
ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

PROBLEMS OF LABOUR LAW AND SOCIAL SECURITY

Научная статья

УДК/UDC 34:364

DOI: 10.21779/2224-0241-2022-44-4-98-102

Проблемы реализации законодательства о государственной социальной помощи на основании социального контракта

А.Г. Магомедова

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация

amina2170@yandex.ru

Аннотация. В статье исследуются вопросы реализации новой, более эффективной формы социальной поддержки малоимущих граждан – социального контракта. Обозначены особенности такого договора, отличающие его от традиционных форм государственной социальной помощи. Проанализирована судебная практика, которая отражает проблемы, возникающие при составлении и реализации программы социальной адаптации. Подчеркивается роль региональной и муниципальной власти, у которой есть возможность учитывать как потребности граждан, так и причины бедности, характерные для конкретного региона, и предлагать наиболее приемлемые варианты их преодоления. В выводах подчеркивается, что критерии эффективности данной формы социальной помощи определяются не столько количественными параметрами, сколько качественными. Поэтому показателями положительного результата будут преодоление существующей трудной жизненной ситуации и получение самостоятельного дохода. Проблемой является неосведомленность граждан о наличии такой формы социальной поддержки, о возможностях социального контракта и порядке реализации его условий, что требует от органов социальной защиты проведения информационной и разъяснительной работы.

Ключевые слова: государственная социальная помощь, прожиточный минимум, среднедушевой доход, социальный контракт, программа социальной адаптации, бедность

Для цитирования: Магомедова А.Г. Проблемы реализации законодательства о государственной социальной помощи на основании социального контракта // Юридический вестник ДГУ. 2022. Т. 44, № 4. С. 98–102. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-44-4-98-102

Original article

Problems of implementation of legislation on state social assistance on the basis of a social contract

Amina G. Magomedova,

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation

amina2170@yandex.ru

Abstract. The article examines the implementation of a new, more effective form of social support for poor citizens - the social contract. The features of such an agreement that distinguish it from traditional forms of state social assistance are outlined. The judicial practice is analyzed, which reflects the problems that arise during the preparation and implementation of the social adaptation program. The role of regional and municipal authorities is emphasized, which has the opportunity to take into account both the needs of citizens and the causes of poverty characteristic of a particular region and offer the most acceptable options for overcoming them. The conclusions emphasize that the criteria for the effectiveness of this form of social assistance are determined not so much by quantitative parameters as by qualitative ones. Therefore, the indicators of a positive result will be overcoming the existing difficult life situation and obtaining an independent income. Another problem is the lack of awareness of citizens about the availability of such a form of social support, about the possibilities of a social contract and the procedure for implementing its conditions, which requires the social protection authorities to carry out information and explanatory work.

Keywords: state social assistance, subsistence minimum, per capita income, social contract, social adaptation program, poverty

For citation: Magomedova A. G. Problems of implementation of legislation on state social assistance on the basis of a social contract. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2022, vol. 44, no. 4, pp. 98–102. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-44-4-98-102 (In Russ.).

Создание социального государства, обозначенного в Основном законе страны, невозможно в условиях существующего материального расслоения общества, снижения реальных доходов населения и, как следствие, увеличения числа малоимущих граждан и семей. Бедность представляет собой серьезную проблему и негативно сказывается практически на всех сферах жизни общества: на формировании внутреннего рынка, который напрямую зависит от уровня платежеспособности граждан и наличия среднего по доходам большинства, на состоянии демографической ситуации, провоцируя снижение рождаемости, на рынке труда и занятости и на других сторонах жизни общества. Одним из направлений государственной социальной политики, направленной на преодоление бедности, понижение процента населения с низким доходом, является государственная социальная помощь, правовые основы которой закреплены в ФЗ от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи в РФ». В целях оптимизации такой помощи, усиления ее адресности и доступности реализуются различные социальные программы, одной из которых стал социальный контракт.

