

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ: МЕЖДУ КАТЕГОРИАЛЬНЫМ И АДРЕСНЫМ ПОДХОДАМИ

SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION: BETWEEN CATEGORICAL AND TARGETED APPROACHES

РОМАНЫЧЕВ ИЛЬЯ СЕРГЕЕВИЧ,

кандидат социологических наук, доцент,

Институт дополнительного профессионального образования работников социальной сферы.

ROMANYCHEV ILYA SERGEEVICH,

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor,

Institute of Additional Professional Education of Social Workers.

В статье рассматриваются основные противоречия, возникающие при использовании категориального и адресного подходов в социальной защите граждан. Рассмотрены основные преимущества и недостатки обоих названных подходов. В результате сделан вывод, что несмотря на то, что в последнее десятилетие адресность социальной поддержки усиливается, нельзя констатировать, что социальная политика отходит от категориального подхода. Вероятнее всего, в отечественной социальной политике формируется модель взаимодополнения категориальности и адресности в предоставлении социальных благ.

The article discusses the main contradictions that arise when using categorical and targeted approaches in the social protection of citizens. The main advantages and disadvantages of both these approaches are considered. As a result, it is concluded that despite the fact that the targeting of social support has been increasing in the last decade, it cannot be stated that social policy departs from the categorical approach. Most likely, a model of complementarity of categoricity and targeting in the provision of social benefits is being formed in domestic social policy.

Ключевые слова: *социальная защита, социальное обслуживание, социальная политика, социология, адресность, категория, пособие, пенсия, выплата, услуга, бедность, пенсионер, инвалид, ветеран.*

Key words: *social protection, social service, social policy, sociology, targeting, category, benefit, pension, payment, service, poverty, pensioner, disabled person, veteran.*

Российская система социальной защиты населения охватывает своими услугами свыше 70-ти миллионов граждан, в той или иной степени нуждающихся в разовой или постоянной помощи различных видов. Причем социальная идентификация этих граждан в общественном сознании тесно увязывается либо с социально-демографическими характеристиками (пожилые, дети, молодые семьи), либо с устоявшимися категориями «клиентов» социальных служб (инвалиды, бездомные, пенсионеры (не всегда пожилые), сироты, малообеспеченные и т. п.) Услуги социальной защиты могут носить как явный материальный характер – пособия, компенсации, субсидии, продовольственные наборы – так и нематериальный (или условно материальный), выраженный, как правило, в услугах социально-психологического, социально-педагогического, социально-бытового, социально-

медицинского и иных направлений. Стоит отметить, что согласно классической структуре социальной защиты, в первом случае речь идёт о социальной помощи и социальной поддержке, во втором – о социальном обслуживании. Этот широкий спектр услуг оказывают многочисленные органы и организации: отделы социальной защиты населения, центры социальной поддержки, центры социального обслуживания, центры социальной помощи семье и детям, центры социальной адаптации бездомных, реабилитационные центры для инвалидов, пансионаты (интернаты) для пожилых и инвалидов и многие другие. Однако за кажущейся правовой и методической устойчивостью этой сферы скрывается наличие фундаментальных противоречий, одно из которых касается определения нуждаемости гражданина в социальной защите. Оно выражается в дискуссиях, спорах, правовых баталиях и в целом – в поиске ответа на вопрос: какой подход к определению нуждаемости гражданина качественнее и эффективнее: категориальный или адресный?

