

П. А. Гуцко,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского процесса
и трудового права юридического факультета
Белорусского государственного университета

ПРИНЦИП АДРЕСНОСТИ КАК ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Аннотация

Рассмотрен принцип адресности как основа функционирования государственной адресной социальной помощи. Обозначены некоторые аспекты, влияющие на реализацию принципа адресности. Исследованы особенности идентификации получателей и определения критерия нуждаемости. Сделан вывод, что установление получателей социальной помощи является одним из проблемных вопросов реализации адресного подхода. Сформулированы отдельные предложения, направленные на совершенствование механизма реализации принципа адресности и повышение эффективности функционирования государственной адресной социальной помощи.

Ключевые слова: принцип адресности, государственная адресная социальная помощь, нуждаемость, семья, среднедушевой доход, материально-бытовое обследование, проверка доходов.

Введение

Конституцией Республики Беларусь провозглашено право каждого гражданина на достойный уровень жизни. Для обеспечения данного права в рамках социальной политики государства определены такие основные задачи, как обеспечение устойчивого роста уровня жизни населения, повышение всех видов денежных доходов, недопущение необоснованной дифференциации в доходах населения, а также снижение уровня малообеспеченности. Одной из основных мер, направленных на снижение уровня малообеспеченности, является оказание действенной государственной адресной социальной помощи нуждающимся гражданам. Наличие, в частности, таких негативных факторов, как социальное иждивенчество, неполная реализация принципа доступности, трудности в определении получателей социальной помощи, необъективность проведения материально-бытового обследования граждан, влияет на эффективное функционирование государственной адресной социальной помощи. Эффективность функционирования данного вида социального обеспечения зависит от полной реализации принципа адресности. В связи с этим возникает необходимость дальнейшего развития и совершенствования адресной социальной помощи на основе усиления принципа адресности. Все вышесказанное обосновывает актуальность рассматриваемой темы.

Цель исследования — сформулировать отдельные предложения, направленные на совершенствование механизма реализации принципа адресности, являющегося эффективной основой функционирования государственной адресной социальной помощи.

Основная часть

Исследование принципа адресности вызывает интерес у многих российских ученых. Некоторые из них рассматривают данный принцип не только в связи с предоставлением государственной адресной социальной помощи, но и в более широком толковании, как принцип социальной защиты населения (И. С. Карпикова [1], Е. В. Питько, О. Ю. Феськова [2]), принцип права социального обеспечения (Ю. В. Применко [3]), принцип социальной поддержки (Е. В. Кравченко [4], Л. И. Пронина [5], Г. А. Портнова, Ж. И. Вербицкая [6]). Интересной считается точка зрения А. И. Тереховой [7], которая отождествляет принцип адресности с принципом нуждаемости. Не умаляя значения принципа адресности для социального обеспечения в целом, обратим внимание на его важность для функционирования государственной адресной социальной помощи.

По мнению Е. В. Питько и О. Ю. Феськовой, «адресность» определяется как учет индивидуальных потребностей, удовлетворение нуждаемости гражд-

данина в получении социальных услуг в соответствии с определенными критериями [2, с. 63]. В предложенном определении акцент сделан именно на получение социальных услуг, а не социальной помощи. В соответствии с толковым словарем С. И. Ожегова слово «адресный» означает «направленный конкретному человеку или группе конкретных лиц» [8, с. 26]. В юриспруденции под адресностью понимается распределение помощи в пользу наиболее нуждающихся граждан. Большинство ученых, не формулируя собственные определения данного принципа, указывают на его содержание. Содержание принципа адресности заключается в том, что социальная помощь предоставляется не категориям, а отдельным гражданам или семьям, которые объективно нуждаются в предоставлении такой помощи.

Особое значение приобретает принцип адресности, или так называемый адресный подход, при установлении баланса между пределами реализации социальных прав и использованием финансово-экономических ресурсов государства. В связи с этим бесспорным считается мнение референта Федеральной ассоциации Германских объединений работодателей Ф. Свитера: «Чем эффективнее работает экономика, тем больше страна может позволить себе тратить средств на социальные статьи» [9, с. 5]. Следовательно, при недостаточности финансовых ресурсов акцент должен быть сделан на максимальной реализации принципа адресности.

Полная реализация принципа адресности будет способствовать повышению уровня жизни населения, эффективности расходования бюджетных средств, росту доверия населения к проводимой социальной политике, установлению социальной справедливости в обществе.

