

# Адресная социальная помощь: история, современность, перспективы

---



**О.И. Карпенко**

доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: okarpenko@hse.ru



**О.Ю. Павловская**

доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: olga\_pavlovskay@hse.ru

---



**Аннотация**

Адресная социальная помощь как особый вид государственной социальной помощи имеет научный и практический интерес, особенно в контексте осмысления отечественного и зарубежного опыта. Такой интерес обусловлен, с одной стороны, масштабом и интенсивностью произошедших за последнее время изменений правового регулирования социальной помощи малоимущим гражданам, с другой — острой необходимостью усиления борьбы с бедностью. Действительно, нестабильность экономической ситуации, способствующая ухудшению материального положения граждан, а, главное, ограниченность государственных средств заставляют государство искать новые возможности к модернизации действующей ныне системы оказания социальной помощи малоимущим гражданам, которых в России принято относить к числу бедных. В современных условиях определение уровня бедности, который официально считается основанием для получения социальной поддержки, является важным, но недостаточным элементом адресной социальной помощи и в слабой мере отражает принцип адресности. Данный вид помощи оказывается большому кругу получателей, что не способствует укреплению механизма борьбы с бедностью и эффективному расходованию материальных ресурсов. В связи с этим авторы выражают мнение о целесообразности использования опыта зарубежных стран при определении подходов к предоставлению социальной помощи малоимущим слоям. В ходе исследования авторы также пришли к выводу, что современная российская практика оказания адресной социальной помощи малоимущим гражданам, базирующаяся на принципах социального контракта, также далеко не совершенна по двум тесно связанным между собой причинам. Во-первых, назрела необходимость в объективной оценке численности потенциальных участников программ оказания адресной помощи, с которыми необходимо заключать социальные контракты. Во-вторых, социальный контракт как форма оказания адресной социальной помощи все еще не является максимально доступным с точки зрения информационной осведомленности граждан о таком виде социальной поддержки. Авторы считают, что важным этапом в разрешении данной проблемы по-

служит введение в России единого реестра получателей мер социальной поддержки с целью выявления, информирования, учета и обеспечения наиболее нуждающихся в ней граждан.



### Ключевые слова

адресная социальная помощь, государственная поддержка, малоимущие граждане, социальный контракт, единый реестр получателей, бедность.

Библиографическое описание: Карпенко О.И., Павловская О.Ю. Адресная социальная помощь: история, современность, перспективы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 78–91.

УДК: 349

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.78.91

Одной из важнейших задач России как социального государства является обеспечение социальной защищенности и повышения уровня жизни граждан, в особенности тех слоев населения, которые в силу возраста, состояния здоровья или других жизненных обстоятельств не в состоянии сами обеспечить себе достойное существование и нуждаются в поддержке государства. Основными принципами социальной помощи являются ее правовая законодательная основа, информирование граждан о возможности ее получения, финансовая система социальной помощи, т.е. финансирование указанной помощи из средств соответствующих бюджетов<sup>1</sup>. К числу основных принципов следует относить также принцип адресности, который в современных условиях приобретает особенное значение.

Цель принципа адресности состоит не в идее охватить всех и каждого системой мер социального обеспечения, а напротив, не допустить, исключить возможность включения в категорию нуждающихся лиц тех, кто в действительности не нуждается и в состоянии иметь собственный источник средств к существованию. Иначе эту же мысль можно сформулировать таким образом: принцип адресности предотвращает превращение социального обеспечения в такое негативное явление, как социальное иждивение<sup>2</sup>.

В науке существуют различные подходы к происхождению и определению смыслового значения термина «адресность». По мнению одних исследователей<sup>3</sup>

<sup>1</sup> См.: *Белянинова Ю.В.* Комментарий к Федеральному закону от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Саратов, 2009. С. 3; *Буянова М.О.* Государственная социальная помощь / Право социального обеспечения: учебник / под ред. Ю.П. Орловского. М., 2016. С. 416.

<sup>2</sup> См., напр.: *Агашев Д.В.* Право социального обеспечения. Курс лекций. Томск, 2011. С. 21.

