

Теоретические аспекты права социального обеспечения



**Алла Леонтьевна
БЛАГОДИР,**

профессор кафедры
трудового права и права
социального обеспечения
имени К.Н. Гусова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент

alblagodir@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Правовые аспекты преодоления бедности в России и Китае

Аннотация. В Российской Федерации и Китайской Народной Республике пристальное внимание уделяется реализации социально-экономической политики, в том числе по преодолению бедности населения. В обеих странах принимаются стратегические документы, государственные программы и иные нормативные акты, направленные на повышение прожиточного минимума и предоставление малоимущим гражданам государственной социальной помощи. Автор анализирует правовую основу определения прожиточного минимума и выделяет национальные особенности его установления в России и Китае. Прожиточный минимум используется как пороговое значение для предоставления адресной социальной поддержки гражданам (семьям), чьи доходы не достигают его величины. В статье рассмотрен круг получателей социальной помощи и виды ее предоставления в обеих странах. Автором сделан вывод, что для преодоления бедности как российское, так и китайское законодательство нуждается в совершенствовании в части методики определения величины прожиточного минимума, а также в применении дифференцированного подхода при предоставлении социальной помощи малоимущим гражданам.

Ключевые слова: законодательство, Российская Федерация, Китай, прожиточный минимум, бедность, малоимущая семья, малоимущие одиноко проживающие граждане, государственная социальная помощь, социальная доплата к пенсии, пособие по обеспечению минимальной жизненной помощи (*dibao*), программа «пять гарантий»

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.138.2.116-124

Alla L. BLAGODIR,

*Professor of the Department of Labor Law
and Social Security Law named after K. N. Gusov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

alblagodir@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legal Aspects of Poverty Alleviation in Russia and China

Abstract. *In the Russian Federation and the People's Republic of China, close attention is being paid to the implementation of socio-economic policies, including those aimed at overcoming poverty. Both countries have adopted strategic documents, state programs, and other regulations aimed at raising the subsistence minimum and providing low-income citizens with state social assistance. The author analyzes the legal basis for determining the subsistence minimum and highlights the national characteristics of its establishment in Russia and China. The subsistence minimum is used as a threshold for providing targeted social support to citizens (families) whose incomes do not reach this level. The article examines the range of recipients of social assistance and the types of its provision in both countries. The author concludes that, to overcome poverty, both Russian and Chinese legislation require improvement in terms of the methodology for determining the subsistence minimum, as well as the application of a differentiated approach to providing social assistance to low-income citizens.*

Keywords: *legislation, Russian Federation, China, subsistence minimum, poverty, low-income family, low-income citizens living alone, state social assistance, social supplement to pension, benefit for providing minimum living assistance (dibao), "five guarantees" program*

Во всех странах мира прожиточный минимум служит важным ориентиром в формировании социально-экономической политики, учитывается при стратегическом планировании¹, направлен на борьбу с бедностью через систему государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам.

Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»² установлены целевые показатели и определены задачи для достижения национальной цели «Сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи». Поставлена задача снижения уровня бедности ниже 7 %

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

² Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Пп. «м» п. 2 // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.



к 2030 г. и ниже 5 % к 2036 г., в том числе уровня бедности многодетных семей до 12 % к 2030 г. и до 8 % к 2036 г.

В России правовая основа определения прожиточного минимума установлена Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»³. Прожиточный минимум (минимальный социальный стандарт) — необходимая гражданину сумма доходов для обеспечения его жизнедеятельности. Прожиточный минимум устанавливается в целом по Российской Федерации и в каждом субъекте РФ. Такой подход отражает региональную дифференциацию. При этом федеральный прожиточный минимум предназначен для оценки уровня жизни населения РФ при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ; для обоснования устанавливаемых на федеральном уровне МРОТ, а также размеров стипендий, пособий и других социальных выплат; формирования федерального бюджета и других целей.

В субъектах РФ целями установления прожиточного минимума являются оценка уровня жизни населения субъекта РФ при разработке и реализации региональных социальных программ; оказание необходимой государственной социальной помощи и предоставление мер социальной поддержки малоимущим гражданам; формирование бюджетов субъектов РФ и др.