Обратим внимание, что на этапе эволюции государственной адресной социальной помощи принцип адресности не всегда использовался. В Республике Беларусь система государственной адресной социальной помощи начала действовать и развиваться с 2001 г. Первоначально и вплоть до 2008 г. адресная социальная помощь существовала только в виде ежемесячного и единовременного социальных пособий, основанием предоставления которых являлся критерий нуждаемости. В 2008 г. добавился еще один вид — безналичные жилищные субсидии для частичного возмещения платы за пользование жилыми помещениями, их техническое обслуживание, коммунальные услуги и отчисления на капитальный ремонт. С 2010 г. гражданам было предоставлено право на такой вид социальной помощи, как социальное пособие на оплату технических средств социальной реабилитации. Данное пособие предо-

ставлялось независимо от доходов граждан. С 2012 г. были законодательно урегулированы два новых вида социальной помощи: социальное пособие на возмещение затрат на приобретение подгузников и обеспечение продуктами питания детей первых двух лет жизни. С 2017 г. и по настоящее время в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 января 2012 г. № 41 «О государственной адресной социальной помощи» (далее — Указ) гражданам предоставляются четыре вида адресной социальной помощи: ежемесячное социальное пособие; единовременное социальное пособие; социальное пособие для возмещения затрат на приобретение подгузников; обеспечение продуктами питания детей первых двух лет жизни [10]. Два последних вида помощи предоставляются по категориальному принципу, то есть не учитывается критерий нуждаемости. Детям-инвалидам в возрасте до 18 лет, имеющим IV степень утраты здоровья, инвалидам I группы, семьям при рождении двойни и более детей эти виды социальной помощи предоставляются независимо от среднедушевого дохода. Такое положение не способствует реализации принципа адресности и не соответствует правовой сущности государственной адресной социальной помощи в целом. Все виды социальной помощи должны предоставляться при наличии критерия нуждаемости.

Остановимся на некоторых аспектах, влияющих на реализацию принципа адресности. При предоставлении социальной помощи важное значение приобретает процесс идентификации получателей. Неслучайно Е. В. Кравченко относит идентификацию получателей мер социальной помощи к компонентам принципа адресности [4, с. 1650]. Установление получателей является одним из проблемных вопросов реализации адресного подхода. Возникают трудности при определении, кто является нуждающимся, а кто нет. Использование различных способов отбора получателей социальной помощи сопряжено с ошибками, при которых к получателям относятся лица, в действительности не нуждающиеся в помощи, и, наоборот, лица, нуждающиеся в помощи, не относятся к получателям.

В белорусском законодательстве получателями социальной помощи являются не только гражданин, но и семья. Семья выступает особым субъектом права социального обеспечения. Анализу данного субъекта посвящены многочисленные работы ученых. Стоит отметить, что определение термина «семья» в семейном законодательстве явно отличается от определения термина «члены семьи» в жилищном. В социальном законодательстве четкое определение отсутствует, однако есть указание на

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

то, кто включается в состав семьи. Не ставив цели проведения подробного анализа понятия «семья» в различных отраслях права, подчеркнем, что определение термина «семья» для социального законодательства является важным не только в целях идентификации получателей помощи, но и для успешной реализации принципа адресности в целом.

Состав семьи определяется на основании п. 5 Положения о порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи (гражданина) для предоставления государственной адресной социальной помощи, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 ноября 2025 г. № 648 «О мерах реализации государственной поддержки населения» (далее — Положение) [11]. Состав семьи различается в зависимости от вида социальной помощи. Так, согласно ч. 2 п. 5 Положения для предоставления ежемесячного и (или) единовременного социальных пособий в состав семьи включаются, в частности, лица, совместно проживающие и ведущие общее хозяйство. Данная формулировка предполагает, что в состав семьи могут быть включены лица, связанные как родством, так и свойством, а также так называемые сожители. Для обеспечения продуктами питания детей первых двух лет жизни определен более узкий состав семьи. Исходя из анализа ч. 3 п. 5 Положения, можно сделать вывод, что в состав семьи входят родители, совместно проживающие и ведущие общее хозяйство, лицо, которое не состоит в зарегистрированном браке с матерью, но совместно с ней проживает и ведет общее хозяйство, дети. Получается, что иные лица, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство, связанные родством и свойством (например, сестра, брат, бабушка, дед и др.), не учитываются в составе семьи. Применение законодателем в данном случае дифференцированного подхода считаем неуместным. На наш взгляд, необходимо применять единообразный подход в определении состава семьи для всех видов социальной помощи.