<sup>3</sup> Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент / под. ред. Н.М. Римашевской. М., 1999. С. 12. Также см.: *Рябова Е.Н.* Адресная социальная помощь // Ученые записки Российского государственного университета. 2011. № 10. С. 13.

термин «адресность» иностранного происхождения и переводится как «пособие по бедности». Другие<sup>4</sup> полагают, что происхождение указанного термина неизвестно и что термин «адресность» был введен в отечественный оборот в 1994 году специалистами тогдашнего Министерства социальной защиты и используется в значении «проверка доходов» или «проверка нуждаемости», т.е. направления пособий исключительно тем реципиентам, которые смогли подтвердить, что их доходы не превысили какой-то черты<sup>5</sup>. Третьи<sup>6</sup> считают, что термин «адресная социальная помощь» по значению очень близок к понятиям «индивидуальная помощь», «пособие по нуждаемости», «пособие по малообеспеченности», к термину «таргетирование помощи» (ее оказание строго целевым группам). Также адресную социальную помощь определяют как «систему мер по оказанию помощи отдельным действительно нуждающимся группам населения для преодоления или смягчения жизненных трудностей, поддержания их социального статуса и полноценной жизнедеятельности»<sup>7</sup>.

По нашему мнению, с теоретической и практической точек зрения наиболее подходящее и в полной мере отражающее суть адресной социальной помощи значение указанного термина отражено в работе В.В. Тихомировой<sup>8</sup>. В трактовке указанного автора «адресная социальная помощь — это социальные пособия в денежном выражении, натуральная помощь в виде услуг, предоставляемые малоимущим одиноко проживающим гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации по независящим от них причинам и имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума»<sup>9</sup>.

Адресная социальная помощь как особый вид государственной социальной помощи интересна с научной и практической точки зрения, особенно в контексте осмысления отечественного и зарубежного опыта. Такой интерес обусловлен, с одной стороны, масштабностью и интенсивностью произошедших за последнее время изменений в правовом регулировании социальной помощи малоимущим гражданам<sup>10</sup>, с другой — острой необходимостью усиления борьбы с бедностью. Особенно, если принять во внима-

---

<sup>4</sup> Смирнов С.Н., Колосницын И.В. Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация? // Мир России. 2000. № 1. С. 160.

<sup>5</sup> См.: Рябова Е.Н. Указ. соч. С. 13.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Словарь-справочник по социальной работе / под ред. Е.И. Холостовой. М., 1997. С. 10.

<sup>8</sup> Тихомирова В.В. Адресная социальная помощь в системе социальной защиты населения. Сыктывкар, 2013. С. 50.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> См. подробнее: Новиков В.В., Фомин А.А. Социальная помощь как объект правового регулирования: общетеоретический и правовой аспекты // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4. С. 235.

ние то обстоятельство, что в настоящее время снижение уровня бедности на федеральном, региональном и местном уровнях во многом определяется эффективностью механизма адресной социальной помощи. Действительно, нестабильность экономической ситуации, способствующая ухудшению материального положения граждан, а, главное, ограниченность государственных средств заставляют государство искать новые возможности для модернизации действующей ныне системы оказания социальной помощи малоимущим гражданам, которых принято относить к числу бедных.

В историческом понимании проблема поиска и развития новых форм оказания социальной помощи в нашей стране отнюдь не нова. В этом смысле представляется примечательным опыт создания городских попечительств на рубеже XIX–XX вв. С их созданием дела «призрения» и благотворительности фактически перешли в руки городского самоуправления, что, безусловно, способствовало заметному повышению участия общественности в организации социальной работы<sup>11</sup>. Участковые попечительства представляли собой модель «гибкой» благотворительности: с одной стороны, они находились под муниципальной, а не государственной юрисдикцией, что позволило им решать все вопросы, связанные с социальной помощью, с другой, подавляющую часть расходов на малоимущих несли местные общины при небольшой поддержке городских властей, и финансирование попечительств не ложилось тяжким бременем на городской бюджет. Однако в условиях недостаточных финансовых затрат государства на нужды социальной помощи и ограниченных возможностей основных субъектов общественного призрения масштабы всей этой помощи были недостаточны и не могли покрыть потребностей общества<sup>12</sup>.

