

УДК349.3
ББК67.405.214

Т.В. ЕФИМЦЕВА, А.В. ПЛАНКИН

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЯХ И ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПАХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: социальная защита, социальная помощь, социальное обслуживание, принципы социальной помощи, цели социальной помощи, социальный контракт.

Актуальность темы исследования заключается в том, что социальная помощь – важная составляющая социального обеспечения гарантий социальных прав граждан. В статье раскрывается главная задача государственной социальной политики, которая состоит в достижении благосостояние отдельного человека и всего общества в целом посредством справедливого и равного доступ всех граждан к получению государственной социальной помощи. Настоящая статья посвящена анализу закреплённых в Федеральном законе от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» целей предоставления социальной помощи нуждающимся лицам.

Цель исследования состоит в анализе и уточнении закреплённых целей в Законе о социальной помощи, определении правовых принципов государственной социальной помощи и раскрытии их содержания.

Материалы и методы. Методологическая основа исследования предопределена поставленной целью и задачами, а также представлением о наличии всеобщих, общенаучных, частнонаучных и специально-юридических методов исследования. В работе представлен анализ законодательства, практического опыта его использования и научной доктрины по вопросу о целях и принципах социальной защиты и социальной помощи. В статье раскрыто понятие государственной социальной помощи, приведены мнения учёных по поводу основных целей социальной защиты. Для проведения полноценного анализа рассмотрен субъектный состав получателей государственной социальной помощи. К таким субъектам относятся малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума.

Результаты исследования. Предложены собственные формулировки целей социальной защиты, дана оценка реализации предусмотренных в законодательстве целей на практике, определены причины возникающих проблем с предоставлением социальной помощи, среди которых выделяется отсутствие чётких и ясных правил предоставления социальной помощи, что будет способствовать развитию законодательства. На основании анализа законодательства и правоприменительной практики выдвинуты собственные принципы. К ним относятся адресность, доступность, гуманность, добровольность, целевое использование бюджетных средств, понятность, равенство. В статье раскрыто содержание каждого из указанных принципов.

Практическая и теоретическая значимость исследования проявляется в том, что совершенствование законодательства о социальной помощи должно происходить с учетом рассмотренных в статье целей и принципов, которые должны найти отражение в нормативных правовых актах, что позволит создать более эффективную систему социальной поддержки граждан и будет способствовать улучшению качества жизни населения.

Выводы. В заключение сделан вывод о необходимости уточнения целей, указанных в законе, а также о дополнении его статьей, содержащей правовые принципы, на которых будет основано законодательство о социальной помощи.

Введение. В современном обществе существует ряд социальных проблем, таких, как бедность, социальная исключённость, высокий процент малоимущих граждан. Одним из инструментов решения указанных проблем выступает социальная помощь, которая посредством предоставления социальных услуг, социальных гарантий и выплат направлена на повышение благосостояния населения и помощи в трудных жизненных ситуациях, если в них попадает человек. Законодательство дополняется новыми методами оказания помощи, повышается необходимость получения помощи со стороны государственных учреждений, оказывающих социальную помощь, и государства в целом. Актуальным является определение целей и принципов в Федеральном законе от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»¹ (далее – Закон о социальной помощи). Это необходимо для согласованности и единообразия предоставления социальных услуг на различных уровнях, а также ориентира для совершенствования действующего законодательства. Внедрение и закрепление целей и правовых принципов позволят создать более эффективную систему социальной поддержки граждан, что в конечном итоге будет способствовать улучшению качества жизни населения.

Цель исследования состоит в анализе и уточнении закреплённых целей в Законе о социальной помощи, определении правовых принципов государственной социальной помощи и раскрытии их содержания.

Научная новизна настоящего исследования состоит в правовом анализе целей, закреплённых в Законе о социальной помощи, причем особое внимание уделено эффективности и достижимости целей. Кроме того, разработаны правовые принципы социальной помощи, на которых должно строиться законодательство в соответствующей сфере.

Материалы и методы исследования. Методологическая основа исследования предопределена поставленной целью и задачами, а также представлением о наличии всеобщих, общенаучных, частнонаучных и специально-юридических методов исследования. В работе представлен анализ законодательства, практического опыта его использования и научной доктрины по вопросу о целях и принципах социальной защиты и социальной помощи.

В частности, при проведении настоящего исследования были использованы работы таких авторов, как А.С. Аброскин, Н.А. Аброскина, В.К. Бочкарева, Ж. Брейтвейт, Г.Н. Волков, В.В. Завражнов, И.И. Мейханиджиди, А.Б. Урусова.

Результаты исследования. В соответствии со ст. 7 Конституции РФ² Россия является социальным государством, это означает, что гражданам гаранти-

¹ О государственной социальной помощи: Фед. закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 24.07.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации – Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Запорожскую область и Херсонскую область // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595_\(дата обращения: 06.12.2023\)](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595_(дата обращения: 06.12.2023)).

ровано социальное обеспечение (ст. 39 Конституции РФ), но специальное законодательство не всегда отвечает данным положениям, и, как следствие, на практике возникает множество проблем.