Законодательство в сфере социального обеспечения предусматривает достаточно широкий перечень различных видов материальной поддержки малоимущих граждан, однако ее традиционные формы зачастую приводят к привычке иждивенчества. В социальном контракте заложен потенциал для эффективного преодоления бедности с помощью активной деятельности получателя такой помощи и самостоятельного преодоления им трудной жизненной ситуации. В отличие от других видов безвозмездной помощи, особенностями социального контракта является целевое предоставление средств и вытекающие из этого встречные обязательства граждан «повысить потенциал малоимущей семьи с целью постепенного перехода на самообеспечение» [1, с. 63]. Кроме того, социальный контракт заключается на определенный срок – от трех месяцев до года и «не является систематической мерой социальной поддержки» [2, с. 14]. В этой связи следует согласиться с Е.В. Татаринцевым в том, что «соцконтракт должен восприниматься населением как существенный беспроцентный кредит малоимущим семьям, который может изменить ситуацию в семье» [3].

Впервые оказание такого вида социальной помощи было введено в 2010 году в качестве эксперимента в 17 субъектах РФ на основании Плана по реализации основных направлений антикризисных действий, утвержденного Правительством РФ 2 марта 2010 года. Его результаты оказались настолько эффективными, что и в 2012 году были внесены соответствующие изменения в ФЗ «О гос-

ударственной социальной помощи» [4], а с 2021 года данный пилотный проект получил федеральное финансирование. Значимую роль в реализации социального контракта как направления по поддержке малоимущих играют региональные органы исполнительной власти, что дает возможность учитывать специфику региона при перераспределении средств и в результате достигнуть большего социально-экономического эффекта. Целесообразность такого подхода связана с тем, что негативные факторы, которые приводят к малообеспеченности, различаются в зависимости от региона проживания, имеют разнообразные сочетания и на них влияют «монопрофильность экономики и стагнация базовых производств, инфраструктурные, ресурсные, природно-климатические факторы» [5, с. 262]. Что касается Республики Дагестан, то в Постановлении Правительства Республики Дагестан от 12 мая 2021 года №103 «Об оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта на территории Республики Дагестан» закреплено положение о том, что социальный контракт является основным способом оказания адресной помощи малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам в Республике Дагестан. Согласно данным Минтруда республики по состоянию на 1 августа 2022 года, органам социальной защиты населения удалось заключить 6350 соцконтрактов, что составляет 91,9% от плановых показателей, предусмотренных Минтрудом РФ для Республики Дагестан на этот год*.

Что же следует понимать под социальным контрактом? Социальный контракт представляет собой соглашение между гражданином и органом социальной защиты о предоставлении государственной социальной помощи в виде денежных выплат, социальной услуги или натуральной помощи, а гражданин, в свою очередь, обязуется реализовать мероприятия, которые помогут ему справиться с тяжелой жизненной ситуацией. Перечень таких мероприятий содержится в программе социальной адаптации, которая является приложением к социальному контракту. В частности, содержание программы социальной адаптации может предусматривать такие мероприятия, как активный поиск работы при содействии органов занятости, профессиональное обучение и переобучение, осуществление индивидуальной трудовой деятельности, организация подсобного хозяйства. Приведенный перечень, закрепленный в законодательстве, не является исчерпывающим, поэтому легальными будут

* В Дагестане почти выполнили план по заключению «социальных контрактов // ИА Красная Весна. URL: <https://rossaprimavera.ru/news/78614de6> (дата обращения: 10.02.2022).

признаны «любые мероприятия, которые направлены на повышение благосостояния малоимущих лиц за счет появления самостоятельных доходов» [6, с. 284], включая, например, лечение от алкогольной и иной зависимости, ремонт жилья и других хозяйственных построек, получение натуральной помощи.

Одним из оснований, которое позволяет гражданам стать получателями государственной социальной помощи в рамках социального контракта, является юридически подтвержденный факт их малообеспеченности. Семья либо лицо признаются малоимущими в случае, если среднедушевой доход не превышает величину прожиточного минимума региона проживания. Таким образом, определение среднедушевого дохода является необходимым условием признания семьи или лица малоимущими. При этом могут возникать ситуации, когда доходы на определенный период увеличиваются и превышают прожиточный минимум, а затем возвращаются к исходным значениям, либо при подсчете в среднедушевой доход были включены суммы, характер которых требует уточнения.

