

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАЗЕНКОВ Олег Юрьевич,

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Московского института современного академического образования,
директор Русского академического фонда;

ТАВЛИЯРОВА Виолетта Салаватовна,

советник по экономическим вопросам Русского академического фонда;

ЕРМАКОВ Дмитрий Николаевич,

доктор политических наук, доктор экономических наук,
профессор Департамента Менеджмента
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
профессор, Академик РАЕН, Действительный член РАСН,
Почётный работник высшего профессионального образования РФ.
E-mail: prigos@mail.ru

***Кратка аннотация:** формирование системы социальной защиты населения как совокупности организаций и социально-экономических мероприятий, направленных на поддержку граждан, неспособных самостоятельно обеспечить себя необходимыми средствами существования, принято рассматривать в качестве важнейшего достижения социальной политики XX в. Именно в этом столетии рядом государством мира были приняты определенные социальные обязательства по отношению к своим гражданам, что нашло отражение в концепции социального государства, взятой на вооружение большинством развитых стран. Российская Федерация, в соответствии с Конституцией 1993 г. (ст. 7), также является социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В статье проанализирована практика реализации «социального контракта» как одного из важнейших направлений реализации современной государственной социальной политики Российской Федерации.*

The formation of the social welfare system as a set of organizations and socio-economic measures to support citizens, incapable to provide itself with the necessary means of subsistence, decided to consider as a major achievement of 20th century social policy in this century near the State of the world had made certain social obligations towards their citizens, as reflected in the concept of the welfare State, adopted by most of the developed countries. The Russian Federation, in accordance with the Constitution of 1993 (art. 7), also is a social State whose «policy is aimed at creating conditions for a dignified life and free development of man». Practice of realization is analyzed in the article «social contract» as one of the most important directions of realization of modern government social policy of the Russian Federation.

***Ключевые слова:** социальный контракт; государственная социальная политика; государственная социальная помощь; социальное государство; система социальной защиты.*

Social contract; State social policy; State social assistance; welfare State; the social protection system.

Современная российская система социальной защиты, несмотря на определенные позитивные изменения в этой сфере, произошедшие в течение последнего десятилетия, нуждается в существенных преобразованиях и модернизации. Опыт развитых капиталистических государств мира представляет в качестве наиболее эффективного варианта модель со-

циально-ориентированной рыночной экономики, на основе которой только и может быть построено подлинное социальное государство. Владимир Путин еще шесть лет назад предложил выплачивать на второго ребенка материнский капитал, который постоянно индексируется. Идея сработала. Сегодня нужен еще один шаг вперед. Из статьи: «Предлагаю ввести в

субъектах федерации, в которых сохраняются негативные демографические тенденции, специальное пособие семьям при рождении третьего и последующих детей до достижения ими трехлетнего возраста в размере прожиточного минимума ребенка. Конкретно это будет означать прибавку около 7 тысяч рублей в месяц».¹

Перед современной российской социальной политикой стоят задачи остановки социальной деградации, сохранения при этом эффективных механизмов и социальных стандартов советского опыта, с одной стороны, и приспособления, адаптации социальной сферы к рыночным условиям, с другой. Активизация социальной работы с отдельно взятой малообеспеченной семьей, претендующей на получение государственной социальной помощи, предусматривает, прежде всего, мобилизацию ресурсов самообеспечения, применение индивидуального подхода к каждой нуждающейся семье с тем, чтобы государственная поддержка была не разовой мерой, а способом разрешения проблем семьи с ее же участием, что в перспективе должно привести к экономии бюджетных средств на пособия по бедности. Одним из эффективных «инструментов политики программного бюджетирования, ориентированной на результат»², является социальный контракт, или договор социальной адаптации, представляющий собой договор о взаимных обязательствах между получателем адресной социальной помощи и государством в лице органа, уполномоченного на предоставление государственной социальной помощи.

Источниками нормативно-правового регулирования правоотношений по социальному контракту выступают: Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», Федеральный закон Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 2004 г.