Цель проведения социальной политики в государстве заключается в достижении благополучия как отдельного индивида, так и всего общества в целом. При помощи законодательства и деятельности государственных органов предпринимается попытка установления социальной справедливости, что выражается в уменьшении социального неравенства. Средством преодоления негативных явлений в обществе служит социальная защита, устанавливающая общие положения и направления социальной политики государства.

Социальная защита включает в себя различные компоненты, а именно социальную помощь, социальное обеспечение, социальное страхование.

В научных трудах М.О. Буяновой можно выделить мнение о том, что государство должно иметь четкие и конкретные цели по улучшению ситуации, связанной с социальными проблемами. По её мнению, все виды помощи необходимы для стирания грани между слоями населения. В случае, когда наступают ситуации, которые явно ухудшают положение граждан, им необходима материальная помощь от государства, иначе будет расти нестабильность в обществе, что чревато различными потрясениями, что может негативно отразиться на всех сферах общественной жизни. Получается, что государственная социальная поддержка призвана сгладить социальное неравенство и обеспечить равные возможности и качество жизни для всех граждан [3. С. 26].

Т.В. Деркачева и В.Ш. Шайхатдинов высказывают схожие мысли о том, что целью современной социальной политики является предотвращение роста бедности и уровня безработицы, и для достижения этой цели и существует государственная социальная помощь [4. С. 10; 10].

В свою очередь, Б.А. Райзберг подчеркивает, что основной целью государственного управления являются повышение и поддержания среднего уровня жизни граждан, удовлетворение общественных потребностей. Это и должно быть основополагающим принципом при проведении социальной политики [7. С. 35].

И.И. Мейханиджиди раскрывает ключевые составляющие системы социальной защиты, в том числе социальную помощь. Автор определяет ключевой аспект современной социальной защиты – возможность реализации со стороны населения социальных прав [6. С. 114].

О значении социальной помощи государства и её влиянии на здоровье населения в своей статье рассуждают зарубежные авторы F.V. Shahidi, C. Ramraj, O. Sod-Erdene et al. В частности, эти исследователи отмечают недостаточность государственной помощи людям, находящимся в тяжёлых материальных условиях [12].

Таким образом, социальная политика государства в целом и социальная помощь как ее направление в частности играют важную роль, поскольку оказывают поддержку наиболее незащищенным и уязвимым слоям населения, в том числе малоимущим.

Сопоставление основных функций социальной помощи и социальной защиты позволяет заметить, что социальная защита направлена на гарантирование

общего правового статуса гражданина, а социальная помощь является помощью конкретному человеку в сложной ситуации. Это принципиальное различие между этими видами социальной поддержки граждан.

Одно из отличий социальной защиты от социальной помощи заключается в том, что субъектный состав граждан, подлежащих социальной защите, более широкий по сравнению с социальной помощью.

Получить социальную помощь могут определенные категории граждан, которые имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, а социальная защита призвана оказывать поддержку более широкому количеству населения. Данный факт подтверждает, что социальная помощь является лишь структурной частью социальной защиты.

В ходе исследования особое внимание обращается на основополагающие цели и правовые принципы предоставления социальной помощи в Российской Федерации.

В правовом плане термин «цель» используется в различных значениях. Эта категория применяется для обозначения целей конкретных законов и подзаконных актов, для определения правовых режимов, юридических инструментов, таких, как юридическая ответственность и поощрения, а также для характеристики правового статуса субъектов и других аспектов права.

Нормативные правовые акты принимаются в целях решения существующих проблем в различных сферах жизнедеятельности общества. Правовая определенность позволяет избежать ситуаций, когда субъекты отношений будут сами определять свое поведение.

При этом в первую очередь необходимо отметить важность правового закрепления целей и принципов социальной защиты и оказания конкретной социальной помощи. В случае отсутствия в законодательстве таких положений либо формулирования их в ненадлежащем виде вся система социальной помощи не может быть эффективной, не может развиваться в дальнейшем. Кроме того, сама цель может быть некорректно и неточно сформулирована.

Указанная проблема относится не только к социальному законодательству, она является более масштабной. Причины этому бывают различные, но самая распространенная заключается в том, что государство не определило стратегию своего развития.

Цель должна быть исчислима и достигаться посредством применения закона, в котором она содержится. В случае, если цель неконкретно определена и носит формальный характер, невозможно будет оценить её эффективность и необходимость.

Ст. 3 Закона о социальной помощи закрепляет цели, на которые должно опираться законодательство, а также соответствующие органы (учреждения) в своей работе.

Цели оказания социальной помощи:

- 1) поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан;
- 2) усиление адресности использования бюджетных средств;

- 3) создание необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг;
- 4) снижение уровня социального неравенства;
- 5) повышение доходов населения.

Проведём анализ указанных в законодательстве целей, а также предложим их собственную формулировку.

Поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан. Главным вопросом при оказании социальной помощи является определение статуса малоимущего гражданина на основании федерального и регионального законодательства. На федеральном уровне это регулируется Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»¹. В Оренбургской области на данный момент действует постановление Правительства Оренбургской области от 13 декабря 2022 г. № 1353-пп. В нём указано, что на величина прожиточного минимума на 2023 г. составляет 12 506 руб.² В случае, если денежных средств в семье меньше прожиточного минимума на каждого члена семьи, семья будет признаваться малоимущей.