Категориальный подход подразумевает, что гражданину положена некая система социальных благ только на основании того, что он принадлежит к определённой категории населения. При этом подобная категория должна быть закреплена в законодательстве. Наиболее известными категориями в отечественной социальной защите являются ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны, дети войны, ветераны труда, участники и инвалиды боевых действий, жертвы политических репрессий, многодетные матери и отцы, одинокие матери и отцы, инвалиды, заслуженные работники различных отраслей, малообеспеченные граждане, почетные доноры и т. п. Адресный же подход предусматривает, что социальные блага предоставляются гражданину исключительно на основе индивидуальной оценки нуждаемости. При этом процедура оценки нуждаемости должна строиться на основе комплексного подхода, учитывающего абсолютно разные аспекты социальной уязвимости: материальный доход, жилищную обеспеченность, наличие-отсутствие родственников, состояние здоровья, а также ряд других аспектов. Дискуссии о том, какой подход лучше или хуже, пропитаны массой политических и экономических аргументов, каждый из которых по-своему обоснован и логичен. Другой вопрос, что на каждом этапе жизни государства сила политической и экономической аргументации может смещаться к абсолютно разным полюсам.

Среди очевидных плюсов категориального подхода – минимальная процедурность в установлении формы и объёма социальных благ. Как правило, достаточно подтвердить принадлежность к категории с помощью документов, и гражданину положены единовременные или постоянные выплаты, возможность бесплатного проезда, компенсации по оплате жилищно-коммунальных услуг, право на бесплатное социальное обслуживание, лекарства по льготным ценам, бесплатные или льготные путевки в санаторий и многое другое. Совокупность благ для каждой категории определяется федеральными или региональными нормативными актами, опять же в зависимости от политических решений. Значимым плюсом этого подхода также является предсказуемость получаемых преференций, а это немаловажно в работе с социально-уязвимыми категориями, которые очень болезненно реагируют на перемены в объёмах льгот и выплат, а потому данные перемены часто вызывают рост социальной напряжённости. Это, конечно, не отменяет для государства возможности сократить или даже ликвидировать какое-либо благо, и иногда это происходит. Однако, по сравнению с адресным подходом, категориальный принцип даёт больше стабильности в ожиданиях и результатах социальной поддержки.

Также очень важно, что при закреплении в законодательстве какой-либо льготной категории государство обращает тем самым внимание общества на значимость заслуг этих граждан: ветеранов войн – их ратного подвига, многодетных матерей и отцов – их вклада в демографию страны, почётных доноров – спасения жизней пациентов. То есть льготные категории – это своеобразные маркеры, призванные зафиксировать значимость определённых событий, явлений, процессов. Категории символизируют, что является значимым для государ-

ства на сегодняшнем этапе, чьи заслуги получили политическое признание. Внимание государства к представителям этих категорий заставляет других граждан задуматься, не хотели бы они сдавать кровь, или родить трёх и более детей, или отработать большой стаж в какой-либо отрасли. Однако подобное касается не всех категорий. Помимо признания заслуг имеет место другая сторона – компенсация потерь или дефицита ресурсов. И здесь речь может идти о гражданах с инвалидностью, детях войны, жертвах репрессий, где в качестве смысловой основы социальной защиты выступает стремление государства восполнить то, что было потеряно этими людьми на определённом этапе их жизни или жизни страны в целом. Это тоже идентифицирует данные категории в качестве своеобразных маркеров, однако в большей степени фиксирующих не признание заслуг, а наличие социального внимания государства к проблеме замещения потерь, проще сказать – государственного гуманизма. При этом подобное относится и к вышеуказанным «заслуженным» категориям – например, участнику войны возмещаются высокий уровень стресса и рисков, потерянное время для самореализации, возможные надломы в психике и многое другое, что у человека может отнять война (всё ли можно возместить материальными вливаниями – вопрос риторический). Поэтому, при рассмотрении всех категорий и улавливании смысловых подтекстов их социальной защиты, можно зафиксировать следующее: везде есть компенсация, но не везде признание заслуг.

