

СМАЛЬ Світлана Володимирівна,  
канд. політ. наук, старш. викл. каф. політології  
Російського держ. пед. ун-ту ім. А. І. Герцена

**ДЕРЖАВНИЙ ПАТЕРНАЛІЗМ У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ:  
РЕГІОНАЛЬНА СПЕЦИФІКА (НА ПРИКЛАДІ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)**

Розглядається еволюція функції соціального захисту населення державою. Визначається ефективність реформування в Росії соціальної сфери на прикладі міста федерального значення Санкт-Петербурга.

Ключові слова: державний патерналізм, політична культура, соціальна політика, соціальні ризики, соціальний захист, державні послуги.

***Смаль С. В. Государственный патернализм в социальной сфере: региональная специфика (на примере Санкт-Петербурга)***

Рассматривается эволюция функции социальной защиты населения государством. Определяется эффективность реформирования в России социальной сферы на примере города федерального значения Санкт-Петербурга

Ключевые слова: государственный патернализм, политическая культура, социальная политика, социальные риски, социальная защита, государственные услуги.

***Smal S. V. State paternalism in the social sphere: St. Petersburg as an example of regional specificity***

Evolution of the functions of the state social protection is considered. Effectiveness of the social sphere reforming in Russia, as an example the federal city St. Petersburg is determined.

Key words: state paternalism, political culture, social policy, social risks, social protection, government services.

**Постановка проблеми.** Санкт-Петербург – унікальне місто і суб'єкт Російської Федерації. Це місто є не тільки перлиною архітектури, але й досить специфічним об'єктом управління. Особливу складність управлінню додає той факт, що в Санкт-Петербурзі проживає близько 64 % реципієнтів різних видів пільг, головним чином пенсіонерів за віком та інвалідів. Усього ж за даними Петростата на 1 січня 2013 р. населення міста становить 49 53 219 осіб [7], більше того, 25 вересня 2012 р. у місті народився п'ятимільйонний житель. У цілому це постулює проблему вивчення державного патерналізму в соціальній сфері як особливого науково-практичного спрямування в політичних науках.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Уся нагромаджена з цієї теми література може бути умовно поділена на кілька напрямів. Перший містить роботи, які розглядають перспективи побудови соціально орієнтованої держави в Росії з урахуванням світового досвіду. Серед них слід особливо виділити дослідження Е. Катувського, В. Мілецького, А. Олійника, В. Роїк, В. Торлопова, А. Стребкова, Ф. Бородкіна, В. Дзодзієва, Є. Лукашевої, І. Леяхов, В. Пугачова, В. Радаєва, Б. Ракитського, Б. Топорніна. Серед численних праць зарубіжних авторів другого напрямку, присвячених проблематиці соціальної держави, найбільшу цінність, на наш погляд, становлять дослідження Х. Віленського, І. Клейсен, М. Хілла, А. Хейденхаймера, Х. Хекло, Г. Еспінг-Андерсена. Представниками третього напрямку є Г. Соколова, О. Стукова, С. Ліньов, М. Петров, Н. Волгін, С. Калашніков, І. Барціц [8, с. 4, 5] Однак специфіка процесу прийняття політичних рішень у соціальній сфері недостатньо вивчена, а на прикладі міста федерального значення Санкт-Петербург дослідження вийде надзвичайно цікавим. Актуальність обраного напрямку не тільки не зменшилася за останні декілька років, але й зросла, що можна пояснити комплексом існуючих соціально-політичних та економічних причин, у тому числі наявністю глобальної політико-економічної кризи.

**Мета статті** – розкрити специфіку виконання сучасною державою функції соціального захисту населення, реалізація якої призводить до зростання державного патерналізму на прикладі Санкт-Петербурга. Мету реалізовано через такі завдання:

– на прикладі англійського закону «Про бідність» провести історичний екскурс у сферу соціального забезпечення та соціального захисту в цілому;

– провести порівняльний аналіз Федерального Закону № 122 від 22 серпня 2004 р. та «Соціального кодексу Санкт-Петербурга»;

– оцінити ступінь ефективності реформування і функціонування соціальної сфери в умовах сучасної Росії на прикладі міста федерального значення Санкт-Петербурга.