Однако указанная цель не отсылает к какому-либо конкретному результату, так как невозможно определить, что законодатель имеет в виду под «поддержанием уровня жизни», а значит, данная цель не имеет конечного результата, что противоречит сущности цели, так как цель должна предполагать получение какого-либо исчисляемого результата. В таком случае можно говорить о несостоятельности закрепления указанной цели.

На наш взгляд, необходима другая формулировка, которая будет иметь конкретный результат. В качестве цели необходимо закрепить «Поддержание уровня жизни малоимущих семей выше прожиточного минимума, установленного законодательным актом субъекта Российской Федерации». Только в таком случае государственная поддержка будет иметь результат.

Усиление адресности использования бюджетных средств означает, что в случае предоставления социальной помощи учреждения социальной защиты должны оказывать социальные услуги и осуществлять денежные выплаты из бюджетных средств конкретным людям.

Указанная цель закреплена для того, чтобы выделенные на оказание социальной помощи бюджетные средства были направлены на нужды обращающихся за помощью людей. В некоторых случаях бюджетные средства идут на другие непредусмотренные бюджетом расходы. Данная цель предполагает исключение таких ситуаций.

¹ О прожиточном минимуме в Российской Федерации: Фед. закон от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ (ред. От 29.12.2020 г., с изм. от 05.12.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

² О величине прожиточного минимума в Оренбургской области на 2023 год: постановление Правительства Оренбургской области от 13.12.2022 г. № 1353-пп [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5600202212160005?ysclid=lph01kovam702773080> (дата обращения: 05.10.2023).

В качестве примера нецелевого использования бюджетных средств можно привести ст. 289 Бюджетного кодекса РФ¹. Так, в случае нецелевого использования бюджетных средств учреждениями, которые получали средства на конкретные цели, на руководителей учреждений накладывается штраф.

В этом случае можно говорить о том, что без правового закрепления такого принципа, как «Принцип целевого использования бюджетных средств при организации социальной помощи», цель не может быть реализована.

По нашему мнению, нужно введение данного принципа для достижения декларируемой цели. Необходимо создание дополнительных систем контроля за расходованием выделяемых бюджетных средств в конкретных учреждениях, которые занимаются оказанием социальной помощи.

Создание необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг. Предполагается создание удобной и эффективной системы оказания социальных услуг не только для заявителей, но и для самих сотрудников.

В настоящий момент указанная цель не может быть достигнута, так как государственные учреждения перегружены работой, что приводит к ухудшению качества оказываемых ими услуг.

Снижение уровня социального неравенства. Реализацию и соблюдение указанной цели можно отследить на основе данных официальной статистики. По официальным данным, в России 19,6 млн человек, которые находятся за чертой бедности, или 13,5% всего населения страны, и это число постоянно растет². При этом наблюдается значительный разрыв между самым богатым и самым бедным классом.

По мнению специалистов, которые занимаются исследованиями в области качества жизни и социального поведения, проблема социального неравенства является актуальной. Они говорят о сильном влиянии неравенства доходов населения на экономическую, политическую и демографическую ситуацию в стране. Важность данного направления подчёркивает определение снижения социального неравенства как приоритетного направления государственной социальной помощи.

В частности, рассуждая, например, о социальном контракте, В.В. Завражнов признает социальный контракт ключевым инструментом в снижении бедности населения в Российской Федерации и отмечает его перспективность [5. С. 203]. Бесспорно, невозможно разрешать проблемы бедности без определения конкретных целей.

По нашему мнению, вышеуказанную цель можно оставить в текущей формулировке, но необходима ежегодная оценка эффективности проводимых мер на основании статистики, которую ведет Росстат.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 02.11.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Росстат представил данные о численности населения с денежными доходами ниже границы бедности в I квартале 2023 года [Электронный ресурс] // Росстат: сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/208845> (дата обращения 04.10.2023).

Повышение доходов населения. Здесь нужно сказать о том, что социальная помощь носит временный характер, её невозможно получать в течение всей жизни. В случае, когда срок предоставления помощи подходит к концу, существует два варианта: продление предоставления помощи на определенное время при наличии оснований к этому; окончание получения помощи.

Сегодня ведётся внутриведомственная статистика по повышению доходов населения посредством запроса документов от людей, которые обращались и получили государственную помощь. Таким образом, при правильной обработке статистики указанная цель сформулирована правильно.

Данная цель представляется вполне допустимой, так как она имеет конечный результат, который можно отследить как по документам, которые предоставляют семьи после окончания получения помощи, так и по официальной статистике.

Итак, цель представляет собой вектор движения к конечному, предполагаемому результату применения законодательного акта, а принципы являются той основой, опираясь на которую, можно достичь этих целей.

Принципы обладают высокой устойчивостью и стабильностью, являясь наиболее фундаментальными и общими правилами поведения. Они служат не только основой для разработки нормативных актов, но и ориентирами на всех этапах правовой деятельности, включая процесс принятия законов, их применение и обеспечение их соблюдения.

В настоящее время Закон о социальной помощи содержит только цели предоставления государственной социальной помощи, но в нем ничего не говорится о принципах.

Вместе с тем в Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹ (далее – Закон о социальном обслуживании) такие принципы закреплены.