Тем не менее в плане исторической преемственности, этот опыт важен и в некоторой степени актуален для решения проблем оптимизации современной российской системы адресной государственной социальной поддержки малоимущих.

В современной России бедность определяется такой категорией, как «прожиточный минимум трудоспособного населения», представляющий собой стоимость минимальной потребительской корзины, включающей минимальный набор продуктов и услуг, необходимый для выживания. Именно размер заработка, который граничит с уровнем прожиточного минимума, являются гранью между бедностью и нищетой. Таким образом, «бедность (нуждаемость) как юридический факт и основание возникновения правоотношения по социальной помощи должна базироваться на соотношении всех

<sup>11</sup> См.: Лазарева С.И. Адресная помощь как новая форма поддержки нуждающихся в городах России на рубеже XIX–XX вв. // Вестник Дальневосточного отделения РАН. 2013. № 4. С. 48.

<sup>12</sup> Там же.

доходов лица с прожиточным минимумом, установленным в нормативном порядке на федеральном и региональном уровнях»<sup>13</sup>.

При этом основной формой обеспечения наиболее уязвимых категорий населения в России в настоящее время является адресное оказание социальной помощи, которая распространяется лишь на тех граждан, фактическое потребление которых находится ниже прожиточного минимума, т.е. ее получателями могут являться не только нетрудоспособные граждане, но и вполне трудоспособные, но малообеспеченные лица. Последнее привело к тому, о чем вынуждена была констатировать, в частности, вице-премьер О. Голодец: «В стране образовалась новая категория граждан: они работают, но все равно находятся на грани нищеты... их около пяти миллионов, что свидетельствует о неэффективности мер поддержки, но у государства пока нет приемлемых механизмов для борьбы с бедностью, кроме увеличения нагрузки на бюджет»<sup>14</sup>.

В современной России, к сожалению, отсутствует единая программа мер поддержки беднейших слоев населения. В результате каждый четвертый ребенок в России живет в семье с доходами ниже прожиточного минимума, при том, что на ликвидацию дефицита доходов беднейших домохозяйств необходимо тратить не менее 1% ВВП, а расходы на социальную помощь вместе с налоговыми льготами, носящими «социальный» характер, превышают 14% ВВП<sup>15</sup>. В настоящее время основная часть региональных расходов на социальную поддержку населения приходится на выполнение федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>16</sup>; «О ветеранах»<sup>17</sup>; «О социальной защите инвалидов в РФ»<sup>18</sup>, «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>19</sup>.

В нормативных правовых актах подавляющего большинства субъектов федерации право на получение государственной социальной помощи формулируется в основном по аналогии с Федеральным законом № 178-ФЗ, где

---

<sup>13</sup> См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. М., 2009. С. 467.

<sup>14</sup> См.: Овчарова Л.Н. Социальная помощь становится бессмысленной [Электронный ресурс]: // URL: <https://lenta.ru/articles/2017/03/16/unique/> (дата обращения: 01.09.2017)

<sup>15</sup> См.: Назаров В., Феоктистова О. Как победить бедность техническими средствами [Электронный ресурс]: // URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/09/12/733364-pobedit-bednost> (дата обращения: 01.09.2017)

<sup>16</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 7007.

указано, что «получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации»<sup>20</sup>. Но в ряде регионов при определении права и размеров помощи используются не среднедушевой доход семьи (доход одиноко проживающего гражданина) и величина прожиточного минимума в среднем на душу, а суммарный доход членов семьи и величина прожиточного минимума семьи/одиноко проживающего гражданина. В этом случае определение права на получение адресной социальной помощи в нормативных документах фиксируется в примерно следующей формулировке: «Право на получение государственной (адресной) социальной помощи имеют малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, суммарный доход членов семьи которых по не зависящим от них причинам ниже величины прожиточного минимума семьи/одиноко проживающего гражданина, установленного в (название региона) на дату подачи заявления...». Такая формулировка права на получение адресной социальной помощи более точно учитывает социально-демографический состав малоимущей семьи при определении права и соответственно размера оказываемой социальной помощи. Она используется в нормативных актах Тульской, Архангельской, Ленинградской областей, в республиках Карелия, Удмуртия и Тыва, в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, Камчатском крае и в других регионах.