Вышесказанное приводит к мысли о сильной политизированности категориального подхода. Является ли это недостатком – определяется конкретной политической ситуацией. Вышеупомянутая отмена благ, предназначавшихся для массовой категории граждан, не может не вызвать всплеск недовольства, активизацию оппозиционных сил, снижение рейтинга правящих лидеров. Подобные «акты об отмене» могут восприниматься социальным сознанием исключительно в контексте антисоциальности. Напротив, длительное сохранение системы благ, её стабильность и, тем более, медленное расширение, традиционно играет в пользу политической элиты. Дискуссии о том, что же кроется за социальной политикой – гуманизм и справедливость государства или же его меркантильное стремление снискать лояльность людей – часто заканчиваются выводами о различии координат добра и зла.

Если даже не соглашаться, что политизированность категориального подхода является недостатком, то хотя бы на один существенный недостаток указать всё-таки можно. Это не объективное расходование средств в пользу не всегда нуждающихся в этих средствах граждан. Безусловно, под «ненуждающимися» нельзя подразумевать абсолютно всех получателей социальных благ. Весь вопрос в восприятии необходимости этих благ. Пособия, выплачиваемые абсолютно всем представителям категории, без учёта их дохода, для кого-то остаются важным подспорьем в формировании семейного бюджета, а для кого-то не играют никакой роли и воспринимаются просто как «положенные». То же может касаться права на бесплатный проезд или лекарства (если они не дорогостоящие). Это может затрагивать и право на бесплатное социальное обслуживание на дому, особенно если это касается «бесплатников», имеющих достаточно большой доход и имеющих возможность оплачивать услуги. При категориальном подходе из поля зрения выпадает сама жизненная ситуация, он обезличивает помощь, переводя её в ранг дежурной раздачи благ. И это при том, что рядом с представителями льготных категорий могут жить те, кто во много раз более нуждается, при этом не подпадая под категориальные критерии.

Безадресность предоставления выплат и услуг долгое время была едва ли не основным предметом нарекания в адрес отечественной системы социальной защиты населения. Упрёк в том, что система социальных благ укореняет иждивенчество, с одной стороны, имеет под собой некоторые основания. Подразумевается формируемая в социальном сознании установка «государство должно». И тут возникает вопрос, насколько соотносится эта установка с традиционным вопросом «кто решает, сколько и кому должно государство». Можно было бы уходить в глубокие перипетии общественной мысли и задаваться вопросами о взаимообмене

между государством и гражданами, о применимости либеральных подходов в том плане, что гражданин должен в первую очередь заботиться о себе сам, о пагубности государственного патернализма и о многом другом. Рассуждения об этом могли бы отразиться далеко не в одной статье. Сейчас стоит остановиться на восприятии роли государства как распределителя благ в контексте рассмотрения адресного подхода. А этот подход серьезно актуализирован в последнее десятилетие в отечественном социальном законодательстве.

Главной идеологемой адресного подхода является положение о том, что социальные блага должны предоставляться только тому, кто в них действительно нуждается. Это настраивает работу социальной защиты на соблюдение индивидуализированного подхода к оценке уровня и качества жизни гражданина, прежде чем решится вопрос о помощи ему. Как и было сказано выше, адресный подход выражается в комплексной оценке факторов снижения (произошедшего или потенциального) социального благополучия человека. Государственные органы или организации анализируют доходы гражданина (насколько они выше или ниже прожиточного минимума или иной установленной планки), его семейное положение (наличие семейного ресурса взаимопомощи), обеспеченность жильем (возможно, не одним), состояние здоровья и трудоспособность (возможность активного самообеспечения) и многое другое. В общем и целом, при адресном подходе совершаются следующие действия: 1) определяется конкретный получатель помощи; 2) помощь дифференцируется в зависимости от глубины выраженности социальной проблематики; 3) осуществляется постоянный (периодический) контроль социальной ситуации гражданина, улавливаются изменения, способные повлиять на улучшение или ухудшение положения; 4) потенциально принимается решение о прекращении помощи в случае позитивных изменений в уровне и качестве жизни.