Приведем пример. С. обратилась в суд с иском о назначении ей государственной социальной помощи на основании социального контракта, так как она является многодетной матерью и ее семья находится в трудной ситуации в связи с сокращением на работе мужа. Управление социальной защиты населения отказало ей в назначении выплаты и заключении социального контракта, так как на дату обращения среднедушевой доход семьи превышал размер прожиточного минимума. При этом при подсчете органами социальной защиты дохода семьи в него была включена адресная материальная помощь, выплаченная для замены газового оборудования жилого дома. По мнению истицы, данная выплата является государственной социальной помощью и не должна учитываться при расчете среднедушевого дохода семьи для оказания государственной помощи, в том числе на основании социального контракта. Суд счел требования истицы не подлежащими удовлетворению, поскольку адресная социальная помощь, выплаченная из бюджета муниципального образования, не является видом государственной социальной помощи и должна включаться в расчет среднедушевого дохода в соответствии с последним абзацем подпункта "д" пункта 1 Перечня видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи – как «иная социальная выплата, установленная органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями»^{*}.

^{*} Решение Одинцовского городского суда (Московская область) по делу № 2-9653/2017 от 22 дек. 2017 г.

Содержание программы социальной адаптации, которое включает определенные мероприятия и их объем, также может стать причиной спора, если получатель социальной помощи самостоятельно разработал программу социальной адаптации, включающую «поиск и прохождение профессионального обучения и дополнительного профессионального образования, а также иные мероприятия, направленные на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации», разногласия возникли по поводу мероприятий, в которые истец добавил финансирование транспортных расходов, связанных с поиском работы, временного проживания в иной местности, питание, приобретение средств личной гигиены, бытовой химии, одежды и обуви. Разрешая данный спор, суд установил, что такие мероприятия, включенные истцом в протокол разногласий, как приобретение средств личной гигиены и бытовой химии, одежды и обуви, обоснованно не приняты ответчиком, поскольку выходят за рамки поданного истцом заявления об оказании ему государственной социальной помощи для прохождения профессионального обучения и дополнительного профессионального образования^{**}.

В социальном контракте указывается не только предмет договора, но и права и обязанности сторон. Так, органы социальной защиты могут запрашивать информацию о его материально-бытовых условиях и проверять ее, а также прекратить оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта в случае невыполнения мероприятий, предусмотренных программой социальной адаптации. В случае выезда с территории субъекта, а также при невыполнении условий социального контракта он расторгается, а все полученные выплаты возвращаются в месячный срок. Иначе органы социальной защиты вправе обратиться в суд с иском о взыскании выплаченных в рамках социального контракта сумм^{***}.

Анализ судебной практики свидетельствует «о недостаточном понимании гражданами ответственности за реализацию условий социального контракта, которые могут либо вообще не выполняться, либо выполняться с нарушением сроков», в том числе за нецелевое использование полученных средств, подтвердить которое может специально созданная комиссия [7, с. 250]. При этом подчеркнем, что ситуации, когда граждане должны

URL: <https://sudact.ru/regular/doc/oAGl8licpal4/> (дата обращения: 10.02.2022).

^{**} Решение Пущинского городского суда по делу № 2-253/2019 от 20 сент. 2019 г. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/wCHviIXgGVZK/> (дата обращения: 10.02.2022).

^{***} Решение Людиновского районного суда (Калужская область) по делу № 2-2-170/2019 от 23 дек. 2019 г. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/DrZF1aW93TNt/> (дата обращения: 10.02.2022).

вернуть полученные в рамках социального контракта средства, встречаются достаточно часто. Так, О., получив средства на осуществление индивидуальной трудовой деятельности и открыв «Секонд-хенд», не предоставила информацию о получаемых доходах. Более того, в ходе проверки органами социальной защиты было выявлено, что для реализации данного проекта она приобрела мебель, бывшую в употреблении, но в чеках данная мебель была обозначена как новая. В этом случае факт предоставления недостоверных чеков на приобретение основных средств был основанием для удовлетворения исковых требований о взыскании денежных средств, выделенных на основании социального контракта в полном объеме*.