Китай — страна с быстро развивающейся экономикой и существенными региональными различиями, в которой сформировалась национальная система социального обеспечения. Основной целью прожиточного минимума в Китае является борьба с бедностью⁴ — обеспечение базового уровня жизни бедным слоям населения в каждой провинции. Эта цель соответствует принципам социалистического государства, закрепленным в ст. 45 Конституции КНР⁵, которые конкретизируются в национальном законодательстве, определяющем величину прожиточного минимума, предоставляемой социальной помощи малообеспеченным домохозяйствам, проживающим в городах⁶ и в сельской местности⁷.

³ Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ (в ред. от 29.10.2024) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

⁴ Мэй Чуньцай. Опыт Китая в искоренении бедности // Восточная Азия: факты и аналитика. 2021. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-kitaya-v-iskorenenii-bednosti>; Ван Цзяньган. Борьба с бедностью в Китае: опыт и перспективы // Социология. 2021. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/borba-s-bednostyu-v-kitae-opyt-i-perspektivy> (дата обращения: 14.09.2025).

⁵ Конституция КНР [中华人民共和国宪法], 1982 // URL: https://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm (дата обращения: 14.09.2025).

⁶ Положение о минимальном уровне жизни для городских жителей [城市居民最低生活保障条例], 1999 // URL: https://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20243.htm (дата обращения: 14.09.2025).

⁷ Положение о пяти гарантиях в сельской местности [农村五保供养工作条例], 2006 // URL: <https://zh.wikisource.org/wiki/%e4%b8%ad%e5%8d%8e%e4%ba%ba%e6%b0%91%e5%85%b1%e5%92%8c%e5%9b%bd%e5%9b%bd%e5%8a%a1%e9%99%a2%e4%bb%a4%7%ac%ac456%e5%8f%b7> (дата обращения: 14.09.2025).

Целевая стратегия сокращения бедности до 2030 г.⁸ является государственным программным документом, в котором прожиточный минимум обозначен как ориентир при определении порога бедности и предоставлении малообеспеченным домохозяйствам целевой помощи. Исполнительным советом Госсовета КНР⁹ в 2023 г. одобрены Мнения об усилении динамического мониторинга малообеспеченного населения и выполнении качественной работы по стратифицированной и классифицированной социальной помощи¹⁰ и План действий по активному развитию услуг питания для пожилых людей¹¹.

Определение величины прожиточного минимума. В целом по России величина прожиточного минимума устанавливается с учетом медианного среднедушевого дохода¹², исчисление которого определяется по методике Росстата¹³. Денежные доходы населения определяются как сумма всех денежных поступлений, доступных для текущего потребления и не уменьшающих сбережения населения за счет расходования финансовых и нефинансовых активов или увеличения обязательств. Из доходов населения исключаются поступления за счет продажи нефинансовых активов, изъятия денежных сбережений, полученные кредиты и ссуды. При определении денежных доходов суммируются: трудовые доходы, социальные выплаты, доходы от собственности и прочие поступления (переводы, выигрыши по лотереям, выплаты по вкладам, проценты и др.). В 2024 г. медианный среднедушевой доход в целом по России составил 47 389,9 руб.

Правительство РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений до 1 июля текущего года

⁸ Целевая стратегия сокращения бедности до 2030 г. [精准扶贫战略指明] // URL: https://www.gov.cn/xinwen/2016-10/26/content_5124268.htm (дата обращения: 14.09.2025).

⁹ 全国家計構造調査 (旧全国消費実態調査) // URL: https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6911804.htm (дата обращения: 14.09.2025).

¹⁰ 关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见 // URL: https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content_6911065.htm (дата обращения: 14.09.2025).

¹¹ 关于印发《积极发展老年人营养服务行动计划》的通知 // URL: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6911233.htm (дата обращения: 14.09.2025).

¹² Медианный среднедушевой доход — это величина денежного дохода, относительно которой половина населения в целом по России имеет значение среднедушевого дохода ниже данной величины, другая половина — выше данной величины, которая ежегодно исчисляется Росстатом. См. об этом: Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Ст. 1 и абз. 4 п. 1 ст. 4.

¹³ Медиана среднедушевого денежного дохода (медианный среднедушевой доход) в целом по России и по субъектам Российской Федерации // URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723?ysclid=maq9rfz52282577668>; приказ Росстата от 02.07.2014 № 465 (ред. от 20.11.2018) «Об утверждении Методологических положений по расчету показателей денежных доходов и расходов населения» // СПС «КонсультантПлюс».