Социальное обеспечение и социальная помощь по своей сути являются структурными элементами социальной защиты. При этом стоит отметить высокую проработанность Закона о социальном обслуживании, который в отличие от Закона о социальной помощи содержит необходимые понятия, цели и принципы. Учитывая, что эти два Закона регулируют элементы социальной защиты, допускаем возможность применения принципов социального обслуживания к отношениям, возникающим по поводу социальной помощи.

Более того, для полноценного правового регулирования общественных отношений необходимо внести в Закон о социальной помощи статью, устанавливающую принципы такого вида государственной поддержки малоимущих граждан.

А.Б. Урусова в своей работе отмечает фундаментальное значение принципов, на которые должно опираться все социальное законодательство [9. С. 597].

Анализ законодательства, практического проявления и доктрины позволил выделить следующие принципы социальной помощи в Российской Федерации:

¹ Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: Фед. закон от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ (ред. от 28.04.2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52(ч. 1). Ст. 7007.

адресность, доступность, гуманность, добровольность, целевое использование бюджетных средств, понятность, равенство.

Раскроем каждый из приведенных принципов:

Принцип адресности является самым важным в системе принципов. В нём заключается основной смысл оказания государственной социальной помощи. В системе социальной защиты принцип адресности является приоритетным с учетом количества выделяемых денежных средств и высоких показателей бедного населения. Государство должно сконцентрировать ресурсы на предоставлении помощи тем, кто действительно наиболее нуждается в ней. Однако механизмы реализации адресного подхода до сих пор окончательно не разработаны из-за сложности данной проблемы.

Адресность напрямую связана с пособием по бедности [2. С. 51].

С.Н. Смирнов же высказывает точку зрения, что адресность является по своей сути «проверкой доходов», а значит, направлена на установление необходимости оказания какого-либо вида помощи человеку [8. С. 156].

Выделяют следующие этапы реализации идеальной модели адресной социальной поддержки:

- оценка доходов и материального положения членов домохозяйства;
- выявление причин, по которым данные лица попали в число нуждающихся;
- подбор индивидуального пакета услуг, в который могут входить наряду с финансовой помощью организационные меры по повышению доходов домохозяйства, а также обеспечение взаимодействия со структурами и организациями, которые будут участвовать в предоставлении необходимых социальных услуг;
- оценка эффективности предоставленной помощи на основе системы обратной связи.

В целях установления порядка признания человека малоимущим был принят Федеральный закон от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»¹.

Для определения человека малоимущим учитывается доход семьи в целом и разделяется на каждого члена семьи, который ведёт совместное хозяйство с заявителем. Важным фактором служит наличие собственности, которое можно сдавать в аренду и получать дополнительный доход. Для этого центр социальной поддержки населения проводит обследование бытовых условий проживания и собеседование.

Однако материально-бытовое обследование места жительства заявителя вызывает множество вопросов на практике. Например, недостаточная компетенция

¹ О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи: Фед. закон от 05.04.2003 г. № 44-ФЗ (ред. от 24.04.2020 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

сотрудников социальной защиты, которая не позволяет им на основании собственных наблюдений сделать объективное заключение о необходимости получения семьей социального контракта, о раздельном проживании людей в одной квартире и др. Следовательно, в таком случае усиление адресности социальной помощи может привести к ухудшению положения нуждающихся людей.

Аналогичные опасения высказывают А.С. Абдроскин и А.Н. Аброскина в статье, посвященной анализу причин низкой эффективности государственной социальной помощи на основании социального контракта [1. С. 178].

Одним из главных недостатков адресности является отсутствие дифференцированного подхода к оказанию социальной помощи. Все лица, которые обращаются за помощью, получают одинаковые денежные выплаты в независимости от ситуации. Не учитывается также сложность ситуации, в которую попал человек, а также первоначальный доход. По нашему мнению, необходимо внедрение дифференциации при определении размера пособия. Нужно учитывать количество членов семьи, их особые потребности, возможности возвращения на уровень прожиточного минимума. Только в таком случае можно будет говорить об адресности оказания социальной помощи.

Принцип доступности является также основополагающим при оказании государственной социальной помощи. Граждане, которые обращаются в государственные учреждения, должны иметь свободный доступ к получению услуг независимо от своего места жительства, социально-экономических ограничений. Человек может находиться в отдалении от центров оказания помощи, но при этом должен иметь возможность получить необходимую помощь.

Принцип доступности предполагает, что у человека есть право на получение информации о существующих мерах поддержки, о правах и обязанностях при предоставлении социальных выплат, есть право на выбор государственного учреждения и формы обслуживания. Ведь не каждый имеет возможность приехать в город для подачи документов или получения услуги. Основную роль по доступности оказания услуг играют социальные учреждения, которые обязаны предпринимать меры по устранению факторов, не позволяющих получить социальную помощь. К ним можно отнести транспортную инфраструктуру, наличие персонала, который будет информировать граждан, достаточное количество работников социальных учреждений, чтобы они не были перегружены работой. Приём заявлений необходимо проводить в электронном и очном виде, что позволит людям не приезжать в город.

