданина)». [6] В то же время, подписание трудового договора или регистрация в качестве налогоплательщика еще не значит, что человек, получающий государственную социальную помощь по

социальному контракту, реально начал работать и зарабатывать деньги. Остается неясным, какие именно критерии считать преодолением трудной жизненной ситуации после окончания срока социального контракта. Потому что в разных регионах список типичных сложных ситуаций может быть разным, и трудно объективно оценить, справился с ними человек или нет после получения помощи.



Рис. 2. Темпы роста охвата граждан, заключивших соцконтракт в 2022 г. [6]

Эксперты подчеркивают, что «отсутствие представлений о механизмах достижения целевых показателей государственной социальной помощи на основании социального контракта и принципах интеграции ее мероприятий в рамках общей модели в перспективе повышают риски трансформации ГСП СК в программу без выраженной специализации с дублированием видов помощи, оказываемой другими программами. Например, оказание помощи в поиске работы частично дублируется с мерами, реализуемыми в рамках федерального проекта «Содействие занятости» национального проекта «Демография», аналогичные виды адресной помощи нуждающимся предусмотрены в рамках государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан» и системы социального обслуживания граждан и т.д.» [7]

Кроме федеральных законов, есть также региональные правила, регулирующие предоставление государственной социальной помощи по социальному контракту. В рамках социальной политики и поддержки нуждающихся, регионы России сами определяют, в какой форме помогать семьям, заключающим социальные контракты. Такие ключевые детали, как размер выплат, условия получения, срок действия, порядок оформления и форма социального контракта, устанавливаются правилами, принятыми властями конкретного региона. Это позволяет учитывать местные особенности и потребности населения при оказании такой помощи.

Оказание помощи по социальному контракту в соответствии с региональными правилами и программами является обязательной статьей расходов для регионов. Во всех регионах соответствующие законы и правила уже приняты. Планируемая доля охвата малоимущих граждан социальными контрактами в регионах рассчитывается как отношение числа граждан, заключивших контракты вместе с членами семей, к общему числу малоимущих в регионе (по данным Росстата). Исходя из этого показателя, определяется сумма средств, которую региону нужно потратить на финансирование социальных контрактов.

С 2021 года в регионах России наблюдается значительное увеличение количества заключенных социальных контрактов, по сравнению с предыдущими годами, за два года масштабного применения социальных контрактов их внедрение и распространение происходило довольно быстро. С 2021 года форма ГСП на основании СК с предоставлением субсидий из федерального бюджета применяется в 84 субъектах Российской Федерации.

Социальная помощь оказана 10,5 % малоимущих граждан страны (1,8 млн человек).

На ее финансирование в 2021–2022 годах было направлено 63,2 млрд рублей. Основная часть средств выделялась из федерального бюджета – 51,6 млрд рублей. За два года заключено более 558 тыс. социальных контрактов.

В целом, оценивая эффективность социального контракта согласно установленным критериям оценки, можно говорить о его положительном влиянии на снижение бедности в регионах России. Так, «по данным Бюллетеня счетной палаты РФ, после завершения СК доходы в среднем повысились у 52,5 % его участников в 2021 году и у 66 % – в 2022 году. У 22,5 % участников СК, их завершивших, в 2021 году и у 25 % – в 2022 году среднедушевой доход превышает границы бедности».[6]

Через год после завершения социальных контрактов доля семей в регионах России, чей доход с учетом получаемых детских пособий превысил прожиточный минимум, увеличилась до 39%. Это свидетельствует об эффективности программы социальных контрактов.

В 2021 году регионы России использовали 98,2% бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию государственной социальной помощи на основе социальных контрактов, а в 2022 году - 99,9%. Однако в 2021 году регионы вернули в федеральный бюджет 4,94 млрд рублей невостребованных средств, а в 2022 году 64 региона получили дополнительное финансирование в размере 3,68 млрд рублей на реализацию социальных контрактов.

Основная причина невостребованности средств на финансирование социальных контрактов в регионах, по нашему мнению, связана с уменьшением потребности граждан в заключении таких контрактов по сравнению с запланированным охватом, в том числе из-за введения новых мер поддержки в виде ежемесячных и единовременных детских пособий для малоимущих семей. Кроме того, в ряде регионов¹, позднее принятие нормативных актов о социальных контрактах повлияло на сроки освоения бюджетного финансирования².