№ 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», "Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Сама инициатива введения социальных контрактов принадлежит Президенту РФ Д.А. Медведеву, поручившему Председателю Правительства РФ В.В. Путину до 1 января 2011 г. «обеспечить проведение в 2010-2011 гг. в отдельных субъектах РФ эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим гражданам на основе социального контракта». Предполагается, что в течение 2010-2011 гг. новая система будет тестироваться в отдельных регионах, а опыт ее внедрения должен лечь в основу методических рекомендаций для органов социальной защиты. В соответствии с замыслом руководства страны, заниматься внедрением новой системы будут Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, от которого потребуются разработать методологическую платформу, а также сами регионы, которые должны будут принять соответствующие законы. Необходимо отметить, что введение новых технологий в практику оказания адресной социальной помощи нуждающимся в ней гражданам на основе системы социального контракта требует, наряду с организационной и законодательной подготовкой, и обстоятельного научного изучения. В то же время данный вопрос на сегодняшний момент остается недостаточно разработанным в отечественной социологической науке, что делает настоящее исследование научно значимым и практически востребованным.

Выбранный ракурс исследования социального контракта в контексте модернизации социальной защиты в современной России вписывается в рамки общей теории социального

¹ Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февраля.

² Ржанцына Л.С. Социальный контракт как инструмент антикризисной стратегии // Человек и труд. 2009. № 10. С. 15.

контракта, или общественного договора, основы которой были заложены еще в эпоху Нового времени. Само понятие «общественный договор», являющееся буквальным переводом термина «социальный контракт», впервые появилось в трудах философов Т. Гоббса (XVII в.) и Ж.-Ж. Руссо (XVIII в.). Именно после книги Руссо «Об общественном договоре» (1762) это понятие стало популярным в европейской политике и социальной науке.

В XX в. исследователи вновь обращаются к концепции общественного договора, или социального контракта. Во второй половине XX столетия преимущественно западными экономистами, философами и социологами были предложены современные версии контракционизма, использующие модель общественного договора и связанные с ней концептуальные средства для нового осмысления проблематики социальной справедливости, естественных прав, демократии, рационального выбора, для пересмотра принципов современного либерализма и обоснования рациональной социальной политики.

Создателями современных концепций общественного договора являются американские ученые Дж. Ролз и Р. Дворкин, а также известный экономист, один из авторов теории общественного выбора Дж. Бьюкенен. Для этих ученых характерно, в частности, отождествление процесса заключения общественного договора с реализацией социальной справедливости. Однако, все эти исследователи рассматривают общественный договор как явление принципиально неисторическое и обладающее исключительно абстрактной реальностью. Помимо трудов Дж. Ролза и Дж. Бьюкенена, тематика общественного договора в XX в. оказалась в центре внимания развивающейся институциональной экономики. В частности, среди западных экономистов, обращавшихся к исследованию и современной трактовке теории общественного договора, можно выделить таких исследователей, как Д. Норт и Э. де Сото.

В отличие от зарубежной науки, в российском научном сообществе концепция общественного договора, или социального контракта, еще не получила достаточно серьезного осмысления. В то же время события последних

десятилетий в России, связанные с проведением радикальных социально-экономических реформ, не могли не привлечь к вопросам контракционизма внимание и отечественных ученых, в частности, экономистов А. Аузана, В. Лексина, Р. Нуреева, Т. Сидориной, Г. Явлинского и др.

Интерес к теории контракционизма был проявлен не только российскими, но и белорусскими исследователями. Так, в 2009 г. Белорусским институтом стратегических исследований было проведено масштабное социологическое исследование, результаты которого получили отражение в труде «Социальные контракты в современной Беларуси». В этой работе К. Гайдук, Е. Ракова, В. Силицкий и другие белорусские ученые, размышляя над феноменом белорусской стабильности, отмечают, что одним из возможных средств ее объяснения может выступить теория социального контракта как современная интерпретация концепции общественного договора эпохи Нового времени.

Необходимо отметить, что в работах обозначенных ученых социальный контракт рассматривается преимущественно как абстрактная категория, а не в связи с конкретной социальной реальностью, в частности, в контексте системы социальной защиты населения. Перспективы внедрения социального контракта в систему социальной защиты современного российского общества рассматриваются в работе Л.С. Ржаницыной, в которой автор обращает внимание на то обстоятельство, что применение социального контракта в целях развития социальной работы представляет собой «трудопоглощающую сферу», что является весьма актуальным в условиях падения производства и роста массовой безработицы. Вопросам нормативно-правового обеспечения внедрения в деятельность органов социальной защиты населения РФ системы социального контракта, опыта использования системы социального контракта при оказании адресной помощи в регионах России, методическим рекомендациям по переходу к новой системе оказания адресной социальной помощи бедным в регионах страны посвящен аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания РФ, подготовленный Л.Н. Пономаревой и Л.М. Прокофьевой в 2010 г.