По нашему мнению, принцип доступности должен быть выражен в следующем:

- в государственной гарантии прав граждан России на социальную помощь по основным видам;
- в равноправии прав на социальную помощь, которыми обладают как граждане Российской Федерации, так и постоянно проживающие в стране иностранные граждане;
- в государственном обеспечении прав граждан на получение в системе социальных служб бесплатной информации о возможностях, видах, порядке и условиях социальной помощи;

– в возможности получения определенными категориями граждан (например, лица преклонного возраста, несовершеннолетние, находящиеся в трудной жизненной ситуации, и др.) социальной помощи в государственной системе социальных служб;

– в возможности получения социального обслуживания как на дому (например, тяжелобольные лица, инвалиды и др.), так и в стационарных учреждениях социального обслуживания.

Данный принцип играет ключевую роль в системе социальной помощи, поскольку он касается граждан, оказавшихся в трудных жизненных обстоятельствах, и определяет правила предоставления им помощи.

Стоит учитывать, что к категориям людей, которым необходима данная помощь, относятся и бездомные люди. Доступность для такой категории граждан напрямую зависит от возможности получения социальных услуг в соответствии с местом нахождения этих людей.

В соответствии со ст. 8 Закона о социальной помощи, определяющей порядок предоставления государственной социальной помощи, это решение принимается органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина.

При этом Закон не охватывает некоторые вопросы, которые возникают на практике. К ним можно отнести ту категорию людей, которые не имеют места жительства или места пребывания, что подтверждается судебной практикой.

В ходе судебного заседания в 2007 г. Волгоградский областной суд рассмотрел дело, связанное с заявлением первого заместителя прокурора Волгоградской области. Суд пришел к выводу, что право на социальную поддержку в соответствии с этим законом имеют граждане Российской Федерации, зарегистрированные по месту жительства или по месту пребывания на срок более шести месяцев на территории Волгоградской области. Местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Закон Российской Федерации от 2 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹ устанавливает, что место жительства – это жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие). Кроме того, место жительства также включает другие жилые помещения, в которых гражданин постоянно или в основном проживает в качестве собственника, арендатора или по другим основаниям, предусмотренным российским законодательством (ст. 2).

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 (ред. от 27.01.2023) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

При этом федеральное законодательство не содержит положений, которые связывали бы право на получение социальной помощи гражданина с его регистрацией на территории субъекта Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенных положений суд приходит к заключению, что регистрация не входит в определение «места жительства» и представляет собой только один из факторов, отражающих нахождение гражданина по месту жительства или пребывания. При этом отсутствие регистрации не может быть причиной для отказа в оказании социальных услуг.

Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, подтвержденная в Постановлениях от 25 апреля 1995 г. № 3-П¹, от 4 апреля 1996 г. № 9-П², от 15 января 1998 г. № 2-П³, заключается в том, что регистрация является лишь одним из способов учёта граждан. Она не может являться причиной непредоставления социальных услуг заявителя.

Суд приходит к выводу, что Волгоградская областная Дума нарушила нормы федерального законодательства, так как она в ч. 1 ст. 1 оспариваемого закона установила обязательное условие для граждан в виде регистрации по месту жительства или месту пребывания для осуществления права на социальную помощь.

С учетом изложенного суд принял решение об признании ч. 1 ст. 1 Закона Волгоградской области от 3 марта 2005 г. № 1016-ОД «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Волгоградской области»⁴ недействующей и не подлежащей применению с момента вступления решения суда в законную силу.

Принцип гуманности предполагает, что государство в лице государственных органов, которые занимаются назначением социальной помощи, обязаны оказывать помощь и поддержку наиболее уязвимым гражданам, соблюдая принципы справедливости и уважения человеческого достоинства.

Гуманитарная помощь может включать в себя меры поддержки детей-сирот, семей с низким доходом и другие социальные программы. При этом должны соблюдаться права человека, включая право на неприкосновенность

¹ По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой: постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 г. № 3-П // *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 18. Ст. 1708.

² По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 г. № 9-П // *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 16. Ст. 1909.

³ По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова: постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 г. № 2-П // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 4. Ст. 531.

⁴ О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Волгоградской области: закон Волгоградской области от 03.03.2005 г. № 1016-ОД [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802024893?ysclid=lpgzdvdmk668144013> (дата обращения: 02.10.2023).

личности, приватность и свободу выбора. В ходе оказания социальной помощи, например, бытового обследования жилища, необходимо соблюдать право на частную жизнь человека и ограничиваться исключительно внешним осмотром.

Помимо этого, стоит обращать внимание на нужды особо уязвимых групп, к которым относятся инвалиды, пожилые люди, бездомные. Важным моментом является учет особенностей психологии и физических возможностей нуждающихся в оказании социальной помощи людей. Примером может послужить ситуация, при которой за помощью обращается бездомный. В силу своего образа жизни он вынужден жить на улице, от чего у него появляются психологические травмы, а значит, к нему необходим особенный подход, учитывающий недоверие такой категории граждан к государству и людям.

Принцип добровольности при оказании социальной помощи означает, что лица, нуждающиеся в получении социальной помощи, должны обращаться в заявительном порядке самостоятельно. Этот принцип подразумевает невозможность навязывания каких-либо услуг, даже если имеется возможность и необходимость её оказания.

Для соблюдения принципа добровольности нужно обладание всей полнотой информации в доступном для всех слоёв населения виде. Так, например, пожилые люди могут иметь проблемы с усвоением и пониманием информации.