Большой проблемой в регионах является недостаточность общего объема средств бюджетов регионов, предусмотренных на финансирование ГСП на основании СК. В 2022 году потребность в дополнительных средствах на финансирование ГСП на основании СК возникла у значительно большего числа субъектов РФ. В результате в июне 2022 года 64 регионам были выделены дополнительные объемы финансирования из федерального бюджета в сумме 3,68 млрд рублей. «Дополнительные средства потребовались регионам в связи с внесением изменений в Правила № 296, в соответствии с которыми с 1 июля 2022 года увеличены размеры выплат по СК на осуществление ИПД с 250 тыс. до 350 тыс. рублей и СК на ведение ЛПХ – с 100,0 тыс. до 200,0 тыс. рублей. Недостаточность средств у регионов в 2022 году возникла также в связи с необходимостью финансирования расходов по переходящим с 2021 года СК. Так, например, из 180 тыс. СК, заключенных в 2021 году по мероприятиям на поиск работы и на преодоление ТЖС (выплаты по которым осуществляются ежемесячно), в 2022 году продолжались выплаты по 69 тыс. социальных контрактов на поиск работы и по 29 тыс. - на преодоление ТЖС. В восьми регионах и вовсе все заключенные в 2021 году СК на поиск работы и на преодоление ТЖС завершались только в 2022 году. В частности, в Республике Дагестан – 4,0 тыс. СК, в Чеченской Республике – 7,1 тыс. СК, в Астраханской области – 3,8 тыс. СК».[5]

Что касается направлений заключения социальных контрактов в регионах Российской Федерации, то наиболее востребованными и распространенными в последние годы остаются контракты, направленные на содействие в поиске работы. Так, в 2021-2022 годах доля таких социальных контрактов сохранялась на уровне 39-40% от их общего количества в различных субъектах РФ. Это свидетельствует о том, что меры по трудоустройству граждан, заключивших социальный контракт, остаются приоритетным направлением.

По результатам реализации этого направления социального контракта средний показатель роста доходов его участников после окончания срока действия контракта составил 66%. Кроме того, у 28% участников данного направления среднедушевые доходы их семей по итогам социального контракта превысили величину прожиточного минимума в конкретном регионе их проживания. При этом конкретные значения данных показателей эффективности сильно варьируются по различным субъектам РФ - от 16 до 100% и от 10 до 85% соответственно.

¹ Республики Карелия, Крым, Хакасия; Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Забайкальский Хабаровский края; Еврейская автономная область; Ивановская, Кемеровская, Магаданская, Рязанская, Смоленская, Тульская, Ульяновская области; города федерального значения Санкт-Петербург и Севастополь

² В 2021 году введена новая модель СК, для реализации которой была необходима доработка региональных нормативных правовых актов, а также проведение разъяснительной работы среди граждан. В этой связи заключение СК с малоимущими гражданами началось во II–III кварталах 2021 года.

На рисунке 3 представлены сведения о субъектах РФ с наибольшей долей участников СК на поиск работы, преодолевших порог бедности в 2021 году.[6]

Выплаты в рамках социального контракта, предусматривающего мероприятия по содействию в поиске работы, способствуют ускорению принятия решения о трудоустройстве гражданином и оказывают материальную поддержку его семье, в том числе в период прохождения испытательного срока на новом месте работы. Согласно данным оценки результативности социальных контрактов, проведенной в субъектах Российской Федерации, из общей численности граждан, завершивших социальные контракты на поиск работы в 2021-2022 гг., 89% продолжали трудовую деятельность по истечении трех месяцев после окончания срока действия контракта.