Вместе с тем некоторые субъекты Российской Федерации устанавливают собственный критерий оценки нуждаемости семей в социальной помощи<sup>21</sup>. Так, например, на территории Республики Коми действует гарантированный душевой денежный доход (размер денежного дохода, гарантируемого государством каждому гражданину), который устанавливается на текущий год республиканским законом. В Законе Хабаровского края написано, что «малоимущие граждане и малоимущие семьи имеют право на ежемесячное пособие, если среднедушевой доход не превышает 75% величины среднедушевого прожиточного минимума, установленного на территории края». В Республике Тыва Закон «О государственной социальной помощи отдельным категориям граждан» устанавливает право на получение помощи в первую очередь «крайне» бедных одиноких граждан, многодетных и неполных семей «с общим уровнем доходов ниже 50% величины официального республиканского дифференцированного прожиточного минимума». В Кабар-

<sup>20</sup> Ст. 7 Федерального закона «О государственной социальной помощи».

<sup>21</sup> См.: Прокофьева Л.М. Различия подходов к оказанию адресной социальной помощи в субъектах Российской Федерации и перспективы введения системы социального контракта [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/issledovanie/pdf/prokofeva%20.pdf> (дата обращения: 01.09.2017)

дино-Балкарской Республике таким критерием нуждаемости в социальной помощи является минимальная заработная плата, в Чеченской Республике — третья часть минимальной заработной платы. Из приведенных примеров видно, что чем больше масштабы распространения бедности в регионе, тем ниже критерий — из нуждающихся выбирают самых бедных<sup>22</sup>.

Формой оказания социальной помощи является социальный контракт<sup>23</sup>, который с вступлением в силу Федерального закона от 25.12.2012 № 258-ФЗ<sup>24</sup> стал обязательным на территории России. Цель социального контракта или социальной адаптации (в зависимости от термина, применяемого в законодательстве конкретного региона) заключается в улучшении материального положения малоимущих семей или одиноко проживающих граждан, у которых имеется определенный трудовой или имущественный «потенциал». В качестве трудового потенциала выступает трудоспособный возраст членов семьи или гражданина, неполная занятость. Имущественный потенциал может представлять собой движимое и недвижимое имущество<sup>25</sup>.

Настоящая форма социальной поддержки предусматривает денежные выплаты (ежемесячное пособие или единовременная выплата) и натуральную помощь. Государственная социальная помощь на основании социального контракта назначается на срок от трех месяцев до одного года исходя из содержания программы социальной адаптации. Данный срок может быть продлен органом социальной защиты населения по основаниям, установленным нормативным правовым актом субъекта федерации.

В рамках реализации договора гражданин обязан соблюдать условия программы и целевое расходование выделяемых ему денежных средств. Социальный контракт с прилагаемой к нему программой социальной адаптации, которая устанавливается на срок действия социального контракта, подписывается заявителем и руководителем органа социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина. В социальном контракте должны быть установлены:

- 1) предмет социального контракта;
- 2) права и обязанности граждан и органа социальной защиты населения при оказании государственной социальной помощи;

---

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Социальный контракт — соглашение, заключенное между гражданином и органами социальной защиты населения по месту жительства или места пребывания гражданина, в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, а гражданин — реализовывать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации (ст. 1 ФЗ от 25.06.1999 № 178-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999, № 29. Ст. 3699).

<sup>24</sup> Федеральный закон от 25.12.2012 № 258-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7583.

<sup>25</sup> См.: Дубенко О.С. Социальный контракт как новый вид социальной помощи // Кадровик. 2016. № 10. С. 54.