Адресный подход обозначен в социальной политике в таких направлениях, как назначение и выплата пособий (рассматриваются доходы, состав семьи, наличие недвижимости и т. п.), реализация программ «социального контракта» – предоставления целевых выплат семье для развития самообеспечения (рассматривается факт наличия трудоспособных членов семьи, среднедушевой доход, местность проживания, уровень образования членов семьи), оценка нуждаемости пожилых и инвалидов в предоставлении социальных услуг на дому (рассматривается наличие-отсутствие родственников, анализируется степень ограниченности в самообслуживании) и во многих других направлениях. В сфере социального обслуживания весомый вклад в соблюдение принципа адресности вносит Индивидуальная программа предоставления социальных услуг – документ, в котором фиксируется определённый набор услуг, в которых наиболее нуждается данный гражданин (при соблюдении права получателя услуг на участие в составлении Индивидуальной программы). Большинство нововведений, усиливающих адресность, действительно вводились в течение последнего десятилетия, что может говорить о развороте государства к превалированию адресного подхода в социальной работе.

Если соотносить плюсы и минусы адресного подхода, то к плюсам, безусловно, можно отнести индивидуализацию помощи. Помощь отходит от обезличенности, она соотносится с особенностями и спецификой жизненной ситуации гражданина. Поддержка становится более гибкой, в идеале реагирующей на позитивные или негативные изменения в жизни получателя благ – ухудшение здоровья, потеря поддержки родственников, снижение дохода и т. д. Ещё одним позитивным моментом можно назвать возможность государства перераспределять расходы на социальную сферу в необходимых и актуальных направлениях при изменении социально-экономической ситуации в стране – например, при рецессии в экономике, финансовом кризисе. Трудно не согласиться, что при превалировании категориального, а не адресного, подхода государство в трудный период попадает в своеобразную ловушку «обезличенных социальных обязательств», с которыми может не справиться. При адресности социальных благ у государства больше возможностей для лавирования и адекватного распре-

деления ресурса. Наконец, адресный подход имеет явную позитивную сторону в плане стимулирования ряда граждан к практикам самообеспечения, самостоятельного выхода из трудной жизненной ситуации, использования собственного интеллектуального, коммуникативного и физического ресурса для позитивных изменений в уровне и качестве жизни. По сути, наличие адресного подхода в социальной защите видоизменяет систему взаимоотношений гражданина и государства, отводя их от патерналистско-зависимых установок.

К существенным минусам адресного подхода можно отнести необходимость постоянного контроля над жизненной ситуацией получателя благ. Более того – контроля с высоким уровнем интервенции (вмешательства). Многие домохозяйства могут быть недовольны, что отдел социальной защиты получает информацию о наличии у них нескольких объектов недвижимости, двух и более транспортных средств, банковских вкладов и начисленных по ним процентов. Люди преклонного возраста предпочитают лишний раз не говорить о помощи со стороны взрослых детей или внуков, чтобы их не сняли с социального обслуживания или не перевели на полную оплату социальных услуг. Малообеспеченные семьи могут отрицательно отнестись к акту обследования жилищно-бытовых условий, поскольку вскрыется наличие дорогой техники или мебели. При этом у работников социальной защиты формируется свой взгляд на социальную проблематику и то, как её анализировать, а иногда они делают выводы о нуждаемости исключительно на интуитивном уровне. Отсюда второй минус адресного подхода – субъективность оценки. Конечно, данный минус часто нивелируется коллегиальностью принятия решений и опять же – формализацией свидетельств о нуждаемости. То есть, если справка говорит о низких доходах, то неважно какая мебель в квартире. В какой-то степени это может свидетельствовать об известной степени бюрократизации адресного подхода, причём именно в вопросах вынесения вердикта о нуждаемости (а не в подборе социальных благ). Но в данном случае к бюрократизации можно относиться как к чему-то универсальному и пронизывающему все сферы жизнедеятельности общества, поэтому даже при адресном подходе её можно принять как данность. Важным только остаётся вопрос, насколько формализация и бюрократизм противодействуют гибкости подбора методов помощи.