Государственные учреждения в своей работе не должны насильно навязывать услуги, за исключением тех случаев, когда это прямо предусмотрено законом и касается защиты детей либо лиц с ограниченными возможностями.

Следовательно, реализация принципа добровольности будет способствовать развитию информационного просвещения в области оказываемых государством социальных услуг.

Принцип целевого использования бюджетных средств при организации социальной помощи предполагает, что средства из государственного бюджета и других источников, выделяемые для социальных программ и мероприятий, должны быть направлены на конкретные цели и задачи, определенные законодательством или программами государственных учреждений. Реализация и закрепление принципа позволят сделать систему расходов и отчётности более прозрачной. Со стороны населения это позволит наблюдать за реализацией государственных программ и в случае необходимости обращаться за помощью.

Государственные учреждения должны выкладывать отчёты по исполнению бюджета в открытый доступ, а именно на свои официальные сайты, где будет прописано, какие средства были выделены на проведение того или иного вида социальной помощи. Кроме того, такие меры по раскрытию информации будут способствовать предотвращению коррупции.

В частности, J. Midgley в своей работе подчёркивает, что социальные работники активно чувствуют в программах по формированию и исполнению программ по борьбе с бедностью, но на современном этапе они акцентируют своё внимание на психотерапевтических вмешательствах. Вместе с тем ключевая роль таких работников заключается в разработке и реализации программ социальной помощи, направленных на сокращение бедности [11].

Использование средств должно соответствовать законодательству и нормативным правовым актам, регулирующим социальную помощь и социальные программы. Однако с этим принципом на практике возникают проблемы. Так, например, Государственное казенное учреждение социального обслуживания Оренбургской области «Центр социальной адаптации лиц без определенного места жительства и занятий “Шанс”» является своего рода реабилитационным центром. Соответственно, для прозрачности бюджета и отслеживания целевого использования средств необходима публикация как бюджетной сметы, так и отчётов об исполнении. ГКУСО «ЦСА “Шанс”» выкладывает такие документы, но бюджетная смета имеется только за 2020 г., а отчёт об исполнении бюджета – за 2019 г. и 2020 г.¹ [4].

Детальное рассмотрение указанных документов позволяет заметить, что на основные мероприятия «Организация социального обслуживания граждан» Государственной программы «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» (подпрограмма «Модернизация и развитие социального обслуживания населения»), которые выделены в отдельные строки в бюджете, отдельные средства на них не выделены, а имеется исключительно общее финансирование.

Кроме того, статистика оказанных услуг свидетельствует о том, что данное учреждение занимается только запросами, которые можно решить в короткие сроки.

Таким образом, в Оренбургской области создано только одно учреждение, которое оказывает социальные услуги и которое не может отчитаться, на что были потрачены средства, выделенные на оказание социальной помощи населению.

Принцип понятности социальной помощи означает, что предоставляемая нуждающимся гражданам информация должна быть доступной, четкой и понятной. Законодательство о социальной помощи должно быть очевидно лицам без юридического образования, чтобы человек мог самостоятельно понять, на что он может рассчитывать. Ведь субъектами получения социальной помощи являются категории людей, которые часто ограничены в пользовании информационными ресурсами, и обращение за помощью сопряжено для них с неразрешимыми проблемами, в том числе сбор большого количества различных документов, поиск организации, кабинета или конкретного лица, обращение во множество различных организаций.

Необходима такая организация, чтобы граждане понимали, какие виды социальной помощи им доступны, каковы сроки и условия предоставления услуг, какие документы необходимы для получения помощи, а также контактные данные соответствующих организаций.

Процесс подачи документов для получения социальной помощи должен быть максимально упрощен и удобен для граждан. Должны быть доступны различные способы подачи документов, такие, например, как онлайн-форма

¹ Отчеты ГКУСО «ЦСА «Шанс» [Электронный ресурс] // ГКУСО «ЦСА «Шанс»: сайт. URL:<https://szncsal.orb.ru/documents/reports/> (дата обращения: 04.10.2023).

через Интернет, через многофункциональные центры или портал государственных услуг.

Гражданам, обращающимся за социальной помощью, должна предоставляться возможность получить консультации и обучение по вопросам получения и использования социальной помощи. Это может включать в себя консультации специалистов по социальным вопросам, обучение финансовой грамотности и планированию бюджета, а также информирование о доступных программах и услугах.

Принцип равенства при оказании социальной помощи заключается в том, что все граждане имеют равные права и возможности на получение социальной помощи, независимо от их пола, возраста, национальности, социального статуса, места жительства и других факторов.

Иными словами, все граждане, проживающие на территории Российской Федерации, имеют равные права на получение социальной помощи и поддержки. Все граждане должны иметь равный доступ к социальным услугам, включая услуги по уходу за детьми, пожилыми людьми, инвалидами и другими уязвимыми группами населения.

Решения о предоставлении социальной помощи должны быть прозрачными и справедливыми, без предубеждений и дискриминации.

Проблема реализации данного принципа на практике связана с предоставлением социального контракта по направлению «Осуществление предпринимательской деятельности». Для одобрения заявления человека на получение денежных средств на открытие своего дела собирается комиссия, которая на основании собственных убеждений и опыта принимает решение об одобрении или непредоставлении социального контракта. Но в некоторых случаях такой механизм принятия решений может нарушить принцип равенства, так как заявитель может не подойти по какой-либо причине, что окажется проявлением дискриминации или злоупотреблений.

