

УДК 349.3

DOI 10.52452/19931778_2024_4_108

**ПРИНЦИП АДРЕСНОСТИ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

© 2024 г.

Ю.В. ПрименкоНациональный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

jp.04@mail.ru

Поступила в редакцию 01.06.2024

Рассматривается принцип адресности как новый принцип права социального обеспечения. Определяются его цели, сущность, критерии, взаимодействие с другими отраслевыми принципами. Раскрываются особенности адресного подхода при оказании мер социальной помощи. Анализируется законодательство, закрепляющее принцип адресности, и труды ученых-правоведов. Делается вывод, что дальнейшее развитие принципа адресности в правовом аспекте должно идти во взаимодействии с принципом справедливости, способствовать активизации у граждан личных ресурсов для самостоятельного жизнеобеспечения.

Ключевые слова: право социального обеспечения, принцип адресности, критерии нуждаемости.

Принципами права социального обеспечения, как и любой другой отрасли права, являются основополагающие начала, характеризующие взаимосвязь и определяющие основные направления развития соответствующей системы правовых норм.

В трудах ученых-правоведов Р.З. Лившица, В.С. Андреева, М.Л. Захарова, К.Н. Гусова, Э.Г. Тучковой, В.Ш. Шайхатдинова и др. представлены различные аспекты и концептуальные подходы относительно понятия принципов права, их классификации и содержания. Но практически всеми признано то, что содержание общеправовых, межотраслевых, отраслевых и внутриотраслевых принципов права определяется политической и социально-экономической системой государства.

Как утверждает М.Н. Марченко, «принципы права выступают в качестве своеобразной несущей конструкции, на основе которой покоятся и реализуются не только нормы, институты или отрасли, но и вся его система» [1, с. 23].

Право социального обеспечения сегодня основывается как на существовавших ранее принципах, так и вновь появившихся, учитывающих современные условия развития и состояния социальной сферы и соответствующие стратегии государственной социальной политики.

Сравнительно недавно появился новый принцип права социального обеспечения – принцип адресности, занявший уже преобладающие позиции в системе принципов данной отрасли.

На сегодняшний день в трудах ученых-правоведов, к сожалению, практически не встречается теоретического обоснования, ана-

лиза, исследования принципа адресности. Возможно, это связано с тем, что данный принцип появился сравнительно недавно.

По мнению Э.Г. Тучковой, «закрепление правовых принципов в нормах права – это то, к чему должна стремиться правовая система любого социального, цивилизованного государства» [2, с. 58].

Необходимо отметить, что есть ряд ученых, которые в своих трудах уже акцентируют внимание на адресном подходе в социальном обеспечении. Достаточно подробно он проанализирован Е.В. Кравченко, которая рассматривает принцип адресности «как эффективный инструмент реализации задач по снижению уровня бедности, повышению благосостояния населения» [3].

Целеположением принципа адресности является экономия финансовых ресурсов, направляемых на социальное обеспечение. Ряд ученых делают акцент именно на экономической составляющей социального обеспечения.

Так, например, Л.И. Пронина считает социальное обеспечение «совокупностью экономических отношений по поводу создания, распределения и потребления части необходимого и прибавочного продукта для удовлетворения потребностей нетрудоспособных членов общества» [4, с. 21].

Такого же мнения придерживался В.Ш. Шайхатдинов, который считал, что «социальное обеспечение способствует созданию рыночных отношений, проведению экономических реформ» [5, с. 31].

Е.Е. Мачульская формулирует социальное обеспечение как «сложную систему экономических отношений по перераспределению государственных и негосударственных средств, выполняющих в определенных обстоятельствах возместительную функцию» [6, с. 31].

С точки зрения объективности и всеобъемлемости наиболее репрезентативным является определение, данное Э.Г. Тучковой, которая позиционирует социальное обеспечение как «систему экономических и правовых мер, принимаемых государством с целью перераспределения валового внутреннего продукта посредством предоставления гражданам в случаях наступления социальных рисков материальных благ для выравнивания их личных доходов и поддержания полноценного социального статуса за счет средств целевых финансовых источников в объеме и на условиях, строго нормируемых обществом и государством» [2, с. 10]. Именно данное определение дает «ключ» к пониманию корреляции социального обеспечения и принципа адресности.

Социально-правовой аспект права гражданина на социальное обеспечение, с одной стороны, – его принадлежность каждому человеку от рождения на получение материальных благ, а с другой – конституционная обязанность государства обеспечить удовлетворение основных потребностей человека.