- 3) виды и размер государственной социальной помощи;
- 4) порядок оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта;
- 5) срок действия социального контракта;
- 6) порядок изменения и основания прекращения социального контракта<sup>26</sup>.

Таким образом, к настоящему времени в России сложился и действует довольно сложный, и, казалось бы, налаженный механизм оказания социальной помощи нуждающимся гражданам. Однако необходимо признать, что при заложенном в нем, казалось бы, положительном потенциале такой механизм остается недостаточно гибким и продуманным, чтобы быть эффективным по разным причинам.

Во-первых, законы субъектов Российской Федерации предусматривают лишь минимальный гарантированный доход оказания социальной помощи, исходя из прожиточного минимума каждого региона. Таким образом, определение уровня бедности, который официально считается основанием получения социальной поддержки, является важным, но недостаточным элементом адресной социальной помощи. Адресная социальная поддержка нуждающихся гражданам в том виде, в котором она оказывается в настоящее время, в слабой мере отражает принцип адресности, поскольку предоставляется большому кругу получателей. Это не способствует ни укреплению механизма борьбы с бедностью путем оказания государственной социальной помощи, ни эффективному расходованию материальных ресурсов. В связи с этим полагаем, что целесообразно использовать и пытаться реализовать в отечественной практике (с учетом особенностей нашего государства) опыт зарубежных стран при определении подходов к социальной помощи малоимущим гражданам.

В качестве аргумента рассмотрим отдельные аспекты оказания социальной помощи малоимущим гражданам в некоторых европейских государствах. Их поддержка в большинстве развитых стран строится по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. Существует большое разнообразие подходов как к видам социальной помощи, оказываемой бедным, так к определению социального минимума. В европейских странах понятие социального минимума используется для определения тех лиц или семей, которые находятся в состоянии бедности и могут претендовать на социальную поддержку.

Минимальный уровень доходов рассчитывается неодинаково в каждой из стран. Он может быть единым для всего населения (пример Скандинавских стран), а может варьировать в зависимости от социально-демогра-

---

<sup>26</sup> См.: Федеральный закон от 25.12.2012 № 258-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7583.



фической категории семьи или индивида (пожилых, лиц, трудоспособного возраста, инвалидов и т.п.). Различия существует и в определении объекта поддержки — индивида или семьи, в последнем случае выделяются уровни социального минимума для отдельных типов домохозяйств: одиноко проживающих, супругов без детей, с одним, двумя, тремя детьми, неполной семье с одним, двумя, тремя детьми и т.п.

Ниже, в качестве примера, отметим число выделяемых социальных минимумов для различных категорий получателей поддержки в европейских странах. Единый минимум — это Финляндия и Дания, два минимума — Австрия, Швеция, Люксембург, три — Бельгия, Италия, четыре — Германия, Испания, Португалия, Нидерланды, пять — Ирландия, Великобритания, девять минимумов — Франция<sup>27</sup>. Подобного рода дифференциация вполне может быть применена и в отечественной практике.

Необходимо констатировать, что современная практика адресной социальной помощи малоимущей части населения России, базирующаяся на принципах социального контракта, также далеко не совершенна по двум тесно взаимосвязанным между собой причинам. Во-первых, она требует взвешенной оценки численности потенциальных участников таких программ. Прежде всего речь идет о неработающих трудоспособных гражданах из малоимущих семей, на усиление экономической активности которых и будут направлены социальные контракты<sup>28</sup>. Во-вторых, социальный контракт как форма адресной социальной помощи пока не является максимально доступным с точки зрения информационной осведомленности граждан о таком виде социальной поддержки<sup>29</sup>.

