УДК 349.3

И. А. Комоцкая,
кандидат юридических наук,
доцент, директор института повышения
квалификации и переподготовки
Международного университета «МИТСО»

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ЛЬГОТ: СООТНОШЕНИЕ КАТЕГОРИАЛЬНОГО И АДРЕСНОГО ПОДХОДОВ

Аннотация

Рассмотрены историческое формирование системы государственных социальных льгот в Республике Беларусь и современное состояние ее правового регулирования. Обоснована необходимость постепенной трансформации категориального подхода предоставления льгот и перехода к смешанной модели, предусматривающей не только социально-правовой статус гражданина, но и степень объективной нуждаемости, характер социального риска и дополнительные расходы гражданина (семьи). Сделан вывод о том, что адресность не является универсальным инструментом и ее применение должно определяться функциональным назначением конкретной льготы.

Ключевые слова: *адресность, социальная льгота, категориальность, дифференциация правового положения, нуждаемость.*

Введение

Современные тенденции совершенствования системы социальной защиты в условиях пересмотра концепции социального государства, усиление адресности социальной помощи предопределяют особую значимость проблем эффективности предоставления государственных социальных льгот.

Система государственных социальных льгот в Республике Беларусь, несмотря на принимаемые отдельные меры по усилению адресности, сохраняет категориальный подход и уравнительный принцип их предоставления, что не позволяет в полной мере справедливо перераспределять ресурсы в пользу наиболее нуждающихся в помощи государства граждан. Так, льготы предоставляются чаще всего в зависимости от принадлежности к определенной категории населения (лицо с инвалидностью, достижение соответствующего возраста и др.) без учета иных критериев, что не соответствует современным подходам социальной политики государства.

При всей социальной значимости льгот комплексные теоретико-правовые исследования данной проблемы на современном этапе развития национального законодательства остаются немногочисленными. В различные периоды отдельные аспекты темы затрагивались в работах В. С. Аракчеева, Е. Г. Крылатых, И. В. Кузьминой, А. В. Малько, И. С. Морозовой, Г. Г. Пашковой и др. Однако единый подход в отношении места, функций социальных льгот в системе социальной защиты до настоящего времени не сформирован.

Отсутствие научного обоснования правомерности и целесообразности применения льгот порождает многочисленные дискуссии по вопросам отмены, трансформации, сохранения существующей системы льгот. В современной научной литературе (экономической, юридической, социологической) также отсутствует единая точка зрения относительно правомерности и целесообразности существования льгот, не представлена фундаментальная проработка проблемы в теоретико-методологическом аспекте. Неясным остается даже самый общий вопрос о месте и роли льгот в современном обществе, их социальной и экономической востребованности.

В связи с этим целью настоящей статьи выступает обоснование необходимости перехода от преимущественно категориальной модели предоставления льгот к смешанной модели, которая учитывает не только особый социально-правовой статус гражданина, но и степень его объективной нуждаемости, характер социального риска и иные критерии.

Основная часть

В Республике Беларусь, как и в других государствах, система социальных льгот формировалась на протяжении длительного исторического периода, проходя схожие с мировым опытом этапы развития, но приобретая определенные национальные особенности, обусловленные историческими и политическими условиями развития нашей страны.

Как отмечает Г. Г. Пашкова, еще в древности, в частности в Законах XII таблиц, употреблялись понятия «льгота» и «привилегия» [1, с. 14]. Социальные льготы в современном их понимании сформировались постепенно из нескольких форм социальной поддержки. Истоками льгот были прежде всего сословные привилегии, предоставляемые в качестве награды, освобождения от повинностей и налогов, специальные права отдельных групп населения. При этом выделялись такие основания специальных преимуществ, как сословный статус, принадлежность к определенной территории, профессиональная деятельность или выполнение определенных государственных обязанностей. Расширение привилегий на ограниченный круг лиц, как правило, соответствующего сословия или должностного положения усиливало неравенство граждан. Слово «привилегия» обозначало нечто недоступное, недосягаемое для простого человека; «ассоциировалось с благородным происхождением, высоким служебным положением, материальным достатком, то есть со всем тем, что подразумевается под понятием „исключительности“, „обособленности“, „избранности“, соответственно, вызывающим к себе негативное отношение основной части общества» [2, с. 68].