В экономическом аспекте социальное обеспечение находится в тесной взаимосвязи с уровнем финансово-экономического развития государства.

Необходимость корреляции публичных обязательств государства в сфере социального обеспечения с уровнем экономического развития и финансовыми возможностями государства подтверждена решениями Конституционного Суда РФ.

Полнота и объем прав на социальное обеспечение напрямую зависит от уровня экономического развития страны и финансовой обеспеченности государства.

Таким образом, государство обязано соблюдать оптимальный баланс между необходимостью обеспечения гражданам соответствующего уровня жизни путем социальной поддержки и финансовыми ресурсами и экономическими возможностями на определенном этапе. В данной ситуации принцип адресности используется государством как один из действенных инструментов сохранения оптимального баланса. Вызывает интерес точка зрения О.А. Снежко, который считает, что «ограничивая социальные права ради обеспечения общественных интересов, законодатель исходит из принципа субсидиар-

ности при выполнении социальных обязательств, поскольку основная нагрузка по наполняемости социальных благ ложится на общество в целом» [7, с. 38]. Следствием этого он считает то, что необходимость существенной корректировки механизмов правопользования социальным благом продиктована экономическими возможностями общества.

Реализация принципа адресности в социальном обеспечении позволит направить финансовые средства на оказание помощи именно нуждающимся гражданам и семьям.

Вновь появившиеся принципы, в том числе принцип адресности, уже закреплены в правовых нормах, регулирующих как отдельные институты, так и в целом отрасль. Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [8] в статье 4 наряду с другими принципами социального обслуживания закрепляется принцип адресности.

Актуальность более подробного рассмотрения и анализа принципа адресности обусловлена начавшейся реализацией ряда социальных проектов, требующей для успешного результата современного законодательного и нормативно-правового обеспечения.

Право социального обеспечения советского и первого десятилетия постсоветского периода не содержало принципа адресности, а опиралось на принцип категоричности. Право на предоставление мер социальной защиты и виды этих мер зависели от категоричной принадлежности заявителя.

Система социальной защиты современного периода характеризуется как большим количеством мер, видов и форм социальной поддержки, так и значительной финансовой затратностью государства. В социальной сфере фигурируют такие понятия, как «социальное обеспечение», «социальное обслуживание», «социальная защита». Четкого правового определения данных понятий в законодательстве нет.

К сожалению, в России нет общего нормативного акта (закона, кодекса, основ), который бы закрепил все основные положения и стал законодательной основой всей отрасли права социального обеспечения. Действует большое количество законов и подзаконных актов, которые не систематизированы и регулируют отдельные институты. Это создает большие сложности в правоприменительной практике, затрудняя своевременную и полную реализацию социальных прав гражданами.

Проведем анализ основных нормативных актов, регулирующих вопросы социального обеспечения, в которых приоритетным является принцип адресности.

Необходимо уточнить, что принцип адресности в социальном обеспечении реализуется через критерий нуждаемости, который был установлен и закреплён в статье 3 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [9].

Логично рассматривать принцип адресности как определенное ограничение права в социальном обеспечении. Адресность в социальном обеспечении основана на критерии нуждаемости, который напрямую связан с имущественным цензом и уровнем материального обеспечения.

Адресность подразумевает, что в правоотношениях участвуют конкретные «адресаты» или субъекты социальной поддержки, которые должны обладать рядом существенных признаков, определенных правовыми нормами соответствующих нормативных правовых актов.

Ими обозначено, что цель государственной социальной помощи состоит в повышении уровня жизни малообеспеченных граждан и семей и одновременно в эффективности использования направляемых на эти цели бюджетных средств.

Получателями государственной социальной помощи потенциально могут быть семьи и граждане Российской Федерации с доходом ниже прожиточного минимума.

Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [10] определил прожиточный минимум как стоимостную оценку потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. Закон сформулировал понятие потребительской корзины как необходимые для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственные товары и услуги, стоимость которых определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания.

Главным условием соблюдения принципа адресности в социальном обеспечении является оказание государственной помощи гражданам и семьям с низкими доходами по не зависящим от граждан причинам.

Уважительными причинами нахождения гражданина или семьи в трудном материальном положении могут быть признаны: низкий уровень дохода гражданина и членов его семьи; наличие в семье нетрудоспособных как по возрасту, так и по состоянию здоровья граждан; сложная жизненная ситуация, возникшая вследствие непредвиденных обстоятельств для конкретной семьи или гражданина; потеря основного источника дохода семьи или гражданина и так далее.