Интересным является тот факт, что законодатель фактически признал сожителя членом семьи в целях предоставления социальной помощи. Упоминание о сожителе содержится в п. 6 Указа, согласно которому «государственная адресная социальная помощь в виде обеспечения продуктами питания детей первых двух лет жизни не предоставляется, если трудоспособный отец в полной семье либо трудоспособное лицо, с которым мать не состоит в зарегистрированном браке, но совместно проживает и ведет общее хозяйство, не является занятым» [10]. В данном случае получается, что отсутствие заня-

тости у сожителя влияет на получение социальной помощи. И. А. Белова формулировку данного пункта считает спорной, так как обязанность по содержанию детей лежит на родителях, а не на всех лицах, совместно проживающих и ведущих с матерью общее хозяйство [12, с. 124]. Мы придерживаемся немного иной точки зрения. Не оспаривая тот факт, что обязанность по содержанию детей лежит на родителях, считаем обоснованным в ситуациях, когда люди проживают совместно, ведут общее хозяйство, общий бюджет, помогают друг другу, в том числе финансово, признавать их семьей для целей определения получателей социальной помощи и недопущения предоставления социальной помощи лицам, которые в действительности в ней не нуждаются. Следовательно, расширение толкования термина «семья» для целей социального законодательства позволит исключить из получателей социальной помощи семьи и граждан, которые объективно в такой помощи не нуждаются, что, в свою очередь, будет способствовать усилению принципа адресности.

На основании вышеизложенного считаем обоснованным определять семью как субъекта государственной адресной социальной помощи следующим образом: семья — это лица, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство, как связанные родством или свойством, так и не связанные.

Следующий аспект, влияющий на реализацию принципа адресности, имеет отношение к определению критерия нуждаемости. Критерий нуждаемости связан с такими категориями, как среднедушевой доход и бюджет прожиточного минимума (п. 2.1 Указа). В правоприменительной практике возникают проблемные вопросы, связанные с определением реального дохода потенциального получателя. Во-первых, не всегда учитываются все совместно проживающие граждане, во-вторых, в некоторых случаях бывает весьма сложно определить доход и его размер (например, доход от разовой реализации продуктов и пр.), в-третьих, не все доходы учитываются (к примеру, не учитываются депозиты и проценты по ним), в-четвертых, имущественная обеспеченность граждан практически не учитывается, в-пятых, наличие теневой занятости и теневых доходов. Все эти факторы затрудняют выявление семей, наиболее нуждающихся в социальной помощи.

В Беларуси используется такой способ определения целевой группы, как проверка доходов. Вместе с тем считается, что использование данного способа без оценки имущества граждан приведет к тому, что в число получателей помощи может попасть большое количество граждан, испытывающих времен-

ные денежные трудности. Более эффективным способом является одновременная оценка доходов и имущества семьи.

В белорусском законодательстве есть нормы, регулирующие проведение косвенной проверки имущественной обеспеченности граждан. Во-первых, в п. 4 Указа закреплено, что государственная адресная социальная помощь в виде ежемесячного социального пособия не предоставляется при наличии определенного имущества. К такому имуществу относятся жилые помещения (п. 4.1) и транспортные средства, приобретенные в течение 12 месяцев перед датой обращения (п. 4.5). До 2017 г. учитывалось также наличие земельного участка. Предлагаем учитывать при предоставлении социальной помощи наличие у членов семьи в собственности более одного транспортного средства и осуществление членами семьи выездного туризма (ранее данная норма была предусмотрена законодательством). Во-вторых, п. 5 Положения о порядке предоставления государственной адресной социальной помощи, утвержденного Указом [13], устанавливает обязанность проведения обследования материально-бытового положения граждан при назначении только единовременного социального пособия. При проведении обследования учитывается наличие дорогостоящих сложных бытовых приборов, ювелирных изделий, проведение дорогостоящего ремонта и пр. По-нашему мнению, проведение материально-бытового обследования каждого потенциального получателя любого вида социальной помощи будет способствовать реализации принципа адресности и рациональному использованию бюджетных средств.

Заключение

На основании проведенного исследования с целью усиления принципа адресности и повышения эффективности функционирования государственной адресной социальной помощи сформулируем

следующие выводы и предложения по совершенствованию законодательства.

1. Принцип адресности не в полной мере реализуется при предоставлении государственной адресной социальной помощи. Все виды государственной адресной социальной помощи должны предоставляться на основании критерия нуждаемости. В связи с этим предлагается п. 1 Указа изложить в следующей редакции: «1. Установить, что государственная адресная социальная помощь предоставляется в виде: 1.1. ежемесячного и (или) единовременного социальных пособий; 1.2. обеспечения продуктами питания детей первых двух лет жизни».

2. Расширительное толкование термина «семья» для целей социального законодательства позволит исключить из получателей социальной помощи семьи и граждан, которые объективно в такой помощи не нуждаются. Предлагается применять единообразный подход в определении состава семьи для всех видов социальной помощи и под семьей понимать лиц, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство, как связанных родством или свойством, так и не связанных.

3. При определении критерия нуждаемости стоит учитывать не только среднедушевой доход семьи, но и стоимость личного имущества. В связи с этим важно проводить проверку материально-бытового положения семей также для назначения ежемесячного социального пособия.