В советский период система социальных льгот получила широкое развитие, поскольку они стали предоставляться отдельным категориям лиц, имеющим заслуги перед государством, и некоторым другим лицам. Расширение льгот особенно интенсивно отмечается в послевоенный период посредством закрепления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, бесплатному и льготному проезду, лекарственному и медицинскому обеспечению, санаторно-курортному лечению, обеспечению топливом и иных преимуществ. Предоставление льгот осуществлялось преимущественно на основе категориального принципа, то есть принадлежности гражданина к установленной государством категории (ветеран, инвалид, военнослужащий и др.).

Введение ряда льгот было обусловлено совокупностью факторов: с одной стороны, в качестве поддержки граждан в условиях социально-экономических вызовов (включая демографические изменения, неэффективность различных форм социальной защиты, рост безработицы, миграции, бедности населения) и чрезвычайных ситуаций (авария на Чернобыльской АЭС, военные конфликты), с другой стороны, в качестве инструмента для достижения политических и управленческих целей (повышение престижа службы, поддержание социальной стабильности и т. п.) и, наконец, способа компенсации за необоснованные лишения (репрессии, незаконное привлечение к ответственности, пребывание в местах принудительного содержания и т. п.).

Следовательно, имело место постоянное расширение системы льгот и круга субъектов, которым предоставлялись различные виды льгот, что предопределило их бессистемность и неэффективность действия. При этом «многочисленные льготы… вводились нередко без учета материального положения семей и реальных возможностей людей обеспечить собственное благополучие» [3, с. 59].

Постепенно произошло такое накопление массы льгот, что в итоге оказалось — почти каждый субъект социально-обеспечительных отношений стал входить в категорию лиц, имеющих право на те или иные льготы. В результате фактически произошел отход от смыслового значения льгот, «размывание» данного понятия, а также их целей и задач [1, с. 16]. Это привело к возрастанию социального иждивенчества, ограничению возможностей нуждающихся лиц, колоссальной нагрузке на бюджет, что потребовало реформирования существующей системы льгот и решения серьезной проблемы — как это реформирование осуществить на практике.

Сегодня правовую основу системы государственных социальных льгот составляет Закон Республики Беларусь от 14 июня 2007 г. «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан» (далее — Закон о государственных социальных льготах) [4], в котором систематизированы разрозненные нормы о льготах различным категориям граждан и оптимизированы отдельные льготы. В частности, в 2007 г. были отменены отдельные льготы для граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, бывших узников фашистских концлагерей, ветеранов труда и учащейся молодежи, военнослужащих и некоторых других лиц. Отдельные льготы были переведены в систему государственной адресной социальной помощи и стали предоставляться при условии, если реальный доход получателя такой помощи или семьи ниже критерия нуждаемости. В частности, изменения коснулись обеспечения лекарствами, оплаты жилищно-коммунальных услуг, санаторно-курортного лечения, а также проезда на общественном транспорте [5].

Названные изменения подходов в части предоставления социальных льгот были неоднозначно восприняты в обществе [6]. Даже незначительные изменения, касающиеся отмены привычного набора благ, затрагивают финансовое положение отдельных категорий граждан, что вызывает эмоциональное негодование. Вместе с тем повышение эффективности системы социальной защиты с учетом современных демографических и социально-экономических изменений, сокращения численности трудоспособного населения, развития новых подходов социальной политики обусловливает целесообразность постепенного, посредством длительного переходного периода, внедрения смешанной модели, учитывающей совокупность факторов.

Адресность выступает одним из признанных рядом международных организаций (включая Международную организацию труда, Всемирный банк, Международный валютный фонд и др. [7–9]) механизмов организации социальной помощи, предназначенной главным образом для предупреждения и сокращения бедности. При ограниченности бюджетных ресурсов адресное предоставление социальных льгот, иных мер социальной помощи позволяет повысить результативность социальных расходов и обеспечивать наибольший эффект снижения бедности и социального неравенства.

Полагаем, что адресность не является универсальным инструментом, в равной степени применимым ко всем без исключения видам социальных льгот. Эффективность и целесообразность адресного подхода определяются прежде всего функциональным назначением конкретной льготы, ее правовой природой и тем социальным результатом, на достижение которого она направлена. Так, техническое распространение критериев нуждаемости на все без исключения льготы способно привести не к повышению эффективности социальной защиты, а к утрате социально-правового смысла льгот, возрастанию административных издержек и иным негативным последствиям.