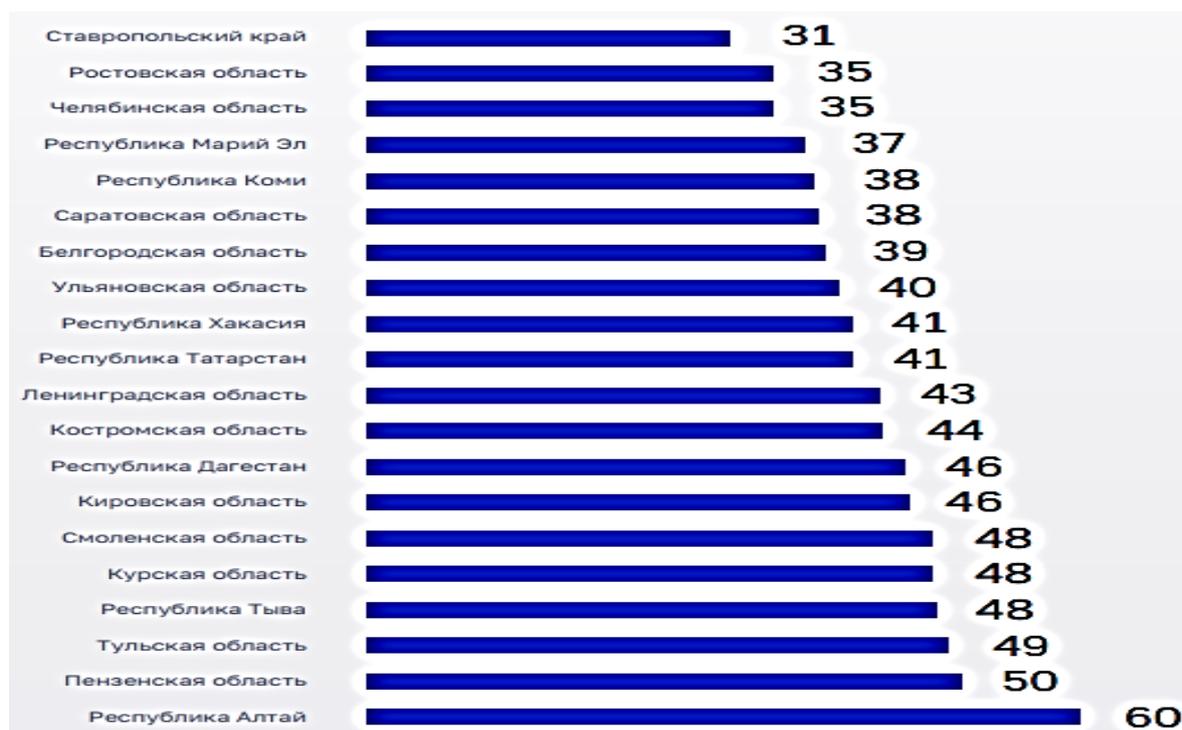


Рис. 3. Регионы с наибольшей долей участников социального контракта на поиск работы, преодолевших порог бедности в 2021 году

Анализ персональных дел 506 граждан, реализовавших социальные контракты на трудоустройство в Саратовской, Ивановской областях и Удмуртской Республике, осуществленный Счетной палатой РФ, показал, что спустя один год после завершения контракта 84% из них продолжали трудовую деятельность. При этом 65% трудились на тех же рабочих местах, на которые были трудоустроены в результате мероприятий в рамках социального контракта.

На наш взгляд, данные показатели свидетельствуют о высокой долгосрочной результативности данного направления СК.

Заключение социальных контрактов, предусматривающих мероприятия по осуществлению индивидуальной предпринимательской деятельности и ведению личного подсобного хозяйства, является востребованной формой государственной поддержки среди малоимущих граждан, которые демонстрируют активную жизненную позицию в аспекте улучшения своего материального положения и повышения уровня жизни.

Данные направления социального контракта позволяют гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, получить финансовую помощь от государства для организации собственного дела или развития подсобного хозяйства. Тем самым социальный контракт способствует росту предпринимательской инициативы и самозанятости среди наиболее нуждающихся слоёв населения. Реализация этих мероприятий направлена на постепенный вывод семей граждан из состояния бедности и повышение их материального благосостояния за счёт создания устойчивых источников дохода.

В течение 2021 и 2022 годов в регионах России было заключено 156 тысяч социальных контрактов (СК) на осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности (ИПД). При этом в 2022 году наблюдался значительный рост количества таких контрактов – на 37% по сравнению с предыдущим годом, с 66 тысяч до 90 тысяч соглашений. Наиболее популярным направлением предпринимательской деятельности по социальным контрактам были услуги в сфере красоты, на которые приходилось около 25% всех заключенных контрактов как в 2021, так и в 2022 году.

Увеличение доли социальных контрактов на ИПД в 2022 году по сравнению с 2021 годом, а также рост размера выплаты получателям контрактов с 250 тысяч до 350 тысяч рублей привели к повышению доли расходов на финансирование этого направления с 57% до 63% от общего объема расходов на реализацию социальных контрактов. В 2021–2022 годах в среднем 71% участников социальных контрактов на ИПД смогли повысить свои доходы в результате реализации контракта, причем этот показатель варьировался от 17% до 100% в разных регионах. Для 37% участников среднедушевой доход семьи превысил региональный прожиточный минимум, однако этот показатель также значительно различался в зависимости от региона – от 11% до 76%. Информация о регионах с наибольшей долей участников социальных контрактов на ИПД, преодолевших порог бедности в 2021–2022 годах, представлена на рисунке 4.

Через год после завершения социального контракта на осуществление ИПД от 61% до 91% граждан в различных субъектах Российской Федерации продолжали вести предпринимательскую деятельность.