Государственная социальная помощь

на основе социального контракта организуется субъектами РФ на основе федерального закона от 25 декабря 2012 г. № 258-ФЗ.¹ Этот федеральный закон определяет особенность социального контракта как формы оказания социальной помощи, а именно стимулирование активных действий граждан и органов социальной защиты по преодолению трудной жизненной ситуации. Указанный закон определяет разделы, которые должны быть предусмотрены в социальном контракте:

- его предмет;
- права и обязанности сторон при оказании государственной социальной помощи;
- виды и размеры государственной социальной помощи;
- порядок оказания помощи на основе социального контракта;
- срок действия социального контракта;
- порядок изменения и прекращения действия социального контракта.

Закон определяет также содержание программы социальной адаптации, содержащей мероприятия, обязательные для реализации получателем социальной помощи:

- поиск работы;
- получение дополнительного образования и профессионального обучения;
- осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности;
- ведение личного подсобного хозяйства и другие мероприятия, направленные на преодоление трудной жизненной ситуации.

В соответствии с законом, программа адаптации устанавливается на срок действия социального контракта.

Закон, и в этом его большое положительное значение, обязывает органы службы занятости населения, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления взаимодействовать с органами соцзащиты населения в реализации социального контракта.

Закон предусматривает также юридиче-

ское закрепление действий контракта подписями сторон, его заключивших, а также определяет возможные сроки действия социального контракта и устанавливает, в зависимости от этих сроков (от 3 месяцев до 1 года), исходя из содержания, программу адаптации.

В то же время он обязывает органы социальной защиты населения рассматривать вопрос о продлении срока действия социального контракта по основаниям, установленным нормативным правовым актом субъекта федерации. Федеральный закон № 258-ФЗ обязывает субъекты федерации вести постоянный мониторинг оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта и проводить оценку эффективности такой государственной социальной помощи в порядке, установленном Правительством РФ. При этом следует иметь в виду, и в законе это оговорено специально, что оказание государственной социальной помощи на основе социального контракта не влечет за собой отказа от предоставления других видов государственной социальной помощи. Во исполнение требований Федерального закона от 25 декабря 2012 г. № 258-ФЗ все субъекты РФ обязаны разработать нормативные документы, регулирующие размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи на основе социального контракта. В Федеральном законе от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости»² скорректированы законы о занятости населения, о соцзащите чернобыльцев, о ветеранах, о пособиях гражданам, имеющим детей, о социальной помощи, об основах охраны здоровья, об образовании.

Установлено, что компенсация родителям (законным представителям) в связи с посещением детьми дошкольных учреждений предоставляется с учетом критериев нуждаемости, устанавливаемых регионом. Аналогичный подход будет применяться и к предостав-

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной социальной помощи". Текст Федерального закона опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 26 декабря 2012 г., в Росс. газ. 2012. 28 декабря. № 301, СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7583.

² СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 8.

лению ежемесячного пособия на ребенка. С 1 января 2018 г. предусмотрено создание Единой госинформсистемы социального обеспечения (ЕГИССО). Она будет содержать сведения о мерах соцзащиты (поддержки), социальных услугах в рамках социального обслуживания и госсоцпомощи, иных социальных гарантиях и выплатах, предоставляемых населению за счет средств бюджетов. Ведение ЕГИССО возложено на ПФР. Определены требования к присвоению звания «Ветеран труда» для награжденных ведомственными знаками отличия.

Несмотря на слабое распространение в Российской Федерации социальной помощи на основе социального контракта, она является достаточно устойчивой формой, отражающей специфическую особенность выхода из тяжелой жизненной ситуации в Российской Федерации на основе объединения усилий органов государственной муниципальной власти и граждан. Подобной формы оказания социальной

помощи нет в других странах с развитой рыночной экономикой.

Можно отметить недостаточную активность отдельных регионов, в том числе оказывающих социальную помощь значительному кругу населения, по развитию вида помощи на основе социального контракта. Следует обратить внимание органов власти этих регионов на необходимость изменения такого положения и концентрацию усилий по развитию социального контракта как вида социальной помощи. Опыт показывает, что социальный контракт можно превратить в преобладающий вид оказания социальной помощи, как это реализовано, например, в Республике Саха (Якутия). Опыт этой республики следует широко отразить в средствах массовой информации, а также среди специалистов. Нужно организовать распространение опыта Республики Саха (Якутия) на федеральном уровне государственной власти и на уровнях субъектов федерации.