Анализ, в частности, Закона о государственных социальных льготах позволяет классифицировать предусмотренные им льготы по функциональному назначению, что имеет важное значение для обоснования дифференцированного подхода к их предоставлению. Так, можно отметить льготы компенсационного, гарантийного (статусного), обеспечительного (вспомогательного) и организационного (нематериального) характера. При этом одна и та же социальная льгота может обладать смешанным (комплексным) характером, сочетая элементы различных функций одновременно. Например, льгота по оплате жилищно-коммунальных услуг, предоставляемая инвалидам войны, одновременно выполняет компенсационную функцию (возмещение вреда здоровью), гарантийную функцию (признание заслуг) и обеспечительную функцию (поддержка материального положения), что обусловливает необходимость гибкого, дифференцированного подхода к определению критериев предоставления льготы.

На современном этапе предпринимаются отдельные шаги по усилению адресности отдельных форм социальной защиты (в том числе социального обслуживания, государственной адресной социальной помощи).

Вместе с тем согласно ч. 1 ст. 2 Закона о государственных социальных льготах одним из основных принципов государственной политики в сфере предоставления социальных льгот является принцип адресности. При этом закреплено правило использования средств, высвобождающихся в процессе упорядочения социальных льгот, — на оказание адресной социальной помощи населению, реализацию государственных программ в сфере охраны материнства и детства, а также на проведение дополнительных мероприятий по реабилитации территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Однако, несмотря на закрепление принципа адресности в отношении государственных социальных льгот, прежний категориальный подход сохраняется: они привязаны к социально-правовому статусу или профессиональной деятельности. Согласно ст. 1 Закона о государственных социальных льготах под государственными социальными льготами, правами и гарантиями понимаются «предусмотренные законодательством преимущества, полное или частичное освобождение от исполнения установленных обязанностей либо облегчение условий их исполнения в связи с особым социально-правовым статусом гражданина или особенностями его профессиональной деятельности».

Такой подход основан, в частности, на конституционном положении, согласно которому установлено, что государство проявляет особую заботу о ветеранах войны и труда, о лицах, утративших здоровье при защите государственных и общественных интересов, а также об инвалидах и пожилых людях (ч. 3 ст. 47 Конституции Республики Беларусь [10]).

В связи с этим актуальным представляется постепенный переход от категориальной модели льгот к смешанной модели, в которой наряду с принадлежностью к определенной категории для отдельных льгот могут быть учтены следующие критерии

адресности: степень объективной нуждаемости, дополнительные расходы получателя льготы, характер социального риска. Так, помимо наличия дохода не ниже определенного уровня, семья может иметь вынужденные объективные расходы (например, воспитание ребенка-инвалида, необходимость постоянного медицинского лечения члена семьи, аренда жилья, многодетность и т. п.). Поэтому не всегда соответствующий доход определяет способность семьи поддерживать достойный уровень жизни ее членов.

Трансформация социальных льгот должна осуществляться главным образом не с целью сокращения социальной поддержки как таковой, а для повышения социального результата путем перераспределения государственной поддержки в пользу нуждающихся граждан.

В научной литературе выделяются несколько подходов к совершенствованию категориальных социальных льгот. Одни ученые предлагают полный переход от категориальности к адресности. Так, например, Н. М. Добрынин отмечает целесообразность отмены льгот вообще и внедрения конкретной адресной непосредственной помощи населению [11]. Однако полагаем, что столь радикальный подход не учитывает многофункциональности системы социальных льгот.

Г. Г. Пашкова, отмечая назревшую необходимость замены льгот адресными денежными компенсациями, указывала на целесообразность перевода определенных натуральных льгот в форму денежных компенсаций и субсидий [1, с. 26]. Разделяя тезис о необходимости модернизации механизма предоставления льгот, полагаем, что монетизация допустима лишь в отношении льгот обеспечительного (вспомогательного) характера, не связанных с особым правовым статусом получателя.

Другие ученые (например, М. Г. Седельникова) являются сторонниками смешанной модели и не рассматривают усиление адресности в качестве безусловного основания для полного отказа от категориального подхода, поскольку адресность предполагает административные издержки, сложность и субъективизм проверки нуждаемости, что ограничивает адресность. Она должна применяться там, где социальная поддержка направлена на преодоление бедности и нуждаемости, а категориальный принцип может сохраняться для иных видов социального обеспечения, обусловленных специальным правовым статусом лица [12, с. 117, 119]. Разделяя данный подход, считаем необходимым уточнить, что сохранение категориального принципа для компенсационных и гарантийных льгот не исключает возможности постепенного введения для них дополнительных критериев адресности, не сводящихся к проверке дохода.

