

# РАЗЪЯСНЯЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

## УДК 349.3 СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

© 2023 **Ю.В. Применко**

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Представленная статья содержит рассмотрение такой сравнительно новой, но востребованной меры социальной поддержки, как социальный контракт. Социальный контракт рассмотрен как правовой институт. Указаны субъекты правоотношений, объект, содержание прав и обязанностей. Сделан вывод о необходимости развития и совершенствования соответствующей нормативно-правовой базы.

*Ключевые слова:* государственная адресная социальная поддержка, социальный контракт, малоимущие граждане.



### **Ю.В. Применко**

*Доцент кафедры трудового и экологического права  
юридического факультета  
Национального исследовательского  
Нижегородского государственного университета  
им. Н.И. Лобачевского,  
кандидат юридических наук, доцент*

В последние годы активно развивается система мер социальной поддержки населения со стороны государства. Особое внимание уделяется семьям с детьми, малообеспеченным семьям и безработным гражданам и другим социально незащищенным слоям населения. Основная часть мер социальной поддержки осуществляется в виде ежемесячных денежных выплат в зависимости от материальной обеспеченности гражданина или семьи. Существует широкая сеть различных видов выплат семьям с детьми. С 1 января 2023 года в Российской Федерации введено единое пособие семьям с детьми, которое объединило несколько видов пособий и будет выплачиваться из вновь созданного Социального фонда России. Социальный контракт имеет несколько иные принципы и цели. Он

призван стимулировать граждан к самостоятельному выходу из тяжелого материального положения с помощью государства.

Социальный контракт как составная часть системы государственной социальной помощи был утвержден Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) добавлением Федеральным законом от 25.12.2012 № 258-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»<sup>2</sup> статьи 8.1 «Государственная социальная помощь на основании социального контракта».

Специальная отдельная статья в федеральном законе создала правовое основание для отнесения социального контракта к отдельному институту в отрасли права социального обеспечения.

В соответствии с законодательством имеют право обратиться за этим видом помощи заявители, имеющие по не зависящим от них причинам среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Социальный контракт подписывается между гражданином и органом социальной защиты, уполномоченным принимать решение о заключении социального контракта. Если в семье заявителя есть трудоспособные члены семьи, то необходимо их письменное согласие на заключение заявителем социального контракта. Необходимо отметить, что для всестороннего рассмотрения заявления гражданина, всесторонней объективной оценки степени его нуждаемости, рассмотрения разработанного им бизнес-плана при органах местного самоуправления созданы

межведомственные комиссии, куда входят представители органов социальной защиты, труда и занятости, налоговых органов, бизнес-структур, представители органов правоохранительной системы. Решения комиссии носят рекомендательный характер для органа социальной защиты, но они позволяют более объективно и профессионально рассмотреть все аспекты и исключить коррупциогенные факторы.

Также нормами ст. 8.1 Федерального закона №178-ФЗ регулируются основные положения института социального контракта: предмет социального контракта; содержание прав и обязанностей сторон контракта; размер и порядок оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта; сроки действия социального контракта; порядок его изменения и основания прекращения.

Орган социальной защиты при непосредственном участии гражданина-заявителя составляет программу социальной адаптации, включающую в себя мероприятия, направленные на повышение среднедушевых доходов гражданина (семьи гражданина) и на выход из трудной жизненной ситуации, с указанием видов, объемов, сроков и порядка их реализации. К таким мероприятиям, в частности, относятся:

- поиск работы;
- прохождение профессионального обучения и дополнительного профессионального образования;
- осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности;
- ведение личного подсобного хозяйства (в Нижегородской области не оказывается);
- осуществление иных мероприятий, направленных на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации.

Вместе с тем необходимо отметить, что социальный контракт законодательно не определен. На сегодняшний день только Методические рекомендации по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта, утвержденные специальным приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, являются единственным нормативным документом, где содержится трактовка данного термина. Социальный контракт определен им как соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина и в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, гражданин – исполнить

положения социального контракта в полном объеме, включая программу социальной адаптации.