Кроме этого, нельзя игнорировать и тот факт, что сложившийся в нашей стране пассивный характер оказания адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения, каковым считаются социальные выплаты, не предполагает экономической или социальной активности получателей пособий. Здесь важно подчеркнуть, что в российском законодательстве предусмотрен заявительный характер получения социальной помощи. Иными словами, социальную помощь может получить тот, кто за ней обратится в соответствующую социальную службу или социальное ведомство. На практике многие остро заинтересованные в этом граждане даже не знают о существовании таких организаций в силу своей неосведомленности. Таким

---

<sup>27</sup> Подробнее см.: *Кожевников Д.Е.* Международный опыт регулирования помощи бедным // *Юридический мир*. 2010. № 5. С. 25–28; *Прокофьева Л.М.* Различия подходов к оказанию адресной социальной помощи в субъектах Российской Федерации и перспективы введения системы социального контракта [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/znig/issledovanie/pdf/prokofeva%20.pdf> (дата обращения: 01.09.2017)

<sup>28</sup> Подробнее см.: *Тихомирова В.В.* Указ. соч. С. 122.

<sup>29</sup> См.: *Дубенко О.С.* Указ. соч. С. 58.

образом, социальную помощь получают преимущественно лица, владеющие информацией, либо те, о проблеме которых сообщили родственники, друзья или соседи. Во многих случаях в данные организации обращаются граждане, которым не так уж и необходима социальная помощь. В то же время немало нуждающихся остаются за бортом деятельности указанных организаций, поскольку адресность социальных выплат зачастую воспринимается как адресность по принадлежности к определенной группе населения. Прежде всего это относится к лицам, принадлежащим к многочисленным категориям льготников, среди которых можно выделить группы населения, для которых предназначены особые виды социальных выплат (ветераны, граждане, имеющие детей, инвалиды). В данном контексте трудно не согласиться с мнением, что «современная система помощи не выполняет своей главной функции — деньги преимущественно тратятся не на спасение бедных, а на льготы для тех, кто в них не нуждается»<sup>30</sup>.

Таким образом, можно с полным основанием утверждать назревшую необходимость формирования единой персонифицированной электронной базы в режиме «одного окна» в целях выявления, информирования, учета и обеспечения наиболее нуждающихся в социальной помощи граждан. Полагаем, что важным этапом в разрешении данной проблемы послужит введение в России единого реестра получателей мер социальной поддержки<sup>31</sup>. Одной из ключевых задач практически уже начавшейся реформы социальной поддержки является систематизация данных о мерах социальной помощи и их получателях по всей России, что позволит не только исключить дублирование и намеренные или непреднамеренные ошибки, но и оптимизировать оказание мер социальной поддержки путем усиления их адресности<sup>32</sup>.

Анализ международной практики развития систем социальной защиты населения показывает, что в тех странах, где такие реестры работают успешно (в частности, в Бразилии, Чили, Турции, Бельгии), используется децентрализованный подход к их функционированию. Децентрализация обеспечивает участие местных органов власти в выполнении функций социальной защиты, которые лучше всего осведомлены о материальном положении семей в пределах данной территории. Затруднения, возникающие при использовании децентрализованного подхода, заключается в том, что

<sup>30</sup> Овчарова Л.Н. Указ. соч.

<sup>31</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2015 № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования мер социальной поддержки, исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 8.

<sup>32</sup> Подробнее см: Феоктистова О.А., Андреева Е.И., Фокина Т.В. Зарубежный опыт использования единого реестра получателей социальной помощи и перспективы создания такого реестра в России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2016. № 18. С. 29–39.

уровень компьютеризации местных органов власти или самоуправления не всегда соответствует требованиям, необходимым для получения удаленного доступа к единому реестру, что может требовать дополнительных затрат по их переоснащению, обучению персонала и др.

Количество и качество социальных программ, которые призвана обслуживать единая информационная система, также играют важную роль. Международный опыт показывает, что единый социальный реестр приносит пользу тогда, когда он позволяет экономить средства за счет консолидации функций, осуществляемых в разных программах — таких как регистрация получателей мер социальной поддержки, применение критериев нуждаемости.

Итак, приняв решение о создании единой государственной системы социального обеспечения, Россия приобретет шанс на создание и развитие действенной интегрированной системы социальной информации<sup>33</sup>.



### Библиография

Агашев Д.В. Право социального обеспечения. Курс лекций. Учеб. пособие. Томск: ТУСУР, 2011. 180 с.

Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент / под ред. Н.М. Римашевской. М.: ИСПН РАН, 1999. 256 с.