М. Ю. Федорова, исследуя функциональность социальных выплат, рассматривает ежемесячные денежные выплаты, введенные в результате реформы системы социальных льгот, как меры, имеющие компенсаторное назначение и обеспечивающие лицам с особым правовым статусом возможность пользоваться социальными благами, ранее предоставлявшимися в натуральной форме [13]. Такой подход также подтверждает нецелесообразность универсального отказа от категориальных льгот без предварительного установления их правовой природы и социального назначения.

В связи с этим представляется обоснованным дифференцированный подход к реформированию системы социальных льгот: льготы обеспечительного характера, направленные преимущественно на преодоление бедности и поддержку малоимущих, могут быть последовательно переведены на адресный принцип предоставления с учетом нуждаемости. Для льгот компенсационного или гарантийного характера возможно постепенное введение критериев адресности, не относящихся к проверке дохода, а учитывающих, например, характер социального риска, объем дополнительных расходов получателя и др. Для льгот нематериального (организационного) характера (например, первоочередное обслуживание) категориальный подход обоснован ввиду отсутствия бюджетной нагрузки и направленности на преодоление физических или социальных барьеров.

Таким образом, в юридическом смысле социальная льгота не сводится к социальной помощи и не во всех случаях ориентирована на поддержку малоимущих граждан. Она представляет собой способ юридической дифференциации правового положения субъектов, предоставляемый при наличии установленного законом юридического основания.

В современных условиях льготы призваны обеспечить фактическое равенство возможностей социально уязвимых категорий населения на уровне не ниже минимальных социальных стандартов. Неэффективная система льгот может способствовать усилению неравенства граждан, в том числе в связи с предоставлением социально неоправданных льгот, а также отсутствием рационального перераспределения средств в пользу наиболее нуждающихся граждан.

В научной литературе отмечается, что в правовом аспекте развитие принципа адресности социальной поддержки граждан «должно идти во взаимодействии, с одной стороны, с принципом справедливости, с другой — способствовать не

развитию иждивенчества, а активизации у граждан личных ресурсов для самостоятельного выхода из трудной жизненной ситуации» [14, с. 111]. При этом полагаем, что для государственных социальных льгот, которые предоставляются для нетрудоспособных категорий граждан, ориентация на самостоятельный выход из трудной жизненной ситуации не всегда является применимой. В данном случае адресность должна проявляться не в стимулировании экономической активности, а в обеспечении гарантированного минимального социального стандарта с учетом объективных обстоятельств, не зависящих от воли и усилий самого получателя.

Резюмируя изложенное, отметим, что усиление дифференциации предоставления социальных льгот, повышение их эффективности позволят повысить адресность государственной социальной поддержки, обеспечить рациональное распределение ресурсов и гибкость социальной защиты населения. При этом дальнейшее развитие адресности должно осуществляться в сочетании с принципами всеобщности и справедливости, что является необходимым условием совершенствования системы социальной защиты.

Заключение

Проведенное исследование вопросов становления и развития системы государственных социальных льгот позволяет констатировать, что она нуждается не столько в механическом сокращении количества предоставляемых льгот, сколько в последовательной трансформации подходов к условиям их предоставления.

История развития законодательства о государственных социальных льготах характеризуется установлением значительного числа преимуществ, предоставляемых по категориальному принципу для различных социальных или профессиональных групп населения, независимо от его материального положения, нуждаемости, иных критериев, что не в полной мере соответствует принципу адресности социальных льгот, закрепленному в ст. 2 Закона о государственных социальных льготах, а также снижает эффективность распределения государственных ресурсов и социальной поддержки для лиц, нуждающихся в ней.

Современные подходы социальной политики государства, закрепленные принципы адресности социальных льгот предопределяют необходимость постепенной трансформации национальной системы государственных социальных льгот от преимущественно категориальной модели к смешанной модели социальной поддержки.