Несмотря на то, что сам институт социального контракта был законодательно введен с 01.01.2013, практическая реализация правовых норм, регулирующих правоотношения по заключению социального контракта, началась поэтапно с 2020 года. На первом этапе апробации и мониторинга институт социального контракта заработал в нескольких регионах Российской Федерации, куда вошла и Нижегородская область, с 2021 года в полном объеме на всей территории Российской Федерации. Однако мониторинг нормативно-правового регулирования института социального контракта показал наличие вопросов, требующих решения.

На сегодняшний день единственный законодательный акт, установивший рассматриваемый институт, – вышеуказанный закон. Практически все меры социальной поддержки закреплены в федеральном законодательстве.

Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» установил правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания.

Законодательное закрепление системы денежных выплат происходит на федеральном уровне, а именно Федеральным законом «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» от 28.12.2017 № 418-ФЗ; Федеральным законом от 21.11.2022 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и т.д.

Кроме того, порядок и правила предоставления всех видов государственной социальной помощи утверждены соответствующими нормативными правовыми актами.

Обратимся к законодательству, регулирующему вопросы социального контракта.

Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»<sup>3</sup> можно рассматривать как документ, основной целью которого является закрепление основных направлений социальной политики государства, и, соответственно, в большей степени это социально-политический документ.

Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2394 «О внесении изменений в приложение № 8.6 к государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»<sup>4</sup> и Постановление Прави-

тельства РФ от 27 января 2022 г. № 55 «О внесении изменений в приложение № 8.6 к государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» излагают Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, направленных на оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта. Документы имеют финансовую направленность, главный аспект – установление обязательных требований к регионам для получения софинансирования в виде субсидий на эти цели. Поэтому правовые нормы, регулирующие институт социального контракта, рассматриваются в них через призму финансовых и бюджетных процессов. Одно из главных условий предоставления субсидии региону, закрепленных в названных документах, – наличие в субъекте Российской Федерации правового акта, которым утверждается форма социального контракта с прилагаемой к нему программой социальной адаптации и перечень возможных оснований для досрочного расторжения контракта, перечень типовых трудных жизненных ситуаций. Следовательно, можно сделать вывод, что формирование нормативно-правовой базы института социального контракта является прерогативой и обязанностью региональных органов государственной власти, но в правовых рамках, установленных на федеральном уровне.

Закон Нижегородской области от 08.01.2004 №1-3 «Об адресной государственной социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан в Нижегородской области» первоначально не содержал правовые нормы по социальным контрактам. С 1 января 2020 года в него были внесены изменения Законом Нижегородской области от 24.12.2019 № 179-3 «О внесении изменений в закон Нижегородской области «Об адресной государственной социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан в Нижегородской области».

Основные условия оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта содержатся в Постановлении Правительства Нижегородской области от 12.02.2004 № 27 «О социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан». Социальный контакт с гражданином заключается в целях повышения его уровня жизни путем жизненной активизации, поиска дополнительных источников дохода, способ-

ствующих преодолению тяжелой жизненной ситуации и улучшению материально-бытового положения.

Минтруд утвердил перечень типовых трудных жизненных ситуаций: инвалидность; неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом; отсутствие определенного места жительства; утрата (повреждения) единственного жилого помещения в результате стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций бытового, природного или техногенного характера; низкий уровень доходов от трудовой деятельности; задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг; потеря работы; смерть близких родственников (родителей, супруга (супруги), детей); необходимость ухода за близкими родственниками (родителями, супругой (супругом), детьми) вследствие потери дееспособности.

Орган социальной защиты населения проводит комплексную оценку доходов и имущественной обеспеченности гражданина или семьи, руководствуясь Методическими рекомендациями Министерства финансов РФ от 14.12.2020 № 13-02-09/109096. Причем перечень доходов, рекомендованных Министерством финансов РФ для учета при расчете среднедушевого дохода гражданина или семьи, достаточно обширен.

Критериями для определения уровня имущественной обеспеченности гражданина или семьи являются наличие недвижимого имущества, транспортных средств и других видов техники, денежных средств во вкладах и (или) на счетах в банках и доходов от них, личного подсобного хозяйства. Вызывает вопрос возможность получения информации о наличии у гражданина или семьи банковских вкладов. Действующее банковское законодательство гарантирует банковскую тайну. Предполагается, что данная рекомендация не нашла пока практического применения. Учет остальных сведений вполне реален путем межведомственного запроса в соответствующие организации, в ведении которых находится необходимая информация.