Для достижения поставленных государством целей по снижению уровня бедности населения необходимо расширять и развивать механизмы предоставления различных мер поддержки.

С 2020 года в Российской Федерации работает институт социального контракта, который, несмотря на сравнительно небольшой период существования, показал свою востребованность и социальную значимость.

Необходимо отметить, что принцип адресности позволяет оказывать помощь именно нуждающимся, используя индивидуальный подход и объективную оценку степени нуждаемости гражданина или семьи.

Разумеется, чтобы все вышеназванные принципы и критерии при оказании государственной социальной помощи были действенными, необходимо, чтобы в государстве работали правовые, экономические, налоговые рычаги, позволяющие объективно и достоверно определять все источники доходов граждан и, соответственно, материально-бытовое положение семьи или гражданина, – это официальная оплата труда и недопустимость так называемых «серых зарплат», которые сегодня довольно широко распространены.

В обществе сложилось мнение, что получателями всевозможных мер социальной поддержки являются граждане и семьи со скрытыми или заниженными источниками дохода. Гарантированная «прозрачность» доходов имеется только у граждан, работающих в организациях и учреждениях бюджетной сферы.

Таким образом, принцип адресности при предоставлении государственной помощи гражданам полноценно будет действовать только при взаимодействии с экономическими и налоговыми принципами обеспечения полноты и достоверности доходов населения.

Несмотря на наличие проблем соблюдения принципа адресности, возврат исключительно к принципу «категорийности» недопустим. Рассмотрим, например, две семьи с категорией «многодетная семья». Одна семья имеет среднедушевой доход, в несколько раз превышающий установленный прожиточный минимум. Вторая – менее прожиточного минимума на человека. Несомненно, что размер и виды оказываемой этим семьям помощи должны быть именно адресными и учитывать степень их нуждаемости. И, что очень важно, во внимание должны приниматься причины, по которым семья находится в трудном материальном положении. Либо это объективные обстоятельства, либо субъективные, при которых гражданин или семья должны находить внутренние резервы для выхода из сложившейся ситуации.

Однако принцип адресности не может полноценно работать без принципа «категорийности». Подавляющее большинство мер социальной поддержки в виде выплат привязаны в первую очередь к категории гражданина или семьи.

К примеру, есть общая категория «ветераны», которая, в свою очередь, законодательством подразделяется на подкатегории: ветераны труда, ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий и т.д.

Право на определенные меры поддержки имеют ветераны всех категорий, но принцип адресности при их предоставлении работает по-разному.

Рассмотрим это на примере Нижегородской области, где принцип адресности «красной нитью» проходит через региональные нормативно-правовые акты.

Ежемесячные денежные выплаты и компенсации за жилищно-коммунальные услуги ветеранам труда и ветеранам труда Нижегородской области, предоставляемые ранее по принципу «категорийности», с 01.01.2017 предоставляются с учетом критерия нуждаемости, который в 2024 году составил 33729 рублей [11]. С учетом этого критерия осуществляются компенсационные выплаты и на проезд пенсионерам.

Ветеранам боевых действий ежемесячная выплата осуществляется при наличии среднедушевого дохода семьи, не превышающего от одного до двух прожиточных минимумов, установленных в регионе.

Ветеранам войны меры поддержки предоставляются исключительно по принципу категорийности без учета обеспеченности.

Следует отметить, что введение принципа адресности и критерия нуждаемости для ветеранов труда было неоднозначно воспринято населением. Было большое количество обращений и жалоб в законодательные, исполнительные, судебные и правоохранительные органы. Но Конституционный Суд Российской Федерации своим Постановлением от 4 июня 2015 года № 13-П подтвердил правомерность предоставления мер социальной поддержки прежде всего гражданам, которые в них нуждаются и не в состоянии самостоятельно удовлетворить свои потребности.

Федеральный закон от 21.11.2022 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» систематизировал, упорядочил и объединил многочисленные правовые нормы, сделал систему государственной помощи семьям целостной, «прозрачной», понятной и востребованной. Указанным законом с 1 января 2023 года введено единое ежемесячное пособие в связи с рождением и воспитанием ребенка. Принцип адресности нашел в законе твердое

подтверждение в нормативно закреплённом праве на единое ежемесячное пособие лишь семей, которые по объективным причинам имеют низкий доход, одновременным применением имущественного ценза. При оценке нуждаемости семьи законодатель подразумевает и имущественную обеспеченность семьи и занятость родителя. Пособие будет назначаться только при условии наличия у родителей официального заработка или уважительных причины для его отсутствия. Перечень таких причин также нормативно утверждён.