Проведенная функциональная классификация льгот позволяет обосновать следующие подходы. В отношении льгот обеспечительного характера, направленных преимущественно на преодоление бедности и поддержку малоимущих, может быть применен адресный принцип с учетом нуждаемости; для льгот компенсационного или гарантийного характера возможно постепенное введение критериев адресности, не относящихся к проверке дохода, а учитывающих, например, характер социального риска, объем дополнительных расходов получателя и др.; для льгот нематериального (организационного) характера может применяться категориальный подход.

При определении критериев адресности целесообразно учитывать не только размер дохода гражданина (или семьи), но и объективные дополнительные расходы, влияющие на фактическую способность обеспечения достойного уровня жизни семьи, характер социального риска, что должно быть нормативно закреплено в качестве дополнительных оснований предоставления соответствующих льгот.

Совершенствование законодательства о государственных социальных льготах должно быть направлено на обеспечение разумного баланса между принципами адресности, справедливости, всеобщности и социальной солидарности. При этом реформирование не должно сводиться к сокращению объема социальной поддержки, а должно быть направлено на рациональное распределение государственных ресурсов.

Список цитированных источников

1. Пашкова, Г. Г. Льготы в праве социального обеспечения : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05 / Пашкова Галина Георгиевна ; Томск. гос. ун-т. — Томск, 2004. — 26 с.

2. Суменков, С. Ю. Привилегии как политико-правовая категория / С. Ю. Суменков // Политика и право. — 2002. — № 5. — С. 65–70.

3. Бондаренко, Н. Г. Социальная защита населения и пути повышения ее эффективности : монография / Н. Г. Бондаренко. — Пятигорск : Изд-во РИА-КМВ, 2024. — 184 с.

4. О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан : Закон Респ. Беларусь от 14 июня 2007 г. № 239-З : в ред. от 16 марта 2026 г. № 134-З // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 23.08.2026).

5. О некоторых мерах государственной поддержки населения : Указ Президента Респ. Беларусь от 14 сент. 2009 г. № 458 : утратил силу с 1 янв. 2010 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 23.08.2026).
6. Поправки времени // Sb.by. — 2007. — 5 мая. — URL: https://www.sb.by/articles/popravki-vremeni.html (дата обращения: 01.09.2026).
7. Universal social protection for climate action and a just transition. World Social Protection Report 2024–2026 // ILO. — URL: https://webapps.ilo.org/static/english/reports/flagship/world_social_protection_report_2024-26/heropage.html (date of access: 01.08.2026).
8. Leite, Ph. Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas. Human Development Perspectives / Ph. Leite, M. Grosh, M. Wai-Poi, E. Tesliuc // World Bank. — 2022. — URL: http://hdl.handle.net/10986/37228 (date of access: 01.08.2026).
9. Operational Guidance Note for IMF Engagement on Social Spending Issues // International Monetary Fund. — 2024. — URL: https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2024/022/007.2024.issue-022-en.xml (date of access: 01.08.2026).
10. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 февр. 2022 г. // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 23.08.2026).
11. Добрынин, Н. М. Конституционно-правовые аспекты бюджетной обеспеченности реализации социальных гарантий граждан в Российской Федерации и проблема монетизации льгот / Н. М. Добрынин // Право и политика. — 2005. — № 11 // КонсультантПлюс. Россия : справ. правовая система (дата обращения: 23.08.2026).
12. Седельникова, М. Г. К вопросу о соотношении категориального и адресного подхода в праве социального обеспечения // Вестник Омского университета. Серия: Право. — 2017. — № 3 (52). — С. 117–119.
13. Федорова, М. Ю. Функциональность как элемент правовой природы социальных выплат / М. Ю. Федорова // Ex jure. — 2025. — № 3. — С. 143–152 // КонсультантПлюс. Россия : справ. правовая система (дата обращения: 23.08.2026).
14. Применко, Ю. В. Принцип адресности права социального обеспечения: теоретико-правовой аспект / Ю. В. Применко // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Право. — 2024. — № 4. — С. 108–112.

Summary

The article examines the historical development of the system of state social benefits in the Republic of Belarus and the current state of its legal regulation. The necessity is substantiated for a gradual transformation of the categorical approach to granting benefits and a transition to a mixed model that takes into account not only the citizen's socio-legal status but also the degree of objective need, the nature of the social risk, and the additional expenses incurred by the citizen (or family). The author concludes that means-testing is not a universal tool and that its application should be determined by the specific purpose of the benefit in question.

Key words: *targeting, social benefit, categorical approach, differentiation of legal status, need.*

Статья поступила в редакцию 01.09.2026