Рис. 4. Регионы с наибольшей долей участников социального контракта на осуществление ИПД, преодолевших порог бедности в 2021–2022 гг..

Еще одним показателем эффективности внедрения системы социальных контрактов в России и ее регионах является динамика численности граждан, зарегистрированных в ходе реализации СК на осуществление ИПД в качестве плательщика налога на профессиональный доход и в качестве индивидуального предпринимателя, которая представлена на рисунке 5.

В сельских территориях наибольшей популярностью среди мероприятий в рамках социального контракта пользуются те, которые связаны с ведением личного подсобного хозяйства

(ЛПХ). Согласно статистическим данным, в субъектах Российской Федерации по этому направлению в 2021 году было заключено 27 тыс. социальных контрактов, а в 2022 году их количество увеличилось до 30 тыс., что составило 10% от общего числа социальных контрактов. Такая востребованность социальных контрактов на развитие личного подсобного хозяйства в сельской местности обусловлена тем, что они позволяют сельским жителям в сложной жизненной ситуации получить средства на приобретение сельскохозяйственных животных, техники, построек, что способствует повышению их самообеспеченности продуктами питания и дополнительному доходу от реализации излишков сельскохозяйственной продукции.

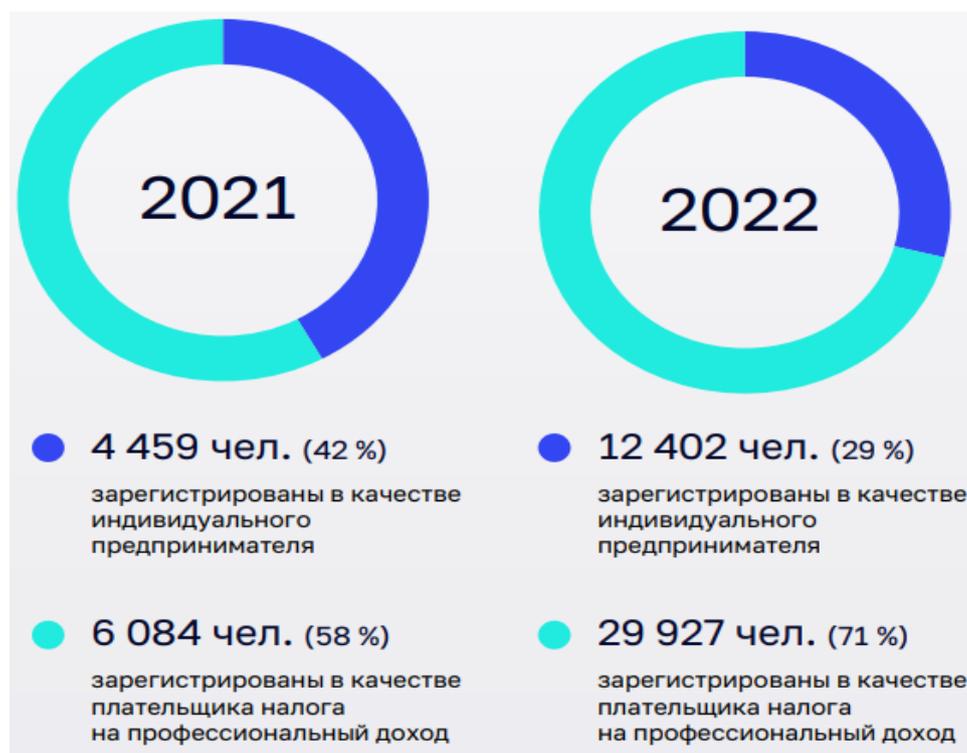


Рис. 5. Динамика изменения численности граждан, зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя и в качестве плательщика налога на профессиональный доход

Наиболее популярным направлением ведения ЛПХ является животноводство. В 2021–2022 годах существенная часть малоимущих граждан, заключивших социальные контракты на ведение личного подсобного хозяйства, смогла повысить свои доходы благодаря реализации этих контрактов. В среднем 67% участников таких программ (с вариацией от 6% до 99% в зависимости от региона) отметили рост доходов после выполнения условий социального контракта. При этом в среднем 25% участников (диапазон от 1% до 63% по регионам) смогли преодолеть порог бедности, то есть повысить среднедушевой доход своей семьи выше регионального прожиточного минимума.