Итак, можем с уверенностью сказать, что принцип адресности социальной поддержки граждан законодательно закреплён, и его дальнейшее развитие в правовом аспекте 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.

Список литературы

1. Общая теория государства и права. Академический курс в 2 томах / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М.: Изд-во «Зерцало», 1998. 640 с.
2. Право социального обеспечения России: Учебник для бакалавров / Отв. ред. Э.Г. Тучкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2023. 480 с.
3. Кравченко Е.В. Адресность предоставления мер социальной поддержки: особенности и направления развития // Креативная экономика. 2020. Т. 14. № 8. С. 1625–1644.
4. Пронина Л.И. Проблемы развития социального обеспечения: Автореф. дис... д. экон. наук. М., 1992.
5. Право социального обеспечения: Учебник для академического бакалавриата / Под ред. В.Ш. Шайхатдинова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2014. 717 с. (Серия: Бакалавр. Академический курс).
6. Мачульская Е.Е. [и др.] Право социального обеспечения: Учебник для вузов / Под редакцией Е.Е. Мачульской. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2024. 449 с.
7. Снежко О.А. Пределы законодательных ограничений социальных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2. С. 34–46.
8. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2023) // СЗ РФ. 30.12.2013. № 52 (часть I). Ст. 7007.
9. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (в ред. 14.02.2024) // СЗ РФ. 19.07.1999. № 29. Ст. 3699.
10. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (в ред. 05.12.2022) // СЗ РФ. 05.12.2022. № 43. Ст. 4904.
11. Закон Нижегородской области от 15 декабря 2022 г. № 194-З «О ветеранах труда и ветеранах труда Нижегородской области» (в ред. 08.04.2024). URL: <http://publication.pravo.gov.ru>

THE PRINCIPLE OF TARGETING SOCIAL SECURITY LAW: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

Yu.V. Primenko

The principle of targeting is considered as a new principle of social security law. Its goals, essence, criteria, interaction with other industry principles are determined. The features of the targeted approach in the provision of social assistance measures are revealed. The legislation fixing the principle of targeting and the works of legal scholars are analyzed. It is concluded that the further development of the principle of targeting in the legal aspect should go in cooperation with the principle of justice, contribute to the activation of citizens' personal resources for independent life support.

Keywords: social security law, the principle of targeting, criteria of need.

References

1. The general theory of state and law. The Academic course in 2 volumes / Edited by Prof. M.N. Marchenko. Vol. 2. Theory of law. M.: Publishing house «Zertsalo», 1998. 640 p.
2. The law of social security in Russia: A textbook for students / Ed. by E.G. Tuchkova. 2nd ed., revised and expanded. M.: Prospekt, 2023. 480 p.
3. Kravchenko E.V. Targeting of social support measures: features and actions of development // Creative economics. 2020. Vol. 14. № 8. P. 1625–1644.
4. Pronina L.I. Problems of development of social security: Abstract of the dissertation of the Doctor of Economics. M., 1992.
5. The law of social security: Textbook for academic undergraduate studies / Ed. by V.Sh. Shaikhatdinov. 3rd ed., reprint and additional. M.: Publishing house «Yurayt», 2014. 717 p. (Series: Bachelor. Academic course).
6. Machulskaya E.E. [et al.] Social security law: Textbook for universities / Ed. by E.E. Machulskaya. 5th ed., reprint and additional. M.: Publishing house «Yurayt», 2024. 449 p.
7. Snezhko O.A. The limit of legislative limitations of social rights // Comparative Constitutional Review. 2011. № 2. P. 34–46.
8. Federal Law № 442-FL of December 28, 2013 «On the Basics of Social Security of Citizens in the Russian Federation» (as amended dated 25.12.2023) // CL RF. 30.12.2013. № 52 (Part I). Art. 7007.
9. Federal Law № 178-FL of July 17, 1999 «On State Social Assistance» (as amended 14.02.2024) // CL RF. 19.07.1999. № 29. Art. 3699.
10. Federal Law of October 24, 1997 № 134-FL «On the subsistence minimum in the Russian Federation» (as amended on 05.12.2022) // CL RF. 05.12.2022. № 43. Art. 4904.
11. The Law of the Nizhny Novgorod region dated December 15, 2022 № 194-Z «On Veterans of labor and veterans of labor of the Nizhny Novgorod region» (as amended on 08.04.2024). URL: <http://publication.pravo.gov.ru>