Законодательством определены сроки действия социального контракта: поиск работы – не более чем на 9 месяцев; осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности – не более чем на 12 месяцев; осуществление иных мероприятий, направленных на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации, – не более чем на 6 месяцев.

Выплаты по социальному контракту могут осуществляться в виде либо ежемесячных, либо

единовременных денежных выплат. Единовременная денежная выплата производится на осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности и составляет в настоящее время до 350000 рублей. Ежемесячные денежные выплаты осуществляются гражданам, заключившим социальный контракт по поиску работы или на преодоление трудной жизненной ситуации. Размер этой выплаты составлял 14263 рубля.

Постановлением Правительства Нижегородской области от 21.01.2020 № 54 утвержден Порядок оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта, где пошагово регламентирован весь процесс получения данного вида помощи.

Особый акцент сделан на мониторинги эффективности полученной гражданином государственной адресной социальной поддержки. Эффективность социального контракта будет удовлетворительной, если гражданин стал иметь среднедушевой доход выше величины прожиточного минимума, им были выполнены все мероприятия и не было нарушения условий контракта.

Органы социальной защиты контролируют выполнение заявителем условий, прописанных в социальном контракте, программы социальной адаптации и целевое расходование полученных им денежных средств. К сожалению, пока нет в открытых источниках официальных результатов мониторинга оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта как на федеральном, так и на региональном уровнях. Возможно, это связано с недостаточной продолжительностью периода действия этой социально значимой меры поддержки.

Вместе с тем на сайте РБК имеется информация о проведении мониторинга Общероссийским народным фронтом: «Социальные контракты охватили 5,5% малоимущих россиян, однако не всем они помогли улучшить финансовое положение, следует из доклада. Только у 22,5% участников программы доход по итогам действия соцконтракта увеличился настолько, что они вышли из-за черты бедности: он превысил величину регионального прожиточного минимума. Еще у 30% заключивших контракт доход

хотя и увеличился, но в пределах прожиточного минимума. И наконец, у 47,5% малоимущих доходы по окончании соцконтракта не изменились. Таким образом, почти 80% участников не сумели преодолеть порог бедности»<sup>5</sup>.

К таким выводам пришли специалисты Общероссийского народного фронта в мониторинге материального благополучия участников этой программы (документ, подписанный замруководителя исполкома ОНФ по экспертно-аналитической работе Арсением Беленьким есть в распоряжении РБК, его подлинность подтвердил источник в ОНФ). Экспертами ОНФ выявлены также и факты мошенничества при заключении социальных контрактов, чаще всего выявлялись граждане, получающие нелегальный доход.

В заключение необходимо отметить, что институт социального контракта нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании. Учитывая социальную значимость и важность целей оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта и в то же время необходимость безусловного соблюдения законности, становится востребованным анализ нормативно-правовой базы как на федеральном, так и на региональном уровне.

#### *Библиографический список*

1. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3699.
2. Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (часть I). – Ст. 7583.
3. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» // СЗ РФ. – 2014. – № 17. – Ст. 2059.
4. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2394 «О внесении изменений в приложение № 8.6 к государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» // СЗ РФ. – 2021. – № 2 (часть II). – Ст. 443.
5. Эксперты выявили неэффективность соцконтракта для части бедных [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/07/2022/62e24b7a9a79479f90a4314b> (дата обращения: 10.01.2023).

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29 Ст. 3699.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7583.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2059.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2394 «О внесении изменений в приложение № 8.6 к государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» // СЗ РФ. 2021. № 2 (часть II). Ст. 443.

<sup>5</sup> Эксперты выявили неэффективность соцконтракта для части бедных [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/07/2022/62e24b7a9a79479f90a4314b> (дата обращения: 10.01.2023).

## **SOCIAL CONTRACT AS A LEGAL INSTITUTION**

***Ju.V. Primenko***

*Associate Professor of the Department of Labor and Environmental Law of the Law Faculty  
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod,  
Candidate of Sciences (Law), Associate Professor*

The presented article contains an examination of a relatively new, but in-demand measure of social support as a social contract. Social contact is considered in the article as a legal institution. The article specifies the subjects of legal relations, the object, the content of rights and obligations. The conclusion is made about the need to develop and improve the regulatory framework.

*Keywords:* state targeted social support, social contract, poor citizens.