Информация о субъектах Российской Федерации, где наибольшая доля участников социальных контрактов на ведение ЛПХ смогла выбраться из бедности в 2021–2022 годах, представлена на рисунке 6. Эти данные наглядно показывают, что социальные контракты на развитие личных подсобных хозяйств оказались эффективным инструментом для повышения уровня жизни малоимущих граждан в различных регионах страны.

Исследование показывает, что не все участники социальных контрактов, предусматривающих ведение личного подсобного хозяйства, нацелены на долгосрочное развитие своего хозяйства и реализацию продукции в течение периода, превышающего один год. По статистическим данным, через год после завершения социального контракта продолжают вести личное подсобное хозяйство 86–89% получателей.

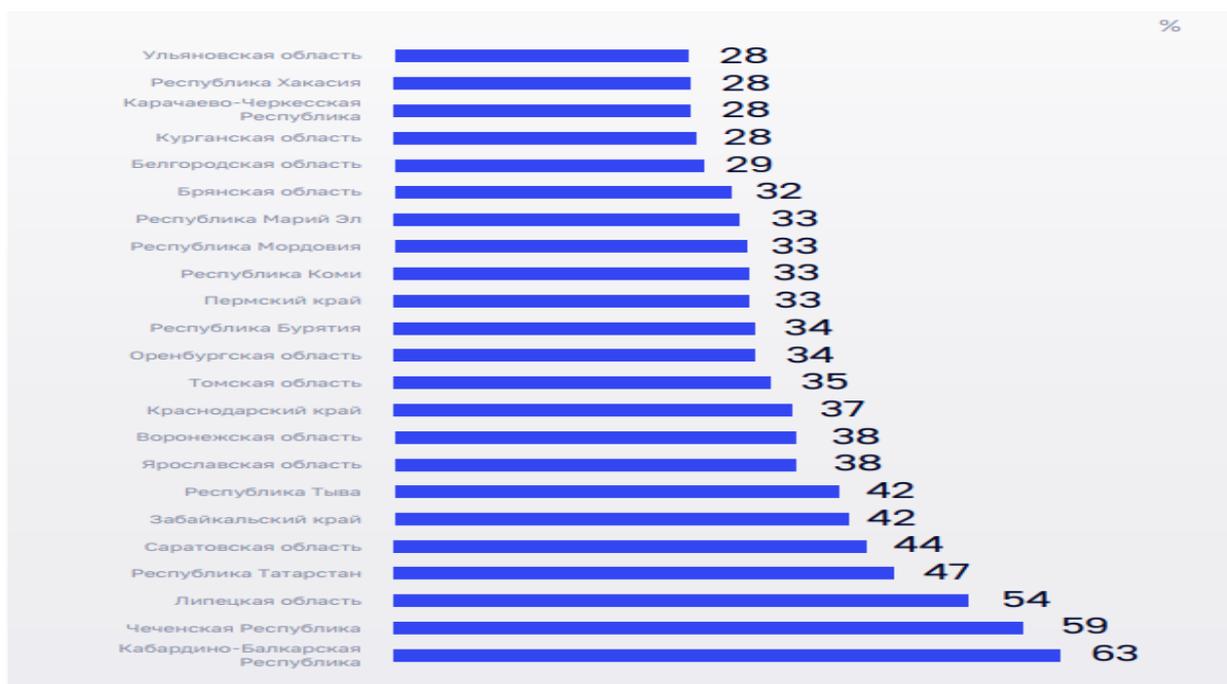


Рис. 6. Перечень регионов, достигших наиболее высоких значений по выходу из бедности по СК на ведение ЛПХ

Ряд участников нуждается в содействии со стороны региональных и муниципальных органов в сфере развития малого и среднего предпринимательства, сельского хозяйства и занятости. Недостаточное взаимодействие региональных органов социальной защиты населения с данными структурами создает риски недооценки участниками социального контракта конкурентной среды и потребительского спроса. Кроме того, это не обеспечивает возможности для развития необходимых навыков ведения бизнеса, в частности, по подготовке и корректировке бизнес-планов и организации сбыта сельскохозяйственной продукции.

Особенность реализации *социального контракта на преодоление трудной жизненной ситуации* в большинстве регионов России заключается в том, что он не направлен на снижение уровня бедности. Как правило, оказывается лишь материальная помощь без разработки программ социальной адаптации, нацеленных на стабильный рост доходов семьи. Это ежемесячные³ или разовые денежные выплаты, предназначенные для удовлетворения текущих нужд граждан в покупке продуктов первой необходимости, одежды, обуви, лекарств, товаров для личного подсобного хозяйства, на лечение, медосмотры, стимулирование здорового образа жизни, а также на дошкольное и школьное образование детей. Таким образом, предоставление денежных средств в рамках социального контракта не предполагает активных действий малоимущих граждан по повышению своих доходов. Оно позволяет решить лишь острые бытовые проблемы, но не ведет к росту доходов, появлению мотивации к самообеспечению и трудоустройству.