Следует отметить, что дата издания приказа Росстата от 02.07.2014 № 465 и дата внесения изменений в него (20.11.2018) свидетельствуют о том, что эта методика была разработана не во исполнение Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», а задолго до его принятия. Специальная методика исчисления медианного среднедушевого дохода для установления величины прожиточного минимума не принята.



определяет величину прожиточного минимума на очередной год исходя из величины медианного среднедушевого дохода за предыдущий год. Величину прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации законодатель установил на уровне 44,2 % величины медианного среднедушевого дохода за предыдущий год.

При установлении величины прожиточного минимума в целом по России проводится дифференциация¹⁴ в зависимости от социально-демографической группы населения (трудоспособное население, пенсионеры и дети). Постановлением Правительства РФ от 12.06.2024 № 789¹⁵ прожиточный минимум в целом по России на душу населения на 2025 г. установлен в размере 17 733 руб., для трудоспособного населения — 19 329 руб., для детей — 17 201 руб., для пенсионеров — 15 250 руб. Величина прожиточного минимума рассчитана от медианного дохода за 2023 г., который, по данным Росстата, составил 40 121 руб.

Соотношение величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации и медианного среднедушевого дохода пересматривается не реже одного раза в пять лет, исходя из условий социально-экономического развития страны.

В субъектах РФ величина прожиточного минимума на душу населения на очередной год устанавливается до 15 сентября текущего года с учетом коэффициентов региональной дифференциации¹⁶, которые утверждаются Правительством РФ.

В Китае величина прожиточного минимума определяется по методике, учитывающей доходы и расходы домохозяйств, стоимость потребительской корзины, и методологии расчета индекса потребительских цен. Национальное бюро статистики КНР¹⁷, руководствуясь Законом о статистике, осуществляет сбор данных о стоимости жизни, потребительских расходах и инфляции, которые в дальнейшем используются для расчета прожиточного минимума.

В основе расчета прожиточного минимума лежат данные, полученные Национальным бюро статистики КНР при обследовании доходов и расходов домохозяйств. Стоимость потребительской корзины формируется по данным о минимальных расходах на продукты питания, одежду, средства личной гигиены, предметы домашнего обихода, бытовую энергию, за исключением расходов на отопление, производство горячей воды, на личные потребности повседневной

¹⁴ Для дифференциации законодатель нормативно установил следующее соотношение прожиточного минимума отдельной группы и прожиточного минимума на душу населения в Российской Федерации: для трудоспособных — в размере 109 %, для пенсионеров — 86 %, для детей — 97 %.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 12.06.2024 № 789 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации на 2025 год» // СЗ РФ. 2024. № 2. Ст. 3649.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 26.06.2021 № 1022 (ред. от 25.02.2025) «Об утверждении Правил установления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в субъектах Российской Федерации на очередной год» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. III). Ст. 5405.

¹⁷ 国家统计局 // URL: <https://www.stats.gov.cn/> (дата обращения: 14.09.2025).

жизни, содержание жилья. Индекс потребительских цен используется для индексации социальных помощи и выплат, необлагаемого налогом дохода.

Региональные органы власти с учетом существенных различий стоимости жизни в городе и сельской местности наделены правом самостоятельно корректировать величину прожиточного минимума на своей территории.

В российском законодательстве прожиточный минимум как граница бедности применяется в разных отраслях и с разной целью. В социально-обеспечительном законодательстве прожиточный минимум используется как пороговое значение для предоставления адресной социальной поддержки гражданам (семьям), чьи доходы не достигают величины прожиточного минимума на человека.

Получателями государственной социальной помощи по Федеральному закону «О государственной социальной помощи»¹⁸ (ст. 7, 8, 8.1, 11, 12, 12.1) могут быть малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума на душу населения, установленного в субъекте РФ.

Повышение дохода нетрудоспособных и социально незащищенных граждан до уровня прожиточного минимума гарантировано предоставлением государственной социальной помощи в виде: денежных выплат (социальные пособия, субсидии и другие выплаты); натуральной помощи (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и др.). Размер государственной социальной помощи определяется органами государственной власти субъектов РФ.