**Виклад основного матеріалу.** Історично пропорції тих, хто потребує спеціалізованих заходів соціальної підтримки, збільшуються. Починаючи з 1959 р. на 1 000 працездатних жителів припадала така кількість непрацездатних: 1959 р. – 714 осіб (512 дітей і 202 літні люди); 1970 р. – 786 осіб (511 дітей і 275 літніх людей); 1979 р. – 655 осіб (385 дітей та 270 літніх людей); 1989 р. – 755 осіб (430 дітей і 325 літніх людей); 1995 р. – 760 осіб (404 дитини і 356 літніх людей); 2000 р. – 686 осіб (336 дітей і 350 літніх людей); 2001 р. – 663 особи (320 дітей і 343 літні люди); 2005 р. – 648 осіб (306 дітей і 342 літні люди); 2010 р. – 629 осіб (292 дитини і 337 літніх людей). У регіональному розрізі маємо перевагу жителів старшого віку над населенням допрацездатного віку в 50 російських регіонах. Найбільша перевага у 2010 р. спостерігалася в Тульській області і Санкт-Петербурзі – 1,8 раза. До 2025 р. літнє населення буде становити 29 % жителів Санкт-Петербурга. Необхідно зауважити, що старіння є, на наш погляд, глобальною проблемою людства, якій, на жаль, не приділяється необхідна увага, що в найближчому майбутньому може призвести до негативних проявів у планетарному масштабі, охопивши майже всі держави за винятком більшості розташованих на африканському континенті країн. Ця обставина накладає суттєві обмеження на Російську Федерацію як на державу, яка в Санкт-Петербурзі вимушено реалізує численні функції соціального обслуговування, що неминуче призводить до патерналізму в різних областях.

Соціальний захист населення, на наш погляд, є неодмінною функцією сучасної держави, однак еволюція даного явища в тому вигляді, який звичний нам на сьогоднішній день, налічує як мінімум сторіччя. Протягом усього цього часу громадяни боролися за свої соціальні права, поступово домагаючись від суб'єкта управління все більших і більших виплат, розробки та реалізації програм, при цьому і самі безпосередньо брали участь у процесі прийняття та реалізації подібних політичних рішень.

Відправною точкою надання соціальної допомоги населенню у звичному для нас вигляді можна вважати 1601 р., коли в Англії був прийнятий закон «Про бідність» [1, т. 1, с. 90], який став прикладом грамотного управлінського кроку на порозі вічності королеви Єлизавети I. Цей акт дозволив відразу вирішити декілька нагальних проблем, у тому числі підвищити рівень легітимності новоствореної англіканської церкви, яка рештою Європи розцінювалася виключно як еретична. Ці настрої неминуче передавалися і частині британських громадян, що до сьогодення можна простежити у британських католиків. Також у рамках реалізації Закону про бідність було проведено перепис і аналітичний аналіз населення, виділені нужденні категорії, яким наказувалося відпрацьовувати на державу певні повинності, щось аналогічне державному замовленню. Це спонукало утворення робітничих будинків, де умови праці були анітрохи не кращими за кабалу і рабство, але за це з неможливих знімалися податки і їх діти обов'язковим чином отримували освіту в новостворених церковних парафіях.

Розглянемо еволюцію соціальних послуг, надання яких брала на себе держава, і разом із цим еволюцію політичної культури, що виражалось у розвитку інституту соціального страхування (табл. 1) [10, с. 41].