4. С целью совершенствования проведения проверки имущественной обеспеченности граждан предлагается дополнить п. 4 Указа следующими пунктами: «4.8. член семьи (гражданин) в течение последних 12 месяцев перед датой обращения осуществлял выездной туризм; 4.9. члены семьи имеют в собственности более одного транспортного средства».

5. Для максимального учета доходов граждан и семей предлагаем, в частности, п. 8 Положения дополнить подп. 8.39 следующего содержания: «депозиты и проценты по ним».

Список цитированных источников

1. Карпикова, И. С. Адресность социальной защиты населения: необходимость и проблемы ее внедрения / И. С. Карпикова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2007. — № 6. — С. 125–127. — URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_9989637_24123971.pdf (дата обращения: 10.11.2025).
2. Питько, Е. В. Адресность — основополагающий принцип системы социальной защиты Российской Федерации / Е. В. Питько, О. Ю. Феськова // Российское правосудие. — 2016. — № 12. — С. 60–64. — URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_27262030_73269936.pdf (дата обращения: 10.11.2025).
3. Применко, Ю. В. Принцип адресности права социального обеспечения: теоретико-правовой аспект / Ю. В. Применко // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2024. — № 4. — С. 108–112. — URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_72889927_49216744.pdf (дата обращения: 10.11.2025).
4. Краченко, Е. В. Адресность предоставления мер социальной поддержки: особенности и направления развития / Е. В. Краченко // Креативная экономика. — 2020. — Т. 14, № 8. — С. 1645–1664. — URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_44056353_18281991.pdf (дата обращения: 10.11.2025).

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

5. Пронина, Л. И. Подходы к вопросам совершенствования мер социальной поддержки на основе принципа адресности и применения критериев нуждаемости / Л. И. Пронина // Экономика и управление: проблемы, решения. — 2022. — Т. 1, № 8. — С. 36–41. — URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_49344094_38602578.pdf (дата обращения: 10.11.2025).

6. Портнова, Г. А. Проблема реализации принципа адресности при предоставлении мер государственной социальной поддержки в регионе / Г. А. Портнова, Ж. И. Вербицкая // Вестник института экономических исследований. — 2020. — № 3 (19). — С. 144–150. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-realizatsii-printsipa-adresnosti-pri-predostavlenii-mer-gosudarstvennoy-sotsialnoy-podderzhki-v-regione/viewer> (дата обращения: 10.11.2025).

7. Терехова, А. Н. Проблемы реализации современного категориального принципа оказания государственной социальной поддержки населения в Российской Федерации в контексте реализации мероприятий государственной социальной помощи / А. Н. Терехова // Инновации и инвестиции. — 2022. — № 5. — С. 282–285. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-sovremennogo-kategorialnogo-printsipa-okazaniya-gosudarstvennoy-sotsialnoy-podderzhki-naseleniya-v-rossiyskoy> (дата обращения: 10.11.2025).

8. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка : ок. 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов ; под ред. Л. И. Скворцова. — 27-е изд., испр. — М. : Изд-во АСТ : Мир и образование, 2019. — 736 с.

9. Карпенко, А. С. Пенсионная реформа: быть или не быть? И если быть, то какой?.. / А. С. Карпенко // Оперативно. Точно. Интересно о заработной плате. — 2012. — № 4 (40). — С. 3–12.

10. О государственной адресной социальной помощи : Указ Президента Респ. Беларусь от 19 янв. 2012 г. № 41 : в ред. от 27 мая 2021 г. № 200 // iLex : информ. правовая система (дата обращения: 10.11.2025).

11. Положение о порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи (гражданина) для предоставления государственной адресной социальной помощи : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 20 нояб. 2025 г. № 648 // iLex : информ. правовая система (дата обращения: 10.12.2025).

12. Белова, И. А. Основные направления совершенствования правового регулирования государственной адресной социальной помощи в Республике Беларусь / И. А. Белова // Социально-экономические и правовые исследования. — 2017. — № 3 (49). — С. 120–127. — URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_48291302_60008065.pdf (дата обращения: 10.11.2025).

13. Положение о порядке предоставления государственной адресной социальной помощи : утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 19 янв. 2012 г. № 41 : в ред. от 27 мая 2021 г. № 200 // iLex : информ. правовая система (дата обращения: 10.11.2025).

Summary

This article focuses on the principle of targeting as the basis for the operation of state targeted social assistance. Several aspects influencing the implementation of this principle are outlined. The specifics of identifying recipients and determining need criteria are examined. It is concluded that identifying recipients of social assistance is one of the key challenges in implementing the targeted approach. The article concludes with proposals aimed at improving the mechanism for implementing the targeting principle and increasing the effectiveness of state targeted social assistance.

Key words: *targeting principle, state targeted social assistance, need, family, per capita income, material and living conditions survey, income verification.*

Статья поступила в редакцию 11.11.2025