Надо сказать, что программа социальной адаптации включает не только перечень необходимых мероприятий, но и сроки их поэтапного выполнения. В случае невыполнения лицом взятых обязательств, предусмотренных программой социальной адаптации, а также отсутствия документов, подтверждающих целевое расходование выплат встает вопрос о возврате денежных средств. Приведем пример. В программу социальной адаптации входила обязанность ответчика в определенные сроки – до 31.03.2020 г. приобрести весы, приобрести и поставить модульные витрины и столы, кассовый аппарат, изготовить и установить рекламные наклейки на стекольные витрины, оформить уголки потребителя, приобрести и реализовывать кондитерские изделия. Ответчик не выполнил ни одного пункта из вышеперечисленного списка, в результате чего суд удовлетворил иск органов социальной защиты, так как усмотрел в действиях ответчика односторонний отказ от исполнения условий социального контракта, направленного на его

реализацию, вследствие чего социальная выплата подлежит возврату в полном объеме**.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Ключевым показателем эффективной реализации такого вида социальной помощи, как социальный контракт является не только его количественные характеристики, т.е. количество заключенных контрактов и выделенных средств, но и качественные характеристики, критерием которых является реальное снижение уровня бедности. Существующая методика оценки таких показателей, нормативно закреплённая в приказе Минтруда России и Росстата №506н/389 от 3 сентября 2013 г., позволяет добиться объективной оценки результативности такой меры поддержки и определить направления, в которых заложен наибольший потенциал для каждого конкретного региона. Однако существование такого механизма, как социальный контракт при наличии «у данной технологии...целевой аудитории» не решает «все проблемы бедности в отсутствие других мер» [8, с. 827], более того, даже его полноценная реализация не всегда позволяет преодолеть гражданам существующий порог бедности.

Еще одной проблемой является «низкий уровень осведомленности» [9, с. 48] граждан о такой опции, как социальный контракт, его возможностях и порядке реализации. В этой связи органам социальной защиты стоит улучшить процесс информационной и разъяснительной работы, что, безусловно, повысит его востребованность в обществе и снизит количество нарушений при реализации программы социальной адаптации, включая нецелевое использование выделенных средств.**

Список источников

1. *Калинина Д.С.* Технология социальной помощи семье на основании социального контракта (по опыту Самарской области) // THE SCIENTIFIC HERITAGE. 2021. № 61-3.
2. *Иевлева В.А.* Социальный контракт как инструмент социальной политики по снижению уровня бедности // Устойчивое развитие науки и образования. 2020. №5.
3. *Татаринцев Е.В.* Возможности и ограничения повышения устойчивости социального контракта в России // Economics: Yesterday, Today and Tomorrow. 2016, Vol. 6, Is. 12A. URL: <http://www.publishing-vak.ru/archive-economy-2016-12/5-tatarintsev.pdf> (дата обращения: 10.02.2022).
4. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи»: Федеральный закон от 25 дек. 2012 г № 258-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. *Тютин Д.В., Круглов В.Н.* Оценка эффективности и результативности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта // Управленческий учет. 2021. №9-1. С. 262–268.
6. *Прокофьева Л.М., Овчарова Л.Н и др.* Социальный контракт — новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации. 2012. № 8 (394). С. 284–297.

* Решение Шахунского районного суда (Нижегородская область) по делу № 2-397/2021 от 9 июля 2021 г. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/xGWQgRTJpkNv/> (дата обращения: 10.02.2022).

** Решение от 7 мая 2020 г. по делу № 2-420/2020 Корсаковский городской суд (Сахалинская область). URL: <https://sudact.ru/regular/doc/juWXT9L6UZdE/> (дата обращения: 10.02.2022).

7. Ойкина У.В. Проблемы социальной реабилитации малоимущих граждан в рамках социального контракта // Российский университет в неустойчивом мире: глобальные вызовы и национальные ответы: материалы национальной научно-практической конференции. Иваново, 5-8 февраля 2019 года. Иваново, 2019.

8. Кравченко Е.В. Социальный контракт как перспективный механизм повышения эффективности социальной защиты населения // Экономика труда. 2019. Т. 6. № 2. С. 827–840.