Саратовская область - одно из немногих исключений, где в программе социальной адаптации для преодоления трудной жизненной ситуации каждому участнику социального контракта обязательно предоставляются меры по поиску работы, ведению личного подсобного хозяйства или осуществлению индивидуальной предпринимательской деятельности. То есть граждане должны предпринимать активные действия для получения дополнительного дохода. В результате доля участников социальных контрактов, которые повысили свои доходы и преодолели черту бедности, в 2021 году в Саратовской области более чем в два раза выше (34%), чем средний показатель по Российской Федерации - 15,1%. Что касается остальных регионов, то там доля заключенных социальных контрактов по этому направлению снизилась с 27% в 2021 году до 17% в 2022 году.

³ Пособие выплачивается в размере, равном величине прожиточного минимума для трудоспособного населения, установленного в субъекте РФ на год осуществления выплаты, не более 6 мес.

В 2021 году было заключено 77,5 тыс. социальных контрактов, а в 2022 году - 47,4 тыс. Динамика результативности реализации СК в 2021–2022 годах представлена на рисунке 7.



Рис. 7. Показатели результативности социального контракта в 2021–2022 годах[8]

Как видим, после завершения реализации малоимущими гражданами СК доходы участников СК в среднем повысились у 52,5 % в 2021 году и у 66 % в 2022 году. Среднедушевой доход превысил размер прожиточного минимума у 22,5 % участников СК в 2021 году и у 25 % – в 2022 году. В 46 субъектах Российской Федерации достигнутое значение показателя в 2022 году составляет от 26 до 50 %.

Таким образом, фактически достигнутый уровень охвата малоимущих граждан социальным контрактом в 2021 году в целом по Российской Федерации составил 5,5 % (от 1 до 21%), хотя был запланирован на уровне 4,5 % (от 0,3 до 12,1 % по субъектам РФ).(рис.8).



Рис. 8. Регионы России с наибольшими достигнутыми показателями охвата малоимущих граждан социальным контрактом

По нашему мнению, установленные в большинстве регионов плановые показатели результативности социальных контрактов довольно низкие. Это, как нам кажется, не в полной мере стимулирует региональные власти принимать действенные программы социальной адаптации, направленные на вывод из бедности по всем направлениям социальных контрактов.

Также стоит иметь в виду, что отдельно взятый показатель охвата малоимущего населения социальными контрактами не отражает их эффективность, так как зависит от количества членов в семьях, заключающих контракты. Например, в 2021 году этот показатель достигался в первую очередь за счет многодетных семей.

С введением пособий на детей в возрасте от 3 до 7 лет и от 8 до 17 лет доля малоимущих многодетных семей среди участников социальных контрактов значительно сократилась. Это объясняется тем, что для 40-50% таких семей дефицит дохода был компенсирован новыми выплатами. В 2022 году социальные контракты стали более востребованными у семей с одним-двумя детьми и бездетных семей, что напрямую повлияло на плановый показатель охвата этой программы. Из этого следует, что для оценки эффективности социальных контрактов важнее не количественные показатели и уровень охвата малоимущих граждан, а результативность в восполнении дефицита доходов после завершения контракта. Иными словами, ключевым критерием является реальное повышение доходов участников до уровня, позволяющего преодолеть бедность, а не просто формальное заключение большого числа контрактов.

Необходимо отметить, что в различных субъектах Российской Федерации наблюдается значительная дифференциация достигнутых в 2021 году значений показателей результативности реализации социальных контрактов, оказывающих непосредственное влияние на снижение уровня бедности населения. Данные показатели являются важнейшим инструментом оценки эффективности программ по преодолению бедности в рамках системы социальных контрактов. Проведенный анализ свидетельствует, что в 35 субъектах Российской Федерации запланированные на 2021 год целевые значения показателей результативности социальных контрактов по снижению бедности выполнены не были. Это указывает на наличие существенных региональных различий в реализации программ социальной поддержки населения на основе социального контракта. Для повышения эффективности данных программ необходима выработка дифференцированного подхода с учетом специфики социально-экономического положения каждого конкретного субъекта Российской Федерации.