Белянинова Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 17. 07. 1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Саратов: «Ай Пи Эр Медиа», 2009. 176 с.

Буянова М.О. Государственная социальная помощь / Право социального обеспечения: учебник / под ред. Ю.П. Орловского. 2-е изд. М.: Юрайт, 2016. С. 416–421.

Дубенко О.С. Социальный контракт как новый вид социальной помощи // Кадровик. 2016. № 10. С. 53–59.

Кожевников Д.Е. Международный опыт регулирования помощи бедным // Юридический мир. 2010. № 5. С. 25–28.

Лазарева С.И. Адресная помощь как новая форма поддержки нуждающихся в городах России на рубеже XIX–XX вв. // Вестник ДВО РАН. 2013. № 4. С. 41–50.

Лушников М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд. М.: Юстицинформ, 2009. 656 с.

Новиков В.В., Фомин А.А. Социальная помощь как объект правового регулирования: общетеоретический и правовой аспекты // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 4. С. 229–235.

Овчарова Л.Н. Социальная помощь становится бессмысленной. URL: <https://lenta.ru/articles/2017/03/16/unique/> (дата обращения: 1.09.2017)

Прокофьева Л.М. Различия подходов к оказанию адресной социальной помощи в субъектах Российской Федерации и перспективы введения системы социального контракта. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/issledovanie/pdf/prokofeva%20.pdf> (дата обращения: 1.09.2017)

---

<sup>33</sup> Там же.

Рябова Е.Н. Адресная социальная помощь // Ученые записки Российского государственного университета. 2011. № 10. С. 13–18.

Смирнов С.Н., Колосницын И.В. Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация? // Мир России. 2000. № 1. С. 139–181.

Тихомирова В.В. Адресная социальная помощь в системе социальной защиты населения. Сыктывкар: Коми научный центр РАН, 2013. 138 с.

Феоктистова О.А., Андреева Е.И., Фокина Т.В. Зарубежный опыт использования единого реестра получателей социальной помощи и перспективы создания такого реестра в России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2016. № 18. С. 29–39.

---

## **Targeted Social Aid: History, Modernity, Perspectives**



### **Olga Karpenko**

Associate Professor, Department of Labour and Social Welfare Law, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics, Candidate of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: okarpenko@hse.ru.



### **Olga Pavlovskaya**

Associate Professor, Department of Labour and Social Welfare Law, Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics, Candidate of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: olga.pavlovskay@hse.ru.



### **Abstract**

Targeted social support as a kind of state social assistance represents an academic and practical interest, especially in terms of addressing Russian and foreign experience. The interest is determined on the one hand by the recent changes in legal regulation as to the large scale social assistance to low-income citizens, on the other hand, a serious need to intensify tackling poverty. Unstable material condition of citizens and limited state funds make the state create new opportunities to modernize the current system of rendering social assistance to low-income citizens which are regarded as poor in Russia. In the modern conditions, determining the level of poverty which is formally considered as a ground to get a social support is a relevant but not sufficient element of targeted social assistance and does not reflect the principle of addressed allowance. This type of assistance is available for a wide range of people, which does not strengthen the mechanism of tackling poverty and efficient distribution of material resources. In this regard, the authors express the opinion on the necessity to apply the foreign experience to determine the approaches in terms of providing social assistance to the poor. The research arrives at the conclusion that the current Russian practice of rendering targeted social support to the poor, which is based on the principles of social contract, is far from being perfect due to two interrelated causes. First, there is a necessity to assess objectively the number of the potential participants of the targeted aid program participants with who social contracts are to be made. Secondly, the social contract as a form of providing targeted social support is still not absolutely available in terms of the availability of information. The authors argue that an important step in solving this

problem will be a single register of the recipients of the measures of social support to identify, inform and register the most needy citizens.



### Keywords

targeted social aid, state support, low income citizens, social contract, unitary register of recipients, poverty.