9. Просвирина А.И., Какадий И.И. Государственная социальная помощь на основании социального контракта // Вестник евразийской науки. 2020. №3.

References

1. Kalinina D.S. Tekhnologiya sotsial'noi pomoshchi sem'e na osnovanii sotsial'nogo kontrakta (po opytu Samarskoi oblasti) [Technology of social assistance to the family on the basis of a social contract (based on the experience of the Samara region)], *THE SCIENTIFIC HERITAGE*, 2021, no. 61-3. (In Russ.).

2. Ievleva V.A. Sotsial'nyi kontrakt kak instrument sotsial'noi politiki po snizheniyu urovnya bednosti [Social contract as a tool of social policy to reduce poverty], *Ustoichivoe razvitie nauki i obrazovaniya [Sustainable development of science and education]*, 2020, no. 5. (In Russ.).

3. Tatarintsev E.V. Vozmozhnosti i ogranicheniya povysheniya ustoichivosti sotsial'nogo kontrakta v Rossii [Opportunities and limitations of increasing the sustainability of the social contract in Russia], *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*, 2016, vol. 6, Is. 12A. (In Russ.). Available at: <http://www.publishing-vak.ru/file/archive-economy-2016-12/5-tatarintsev.pdf> (accessed 10.02.2022).

4. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi» [On Amendments to the Federal Law "On State Social Assistance"]: RF Federal Law No. 258-FZ of 25.12.2012. Access from help-legal system "ConsultantPlus". (In Russ.).

5. Tyutin D.V., Kruglov V.N. Otsenka effektivnosti i rezul'tativnosti okazaniya gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi na osnovanii sotsial'nogo kontrakta [Evaluation of the effectiveness and efficiency of the provision of state social assistance on the basis of a social contract], *Upravlencheskii uchët [Managerial accounting]*, 2021, no. 9-1, pp. 262–268. (In Russ.).

6. Prokof'eva L.M., Ovcharova L.N et al. Sotsial'nyi kontrakt — novaya forma okazaniya gosudarstvennoi adresnoi sotsial'noi pomoshchi naseleniyu v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii [A social contract is a new form of providing state targeted social assistance to the population in the subjects of the Russian Federation], *Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii [Analytical Bulletin of the Federation Council]*, 2012, no. 8 (394), pp. 284–297. (In Russ.).

7. Oikina U.V. Problemy sotsial'noi reabilitatsii maloimushchikh grazhdan v ramkakh sotsial'nogo kontrakta [Problems of social rehabilitation of poor citizens within the framework of the social contract], Rossiiskii universitet v neustoichivom mire: global'nye vyzovy i natsional'nye otvety [Russian University in an Unstable World: Global Challenges and National Responses]: Proceedings of the National scientific and practical conference. Ivanovo, 5-8 February 2019. Ivanovo, 2019. (In Russ.).

8. Kravchenko E.V. Sotsial'nyi kontrakt kak perspektivnyi mekhanizm povysheniya effektivnosti sotsial'noi zashchity naseleniya [Social contract as a promising mechanism for improving the effectiveness of social protection of the population], *Ekonomika truda [Labor economics]*, 2019, vol. 6, no. 2, pp. 827–840.

9. Prosvirina A.I., Kakadii I.I. Gosudarstvennaya sotsial'naya pomoshch' na osnovanii sotsial'nogo kontrakta [State social assistance on the basis of a social contract], *Vestnik evraziiskoi nauki [Bulletin of Eurasian Science]*, 2020, no. 3. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Магомедова Амина Геннадьевна, доцент кафедры гражданского права юридического института Дагестанского государственного университета, кандидат исторических наук, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: amina2170@yandex.ru

Поступила в редакцию 11.11.2022 г.;
одобрена после рецензирования 18.11.2022 г.;
принята к публикации 30.11.2022 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Magomedova Amina Gennadievna, Associate Professor of the Department of Civil Law of the Law Institute of Dagestan State University, Candidate of Historical Sciences, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: amina2170@yandex.ru

Received 11.11.2022; approved after reviewing 18.11.2022; accepted for publication 30.11.2022