В Республике Дагестан реализация проекта «Социальный контракт» также продолжается четвертый год. По данным Минтруда Дагестана «в 2022 году были заключены около 7 тысяч социальных контрактов с малоимущими жителями республики. Для ведения личного подсобного хозяйства заключено 1431 социальный контракт. Социальный контракт на поиск подходящей работы заключили 1718 человек. Соцконтракт, направленный на выход из тяжелой жизненной ситуации, заключили 1693 человека. Эти выплаты помогли малоимущей категории граждан преодолеть трудную жизненную ситуацию, связанную с нехваткой средств на жизненно важные товары и лекарства».[9] Однако, как видно из рисунка 8, регион не вошел в число субъектов РФ с наибольшими достигнутыми показателями охвата малоимущих граждан социальным контрактом. Такая достаточно низкая востребованность ГСП на основании СК в РД, на наш взгляд, является следствием сложности бюрократической процедуры получения социального контракта, а также низкий уровень информированности жителей региона о государственной социальной помощи на основании социального контракта.

Полагаем, что в регионах, где наблюдается низкая эффективность реализации государственной социальной помощи на основе социальных контрактов, целесообразно изучить и внедрить положительный опыт и передовые практики, применяемые в ряде субъектов Российской Федерации. В частности, в Удмуртской Республике с сентября 2022 года осуществляется реализация проекта "Социальный десант", представляющего собой выездные мероприятия группы специалистов различного профиля в муниципальные районы с целью максимально полного информирования населения о возможных направлениях заключения социальных контрактов. Во встречах с жителями принимают участие представители региональных органов власти, местного самоуправления, учреждений поддержки предпринимательства, службы занятости населения, а также непосредственные участники социальных контрактов. Последние делятся опытом оформления социального контракта, отвечают на вопросы потенциальных участников данной программы.

Специалисты в свою очередь оперативно консультируют по возникающим у граждан вопросам. Подобный комплексный подход способствует повышению уровня информированности населения и эффективности реализации программ социальной поддержки.

В Приволжском муниципальном районе Ивановской области был реализован пилотный проект под названием "Мотивация успеха: новая социальная технология преодоления бедности". Этот проект служит примером эффективного использования механизма государственной социальной помощи на основе социальных контрактов для индивидуальной работы, направленной на сокращение доли семей с детьми, чьи среднедушевые доходы находятся ниже установленной величины прожиточного минимума.

Данная инициатива демонстрирует, как социальные контракты могут применяться в качестве инструмента социальной политики для адресной поддержки малоимущих семей с детьми и помощи им в преодолении бедности. Реализация этого пилотного проекта позволила отработать новые социальные технологии и подходы к решению проблемы низких доходов семей, имеющих на своем иждивении несовершеннолетних детей и показало, что грамотное использование механизма социальных контрактов может служить эффективным средством вывода семей с детьми из состояния бедности и обеспечения им достойного уровня жизни.

Отличительной особенностью данного проекта по сравнению с традиционным оформлением социального контракта выступает осуществление социального сопровождения семей на протяжении всего периода участия в программе. В процесс социального сопровождения вовлечены специально созданная служба социальных кураторов, а также привлечены специалисты различных ведомств и организаций, представители работодателей. Их совместная деятельность нацелена на оказание всесторонней поддержки инициатив самих семей по преодолению трудной жизненной ситуации. В числе участников пилотного проекта - представители органов социальной защиты населения, местного самоуправления, медицинских, образовательных, культурных и спортивных организаций, центра занятости населения, центра социального обслуживания, а также центра поддержки предпринимательства и совета работодателей при администрации района.

На социальном сопровождении в рамках пилотного проекта находились 102 семьи. За период с февраля 2021 года по октябрь 2022 года с данными семьями было заключено 95 социальных контрактов. К октябрю 2022 года социальное сопровождение было прекращено для 57 семей. В 12 из них среднедушевой доход превысил величину прожиточного минимума, еще в 17 семьях доход превысил данный уровень, в том числе за счет социальных выплат. Таким образом, применение технологии социального сопровождения в рамках социального контракта показало свою результативность в повышении эффективности государственной социальной помощи для преодоления бедности семей с детьми.

Выводы.