Практическая значимость настоящего исследования. Совершенствование законодательства о социальной помощи должно происходить с учетом рассмотренных в статье целей и принципов, которые должны найти отражение в нормативных правовых актах, что позволит создать более эффективную систему социальной поддержки граждан и будет способствовать улучшению качества жизни населения. Дополнение же законодательства новыми видами и формами оказания помощи со стороны государства должно сопровождаться мероприятиями, направленными на доведение этой информации до всех заинтересованных лиц.

Выводы и перспективы. Проведенный в настоящей статье анализ законодательства о социальной помощи, практики его применения и научной доктрины позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование соответствующих общественных отношений в нашей стране недостаточно проработано и поэтому неэффективно. Отсутствие четких целей и правовых принципов в нормативных правовых актах является одной из значительных причин сложившейся ситуации.

Государственная социальная помощь должна стремиться к цели, включающей в себя обеспечение равного доступа к полной, необходимой и своевременной

социальной поддержке для всех граждан, независимо от таких факторов, как место проживания, пол, возраст, национальность и другие. Эта цель также охватывает гарантированный доступ к разнообразным социальным услугам как в городских, так и в отдаленных сельских районах.

В связи с этим для обеспечения соблюдения положений ст. 39 Конституции РФ предлагается внести в Закон о социальной помощи статью, включающую в себя правовые принципы, которые будут регулировать весь процесс предоставления социальной помощи и оказания социальных услуг.

Литература

1. *Аброскин А.С., Аброскина Н.А.* Перспективы повышения эффективности государственной социальной помощи населению на основании социального контракта // Вестник университета. 2023. № 6. С. 177–185.
2. Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент / [В.К. Бочкарева, Ж. Брейтвейт, Г.Н. Волкова и др.]; под ред. Н.М. Римашевской; М-во труда и социал. развития Рос. Федерации, Ин-т соц.-экон. пробл. народонаселения Рос. акад. наук. М.: ИСЭПН, 1999. 252 с.
3. *Буянова М.О.* Право социального обеспечения. Общая часть. М.: КНОРУС, 2021. 224 с.
4. *Деркачева Т.В.* Правовое регулирование государственной социальной помощи (федеральный и региональный аспекты). М.: Изд-во Моск. ун-та, 2002. 28 с.
5. *Завражнов В.В.* Проблемы оказания социальной помощи в рамках социального контракта и направления их решения в социальной работе // Мир науки, культуры, образования. 2023. № 5(102). С. 202–204.
6. *Мейханджиди И.И.* Теоретические основы государственной политики в сфере социальной защиты // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY. 2022. № 25. С. 111–116.
7. *Райзберг Б.А.* Современный социоэкономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2012. 628 с.
8. *Смирнов С.Н., Колосницы И.В.* Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация // Мир России. 2000. № 1. С. 139–181.
9. *Урусова А.Б.* Основные принципы социальной защиты населения // Московский экономический журнал. 2020. № 1. С. 595–606.
10. *Шайхатдинов В.Ш.* О современных правовых проблемах государственной социальной помощи в России [Электронный ресурс] // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 4. С. 12–19. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=ru/system/files/шайхатдинов.pdf> (дата обращения: 01.10.2023).
11. *Midgley J.* Poverty, Social Assistance, and Social Investment. In: Midgley J., Conley A., eds. *Social Work and Social Development: Theories and Skills for Developmental Social Work*. New York, 2010. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199732326.003.0006.
12. *Shahidi F.V., Ramraj C., Sod-Erdene O. et al.* The impact of social assistance programs on population health: a systematic review of research in high-income countries. *BMC Public Health*, 2019, vol. 19, Article number 2. DOI: 10.1186/s12889-018-6337-1.

ЕФИМЦЕВА ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой предпринимательского и природоресурсного права, Оренбургский институт (филиал) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); профессор кафедры гражданского права и процесса, Оренбургский государственный университет, Россия, Оренбург (tve-26@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4295-6046>).

ПЛАНКИН АНТОН ВИКТОРОВИЧ – магистрант II курса, Оренбургский институт (филиал) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Россия, Оренбург (antonplankin3@gmail.com).

Tatiyana V. EFIMTSEVA, Anton V. PLANKIN

**ON THE ISSUE OF THE GOALS AND LEGAL PRINCIPLES
OF PROVIDING SOCIAL ASSISTANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Key words: social protection, social assistance, social service, principles of social assistance, goals of social assistance, social contract.

The relevance of the research topic lies in the fact that social assistance is an important component of guarantees of the social security of citizens' social rights. The article reveals the main task of the state social policy, which is to achieve the well-being of an individual and society as a whole through fair and equal access for all citizens to state social assistance. The article is devoted to the analysis of the goals of providing social assistance to persons in need, enshrined in the Federal Law of 17.07.1999 N 178-FZ "On State Social Assistance".

The purpose of the study is to analyze and clarify the objectives set out in the Law on Social Assistance, to define the legal principles of state social assistance and to disclose their content.