Стоит упомянуть, что изменения в подходах к социальной защите отражаются и в общественном мнении. Отечественный исследователь Ю.П. Лежнина отмечает, что в период 2006-2020 гг. в общественном сознании произошло «перетекание» сторонников максимально развернутого списка получателей социальной поддержки к умеренно развернутому: доля тех, кто говорил о помощи всем малоимущим, сократилась с 50% в 2006 г. до 42% в 2020 г., а доля тех, кто заявлял именно об адресной помощи попавшим в трудное положение, увеличилась с 27% до 36%. По мнению Ю.П. Лежниной, «...это свидетельство того, что россияне начинают более ответственно подходить к определению спектра получателей социальных трансфертов, т. е. дают реакцию на ощущение ограниченности ресурсов государственной помощи» [2, с.54].

Несмотря на декларируемость адресности социальной защиты населения, можно предполагать, что она не вытеснит категориальный подход. Ведь параллельно с усилением индивидуализации и дифференцированности социальной защиты в целом не прослеживается тенденции к отмене льготных категорий. Например, за последние пять лет во многих регионах легализовалась категория «дети войны», подразумевающая многомиллионную социальную группу пожилых граждан, чьё детство совпало с периодом Великой Отечественной войны. В 2022 году в связи с частичной мобилизацией появилась категория «члены семей мобилизованных», которая также находится в поле внимания государства. Всё это может говорить о перманентном сосуществовании двух подходов к социальной защите населения, которые должны взаимодополнять друг друга, но не отрицать. Происходит так скорее всего потому, что рационализация социальной работы (адресность) время от времени вступает в противо-

речие с её политизированностью (категориальность). И это только одно из объяснений, вместе с тем подтверждающее социально-экономическую и ценностно-политическую глубину такого феномена, как государственная помощь.

Поэтому, возвращаясь к вопросу «кто решает, сколько и кому должно государство», можно констатировать, что адресный подход частично видоизменяет систему ожиданий общества от государства. Происходит смещение с позиции «государство должно» к позиции «государство должно оценить и решить». Но самое парадоксальное, что эта позиция присутствует и в адресном, и в категориальном подходе. Просто в категориальном подходе решение и оценка чаще происходят в стратегии «всем и навсегда», в адресном – «индивидуально и временно». И конечно, было бы ошибкой думать, что при адресном подходе государство снижает собственную роль в распределении социальных благ. Можно сказать, что данная роль становится всё более разграниченной, взыскательной, рациональной. И это неминуемо приводит к постоянному, постепенному и верному обновлению вектора развития такого института, как социальная защита населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Верещагин И.Ф., Вахрушев А.В. Влияние реализации концепции государства всеобщего благосостояния на уровень бедности в России и Норвегии. *Арктика и Север*. 2022. № 47. С. 100-125.
2. Лежнина Ю.П. Представления россиян о необходимой социальной политике: между серединой 2000-х и коронакризисом 2020 года. *Социологические исследования*. 2021. № 4. С. 50-60
3. Романычев И.С. Категориальный подход в обеспечении права на бесплатное социальное обслуживание на дому (на примере Центрального Федерального округа). *Отечественный журнал социальной работы*. 2020. № 4 (83). С. 125-131.
4. Седельникова М.Г. К вопросу о соотношении категориального и адресного подхода в праве социального обеспечения. *Вестник Омского университета. Серия: «Право»*. 2017. № 3 (52). С. 117-119
5. Смирнов Г.С. Проблемы организации адресной социальной поддержки населения России в первые годы рыночных реформ (на примере уральских субъектов Российской Федерации). *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки*. 2018. Т. 18. № 1. С. 56-61.
6. Холостова Е.И. Генезис социальной работы в России. *Отечественный журнал социальной работы*. 2016. № 3 (66). С. 27-48.

© Романычев И.С., 2023.