Citation: Karpenko O.I., Pavlovskaya O.Yu. (2018) Targeted Social Aid: History, Modernity, Perspectives. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 78–91 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.78.91



### References

Agashev D.V. (2011) *Pravo sotsial'nogo obespecheniya*. [Social security law]. Tomsk: TUSUR, 180 p. (in Russian)

Belyaninova Yu.V. (2009) *Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 17 iyulya 1999 g. № 178-FZ «O gosudarstvennoy sotsial'noy pomoshchi»* [Commentary to Federal Law no 178-FZ On State social aid]. Saratov: IPR Media, 176 p. (in Russian)

Buyanova M.O. (2016) Gosudarstvennaya sotsial'naya pomoshch' [State social aid]. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya* [Social security law] Yu.P. Orlovskiy (ed.). Moscow: Yurayt, p. 416–421.

Dubenko O.S. (2016) Sotsial'nyy kontrakt kak novyy vid sotsial'noy pomoshchi [Social contract as a social aid]. *Kadrovik*, no 10, p. 53–59.

Feoktistova O.A., Andreeva E.I., Fokina T.V. (2016) Zarubezhnyy opyt ispol'zovaniya edinogo reestra poluchateley sotsial'noy pomoshchi i perspektivy sozdaniya takogo reestra v Rossii [Foreign experience of applying single register for the applicants to social aid and the perspectives of such register in Russia]. *Bukhgalterskiy uchet v byudzhethnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh*, no 18, p. 29–39.

Kozhevnikov D.E. (2010) Mezhdunarodnyy opyt regulirovaniya pomoshchi bednym [International experience of regulating aid for the poor]. *Yuridicheskiy mir*, no 5, p. 25–28.

Lazareva S.I. (2013) Adresnaya pomoshch' kak novaya forma podderzhki nuzhdayushchikhsya v gorodakh Rossii na rubezhe XIX–XX vv. [Targeted aid as a new form of supporting the needy in Russian cities at the turn of 19th and 20th centuries]. *Vestnik DVO RAN*, no 4, p. 41–50.

Lushnikova M.V., Lushnikov A.M. (2009) *Kurs prava sotsial'nogo obespecheniya* [Course of social security law]. Moscow: Yustitsinform, 656 p. (in Russian)

Novikov V.V., Fomin A.A. (2014) Sotsial'naya pomoshch' kak ob'ekt pravovogo regulirovaniya: obshcheteoreticheskiy i pravovoy aspekty [Social aid as a subject matter of legal regulation]. *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*, no 4, p. 229–235.

Ovcharova L.N. Sotsial'naya pomoshch' stanovitsya bessmyslennoy [Social aid is getting meaningless]. Available at: <https://lenta.ru/articles/2017/03/16/unique/> (accessed: 1.09.2017)

Prokof'eva L.M. *Razlichiya podkhodov k okazaniyu adresnoy sotsial'noy pomoshchi i sub"ektakh Rossiyskoy federatsii i perspektivy vvedeniya sistemy sotsial'nogo kontrakta* [Approaches to rendering targeted social aid in the RF and the perspectives of introducing the system of social contract]. Available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/issledovanie/pdf/prokofeva%20.pdf> (accessed: 1.09.2017)

Rimashevskaya N.M. (ed.) (1999) *Adresnaya sotsial'naya pomoshch': teoriya, praktika, eksperiment* [Targeted social aid: theory, practice, experiment]. Moscow: ISPN RAN, 256 p. (in Russian)

Ryabova E.N. (2011) *Adresnaya sotsial'naya pomoshch'* [Targeted social aid]. *Uchenye zapiski rossiyskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 10, p. 13–18.

Smirnov S.N., Kolosnitsyn I.V. (2000) *Sotsial'nye obyazatel'stva gosudarstva: sokraschenie ili restrukturizatsiya?* [Social obligations of state: reduction of restructuring]. *Mir Rossii*, no 1, p. 139–181.

Tikhomirova V.V. (2013) *Adresnaya sotsial'naya pomoshch' v sisteme sotsial'noy zashchity naseleniya* [Targeted social aid in the system of social protection of citizens]. Syktyvkar: Komi nauchnyy tsentr — GurO RAN, 138 p. (in Russian)