Materials and methods. *The methodological basis of the research is predetermined by the set goal and objectives, as well as by the idea of the existence of universal, general scientific, private scientific and special legal research methods. The paper presents an analysis of legislation, practical experience of its use and scientific doctrine on the goals and principles of social protection and social assistance. The article reveals the concept of state social assistance; the opinions of scientists on the main goals of social protection are given. To conduct a full-fledged analysis, the subject composition of recipients of state social assistance is considered. Such subjects include low-income families, low-income citizens living alone and other categories of citizens who, for reasons beyond their control, have an average per capita income below the subsistence minimum.*

The result of the study. *The authors propose their own formulations of the goals of social protection, assess the implementation of the goals in practice provided for in the legislation, identify the causes of emerging problems with the provision of social assistance, among which the lack of clear and concise rules for the provision of social assistance stands out. These will contribute to the development of legislation. Based on the analysis of legislation and law enforcement practice, their own principles have been put forward. These include targeting, accessibility, humanity, voluntariness, targeted use of budget funds, clarity, and equality. The article reveals the content of each of these principles.*

The practical and theoretical significance of the study is manifested in the fact that the improvement of legislation on social assistance should take place taking into account the goals and principles discussed in the article, which should be reflected in regulatory legal acts. It will make it possible to create a more effective system of social support for citizens and will contribute to improving the quality of life of the population.

Conclusions. *It is concluded that it is necessary to clarify the objectives specified in the Law, as well as to supplement it with an article containing the legal principles on which the legislation on social assistance will be based.*

References

1. Abroskin A.S., Abroskina N.A. *Perspektivy povysheniya effektivnosti gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi naseleniyu na osnovanii sotsial'nogo kontrakta* [Prospects for improving the effectiveness of state social assistance to the population on the basis of a social contract]. *Vestnik universiteta*, 2023, no. 6, pp. 177–185.
2. Bochkareva V.K., Breitveit Zh., Volkova G.N. et al. *Adresnaya sotsial'naya pomoshch': teoriya, praktika, eksperiment* [Targeted social assistance: theory, practice, experiment]. Moscow, 1999, 252 p.
3. Buyanova M.O. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya. Obshchaya chast'* [Social Security Law. General part]. Moscow, KNORUS Publ., 2021, 224 p.
4. Derkacheva T.V. *Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi (federal'nyi i regional'nyi aspekty)* [Legal regulation of state social assistance (federal and regional aspects)]. Moscow, 2002, 28 p.

5. Zavrazhnov V.V. *Problemy okazaniya sotsial'noi pomoshchi v ramkakh sotsial'nogo kontrakta i napravleniya ikh resheniya v sotsial'noi rabote* [Problems of providing social assistance within the framework of a social contract and the direction of their implementation in social work]. *Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya*, 2023, no. 5(102), pp. 202–204.

6. Meikhanidzhidi I.I. *Teoreticheskie osnovy gosudarstvennoi politiki v sfere sotsial'noi zashchity* [Theoretical foundations of state policy in the field of social protection]. *Uchenye zapiski Tambovskogo otdeleniya RoSMU*, 2022, no. 25, pp. 111–116.

7. Raizberg B.A. *Sovremennyyi sotsioekonomicheskii slovar'* [Modern socio-economic dictionary]. Moscow, 2012, 628 p.

8. Smirnov S.N., Kolosnitsii I.V. *Sotsial'nye obyazatel'stva gosudarstva: sokrashchenie ili restrukturizatsiya* [Social obligations of the state: reduction or restructuring]. *Mir Rossii*, 2000, no. 1, pp. 139–181.

9. Urusova A.B. *Osnovnye printsipy sotsial'noi zashchity naseleniya* [Basic principles of social protection of the population]. *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal*, 2020, no. 1, pp. 595–606.

10. Shaikhatdinov V.Sh. *O sovremennykh pravovykh problemakh gosudarstvennoi sotsial'noi pomoshchi v Rossii* [About modern legal problems of state social assistance in Russia]. *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, 2016, no. 4, pp. 12–19. Available at: <http://electronic.ruzh.org/?q=ru/system/files/шайхатдинов.pdf> (Access Date: 2023, Oct. 1).

11. Midgley J. Poverty, Social Assistance, and Social Investment. In: Midgley J., Conley A., eds. *Social Work and Social Development: Theories and Skills for Developmental Social Work*. New York, 2010. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199732326.003.0006.

12. Shahidi F.V., Ramraj C., Sod-Erdene O. et al. The impact of social assistance programs on population health: a systematic review of research in high-income countries. *BMC Public Health*, 2019, vol. 19, Article number 2. DOI: 10.1186/s12889-018-6337-1.

TATIYANA V. EFIMTSEVA – Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Business and Natural Resource Law, Orenburg Institute (Branch) of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA); Professor, Department of Civil Law and Process, Orenburg State University, Russia, Orenburg (tve-26@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4295-6046>).

ANTON V. PLANKIN – 2nd year Master's Program Student, Orenburg Institute (Branch) of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA), Russia, Orenburg (antonplankin3@gmail.com).

Формат цитирования: *Ефимцева Т.В., Планкин А.В.* К вопросу о целях и правовых принципах предоставления социальной помощи в Российской Федерации [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2024. – № 1. – С. 70–86. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2024/1/7>. DOI: 10.47026/2499-9636-2024-1-70-86.