В целях стимулирования активных действий граждан по преодолению трудной жизненной ситуации с ними может заключаться социальный контракт, а неработающим пенсионерам, проживающим на территории РФ, предусмотрена социальная доплата к пенсии, если общая сумма материального обеспечения ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. Финансирование расходов на оказание государственной социальной помощи осуществляется субъектами РФ, а при заключении социального контракта — на условиях софинансирования из средств федерального бюджета.

В китайском законодательстве прожиточный минимум лежит в основе оказания социальной помощи и учитывается при расчете пособия по обеспечению минимальной жизненной помощи (dibao), предоставляемого малообеспеченным домохозяйствам в городах и при оказании натуральной помощи по программе «пять гарантий» малообеспеченным гражданам сел и деревень. Независимо от места проживания получателями социальной помощи являются граждане, которые самостоятельно не могут обеспечить себя средствами к существованию и удовлетворить свои минимальные жизненные потребности (безработные, пенсионеры, инвалиды и другие уязвимые группы).

Определение потребительских расходов (нормативных уровней потребностей) получателей социальной помощи дифференцировано в зависимости от типа домохозяйства (одинокого человека, семьи), места проживания (город или сельская местность).

¹⁸ Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 29.10.2024) «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.



Пособие по обеспечению минимальной жизненной помощи (dibao) малообеспеченным гражданам, проживающим в городах, согласно Положению о минимальном уровне жизни для жителей городов¹⁹ (ст. 1, 2, 6—8, 10) назначается в следующих размерах:

- прожиточного минимума — городским жителям, не имеющим источника дохода, не способным работать и не имеющим законного представителя, опекуна или попечителя, который мог бы их содержать;
- разницы между доходом на душу населения в малообеспеченной семье и размером прожиточного минимума — городским жителям, имеющим какой-либо доход.

Городским жителям, достигшим трудоспособного возраста, способным и желающим работать, может быть назначено пособие по обеспечению минимальной жизненной помощи (dibao), но только при условии их участия на общественных работах.

Малообеспеченным гражданам городов пособие по обеспечению минимальной жизненной помощи (dibao), установленное в размере прожиточного минимума, выплачивается ежемесячно. При необходимости такое пособие может предоставляться в натуральной форме²⁰.

Для граждан, проживающих в городах, минимальная жизненная помощь, необходимая для поддержания основных жизненных потребностей, определяется и пересматривается с учетом местных (город, район или город уездного значения) расходов на продукты питания, одежду, жилье, в том числе на воду, электроэнергию, уголь (газ), а также расходов на обязательное образование несовершеннолетних.

В муниципалитетах центрального подчинения или городах, разделенных на районы, а также в городах уездного значения отделами гражданских дел муниципального народного правительства или уезда (города уездного значения) совместно с финансовым, статистическим, ценовым и другими отделами определяется размер минимальной жизненной помощи, который утверждается народным правительством соответствующего уровня.

Размер пособия по обеспечению минимальной жизненной помощью пересматривается ежегодно Министерством гражданских дел Китая и местными органами власти с учетом инфляции и данных о стоимости жизни.

Существующая в Китае система регистрации по месту жительства (hukou) ограничивает доступ рабочих-мигрантов из сельских районов к социальной помощи, медицинским услугам и образованию в городах, что создает социальное неравенство внутри страны между городскими и сельскими жителями.

Согласно Положению о пяти гарантиях в сельской местности (ст. 1, 2, 6, 9—11), социальная помощь жителям, проживающим в селах и деревнях, предоставляется только в натуральной форме. Такие граждане обеспечиваются питанием (в виде поставки зерна, масла, неосновных продуктов питания), топливом для

¹⁹ 城市居民最低生活保障条例.

²⁰ Орлова И. С., Цинченко Г. М. Победа Китая над бедностью: миф или реальность? // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2022. № 3 (41). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pobeda-kitaya-nad-bednostyu-mif-ili-realnost> (дата обращения: 14.09.2025).

повседневного использования; одеждой, постельными принадлежностями и другими предметами первой необходимости, а также карманными деньгами; им предоставляется жилье, отвечающее основным условиям жизни; медицинская помощь и уход за теми, кто не может заботиться о себе сам; в случае смерти гарантируется организация похорон.