В целом, резюмируя вышесказанное, можно сформулировать следующие основные выводы исследования:

- несмотря на достаточно быстрые темпы роста востребованности государственной социальной помощи в форме социального контракта, его эффективность в плане вывода граждан из бедности остается невысокой (по разным оценкам 22-25% участников преодолевают черту бедности). Это требует совершенствования механизма социальных контрактов;

- наиболее результативными направлениями социального контракта являются мероприятия по трудоустройству граждан и организации их предпринимательской деятельности. Данные меры способствуют формированию стабильных источников дохода для участников программы, что в конечном итоге ведет к преодолению бедности. Однако для повышения эффективности необходима более тщательная проработка механизмов трудоустройства и сопровождения предпринимательской деятельности получателей социального контракта;

- в то же время социальный контракт, направленный на преодоление трудной жизненной ситуации, в большинстве регионов носит разовый характер выплат и не стимулирует рост доходов граждан. Требуется интеграция этого направления с другими мероприятиями, в том числе с трудоустройством и развитием предпринимательства, для повышения устойчивости эффекта;

- кроме того, внедрение социального контракта сопряжено с проблемой недостаточной информированности населения о данной мере поддержки. Необходимо расширение разъяснительной работы на местах через социальные службы, общественные организации и СМИ. Это позволит охватить большее число нуждающихся граждан;

- для повышения результативности социального контракта важно использовать положительный опыт регионов по индивидуальному социальному сопровождению участников программы. Это будет способствовать более эффективному достижению поставленных целей;

- наконец, необходимо совершенствование межведомственного взаимодействия на региональном и местном уровнях между органами социальной защиты, службами занятости, предпринимательскими структурами и другими организациями. Это позволит комплексно решать проблемы граждан, участвующих в программе социального контракта.

Учет и использование в практике обозначенного комплекса мер по совершенствованию механизма социального контракта будет, по нашему мнению, способствовать повышению качества жизни малоимущих граждан за счет собственных активных действий, позволит им преодолеть трудную жизненную ситуацию и улучшить материальное положение заявителя и его семьи, а также существенно повысит эффективность данного инструмента в выводе населения из бедности.

Литература

1. Российская Федерация. Послание Президента РФ от 20.02.2019 «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44032> (дата обращения: 28.12.2023).
2. Кудинова К.В. Социальный контракт – инновационная активная модель государственной социальной помощи // Глобальный научный потенциал. – 2012. – № 9(18). С. 94–96
3. Казенков О.Ю., Тавлярова В.С., Ермаков Д.Н. Социальный контракт как направление государственной социальной политики Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. – 2016. – №8(140). С. 104–108.
4. Российская Федерация. Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8574/ (дата обращения: 19.11.2023).
5. Штогрин С.И. Счетная палата РФ: соцконтракты востребованы и эффективны // журнал Бюджет. – № 8 (248). – 2023. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=54454979>
6. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2023, № 5. Социальная помощь Аброскин А.С., Аброскина Н.А.
7. Перспективы повышения эффективности государственной социальной помощи населению на основе социального контракта // Вестник университета. 2023. № 6. С. 177–185.
8. Данные мониторинга Минтруда России по состоянию на 1 января 2023 года.
9. <https://dagmintrud.ru/press/42761?ysclid=ls35zbt6eq355979546>

References

1. Rossijskaya Federaciya. Poslanie Prezidenta RF ot 20.02.2019 «O polozhenii v strane i osnovnyh napravleniyah vnutrennej i vneshnej politiki gosudarstva». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44032> (data obrashcheniya: 28.12.2023).
2. Kudinova K.V. Social'nyj kontrakt – innovacionnaya aktivnaya model' gosudarstvennoj social'noj pomoshchi // Global'nyj nauchnyj potencial. – 2012. – № 9(18). S. 94–96
3. Kazenkov O.YU., Tavliyarova V.S., Ermakov D.N. Social'nyj kontrakt kak napravlenie gosudarstvennoj social'noj politiki Rossijskoj Federacii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. – 2016. – №8(140). S. 104–108.
4. Rossijskaya Federaciya. Federal'nyj zakon ot 10.12.1995 № 195-FZ «Ob osnovah social'nogo obsluzhivaniya naseleniya v Rossijskoj Federacii». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8574/ (data obrashcheniya: 19.11.2023).
5. SHtogrin S.I. Schetnaya palata RF: sockontrakty vostrebovany i effektivny // zhurnal Byudzheta. – № 8 (248). – 2023. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=54454979>
6. Byulleten' Schetnoj palaty Rossijskoj Federacii, 2023, № 5. Social'naya pomoshch' Abroskin A.S., Abroskina N.A.
7. Perspektivy povysheniya effektivnosti gosudarstvennoj social'noj pomoshchi naseleniyu na osnovanii social'nogo kontrakta // Vestnik universiteta. 2023. № 6. S. 177–185.
8. Dannye monitoringa Mintruda Rossii po sostoyaniyu na 1 yanvarya 2023 goda.
9. <https://dagmintrud.ru/press/42761?ysclid=ls35zbt6eq355979546>