Право на социальную помощь по программе «пять гарантий» имеют пожилые, инвалиды или лица моложе 16 лет, которые не способны работать, не имеют источника дохода и законного представителя, опекуна или попечителя, обязанного их содержать. Указанные граждане вправе обратиться за такой помощью при условии, что они зарегистрированы в домохозяйстве, расположенном в сельской местности, либо домохозяйство арендует землю, и средний годовой чистый доход, а также фактический уровень жизни членов семьи, проживающих с ними совместно, ниже прожиточного минимума, установленного органом местного самоуправления для этого села, деревни.

Лицам, не достигшим 16-летнего возраста, лицам, получающим обязательное образование, гарантирована компенсация расходов на образование.

Социальная помощь по программе «пять гарантий» предоставляется из расчета среднего уровня жизни местных сельских жителей и подлежит ежегодной корректировке. Стандарты поддержки малообеспеченных граждан, проживающих в селах и деревнях, разрабатываются народными правительствами провинций, автономных районов, городов центрального подчинения и городов, разделенных на районы или уезды. Они должны быть обнародованы в административных районах соответствующего уровня.

В Китае для борьбы с бедностью на региональном уровне принимаются различные программы. Например, целевые планы борьбы с бедностью²¹ в провинции Гуандун гарантируют предоставление государственной помощи на уровне прожиточного минимума сельским жителям. В провинции Хунань реализуется целевой проект по сокращению бедности в деревнях, созданию условий для трудоустройства и повышения грамотности сельских жителей²².

Финансирование расходов для предоставления гражданам страны минимальной жизненной помощи осуществляется за счет бюджетных средств органов местного самоуправления всех уровней.

Подводя итог, можно отметить следующее. В обеих странах сформирована правовая основа для преодоления бедности. Однако в национальном законодательстве России и Китая имеются определенные недостатки, не способствующие быстрому решению проблем малоимущих граждан. Назовем лишь наиболее существенные из них.

В России величина прожиточного минимума на душу населения в целом по стране на очередной год устанавливается в текущем году, исходя из величины медианного среднедушевого дохода за предшествующий год. То есть величина прожиточного минимума «отстает» почти на два года от медианного среднедушевого

²¹ Целевые планы борьбы с бедностью провинции Гуандун // URL: https://www.gov.cn/xinwen/2016-10/17/content_5120058.htm (дата обращения: 14.09.2025).

²² Целевой проект по сокращению бедности в деревнях провинции Хунань // URL: https://www.gov.cn/xinwen/2016-07/04/content_5087973.htm (дата обращения: 14.09.2025).



дохода. Механизм определения величины прожиточного минимума на душу населения в целом по России исключает возможность учета такого значимого социально-экономического фактора, как инфляция, что представляется существенным недостатком законодательства. Как следствие, размер государственной социальной помощи, оказываемой малоимущим гражданам, недостаточен для преодоления бедности в стране.

Несмотря на то что в Китае прожиточный минимум лежит в основе оказания социальной помощи, он по-разному учитывается при расчете пособия по обеспечению минимальной жизненной помощи (*dibao*), малообеспеченным домохозяйствам в городах и при предоставлении натуральной помощи по программе «пять гарантий» малообеспеченным гражданам сел и деревень. Существующая система регистрации по месту жительства не позволяет рабочим-мигрантам из сельских районов получать социальную помощь в городах. Очевидно, что такой подход создает социальное неравенство внутри страны между городскими и сельскими жителями.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ван Цзяньган. Борьба с бедностью в Китае: опыт и перспективы // Социология. — 2021. — № 4. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/borba-s-bednostyu-v-kitae-opyt-i-perspektivy>.
2. Корнейчук Б. В. Новая методика расчета прожиточного минимума: проблемы теории и практики // Экономическая политика. — М., 2021. — Т. 16. — № 6. — С. 120—139.
3. Мигранова Л. А., Корчагина И. И. Минимальный социальный стандарт уровня жизни в России: методы оценки // Уровень жизни населения регионов России. — М., 2021. — Т. 17. — № 2.
4. Мэй Чуньцай. Опыт Китая в искоренении бедности // Восточная Азия: факты и аналитика. — 2021. — № 3. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-kitaya-v-iskorenenii-bednosti>.
5. Орлова И. С., Цинченко Г. М. Победа Китая над бедностью: миф или реальность? // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. — 2022. — № 3 (41). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pobeda-kitaya-nad-bednostyu-mif-ili-realnost>.