*Таблиця 1*

**Період введення елементів соціального захисту населення в різних країнах  
у вигляді соціального страхування, рік**

Країна	Нещасний випадок на виробництві	Медичне обслуговування	Пенсійне забезпечення	Допомога по безробіттю	Сімейні допомоги
Австралія	1902	1945	1909	1945	1941
Австрія	1887	1888	1927	1920	1921
Німеччина	1871	1883	1889	1927	1954
Данія	1898	1892	1891	1907	1952
Канада	1930	1971	1927	1940	1944
Італія	1898	1886	1898	1919	1936
Нідерланди	1901	1929	1913	1916	1940
Нова Зеландія	1900	1938	1898	1938	1926
Норвегія	1894	1909	1936	1906	1946
Фінляндія	1895	1963	1937	1917	1948
Франція	1898	1898	1895	1905	1932
Швеція	1901	1891	1913	1934	1947

Як ми бачимо, терміни і пріоритетність запровадження тих чи інших соціальних допомог відрізняються, що зумовлювалось не тільки економічними, а й соціально-політичними факторами, такими як політичні ідеали правлячої верхівки, домінуючі настрої в суспільстві, усвідомлення гостроти соціальних проблем, хворобливість соціально-класових суперечностей тощо, а також ступенем участі громадян у процесі прийняття політичних рішень і більшим чи меншим ступенем патерналізму, властивого тією чи іншою мірою всім державам. У цілому до початку 1970-х рр. майже все населення більшості європейських держав мало систему соціального забезпечення.

Усі вищеописані дії повинні були в кінцевому підсумку зменшити гостроту проявів соціальних ризиків. Саме соціальні ризики роблять одних громадян ущемленими стосовно інших, тому їх можна назвати ключовими елементами як у нашому дослідженні, так і в соціально-політичній практиці в цілому.

Ступінь розвитку системи соціального обслуговування залежить від рівня соціально-економічного розвитку держави, нагромадженого національного багатства і принципів його розподілу, рівня розвитку людського потенціалу, створення і реалізації оптимальних механізмів соціального обслуговування. Водночас усі зазначені фактори залежать від системи соціального обслуговування як однієї із сфер відтворення соціуму. У Санкт-Петербурзі ця схема працює завдяки тому, що в регіональному бюджеті є достатня кількість коштів і ресурсів, а також присутня особлива культура, що характеризується високим ступенем патерналізму.

Щодо останнього заявленого феномену вважаємо важливим окреслити специфічні риси російського патерналізму як усталеного соціального явища політико-культурного характеру.

1. Радянсько-більшовицький, з одного боку, і православно-самодержавний – з іншого, патерналізм у Росії має однозначно трактовану добровільну спрямованість, яка призводить найчастіше до повної ресурсної залежності об'єкта управління. Для суб'єкта управління така ситуація може розцінюватися як вигідна, оскільки завдяки збільшенню витрат на різні соціальні програми діяльність громадян, які є реципієнтами пільг, мінімізується. Необхідно зауважити, що описана модель відносин буде вельми економічно витратною, відповідно може бути реалізована тільки в умовах загального економічного розвитку країни. Також за даної моделі лише

держава, будучи в Росії головним суб'єктом управління, ініціює різні програми соціального забезпечення та соціальної допомоги, чим може загнати себе у пастку: забезпечення громадян все більшим набором соціальних благ, не збільшуючи при цьому податків.

2. Сформований у Росії патерналізм закріплює державу як носія ідеології, що фіксує виправдання підпорядкування як єдиного патерну поведінки, що схвалюється і дозволяється владою. Саме по собі прийняття будь-якого рішення може завдати непоправної шкоди тому, хто бере на себе ризик приймати рішення, тому тільки держава бере на себе весь процес – від розробки до реалізації – прийняття рішень.

3. Патерналізм у Росії «страждає» від таких особливостей політичної культури і менталітету:

– «блокадна свідомість» – очікування, а іноді і впевненість у неминучій агресії з боку «зовнішнього ворога», заміщення образу «іншого» на образ «ворога», що неминуче веде до складнощів як у міжособистісній комунікації, так і в міжінституційній взаємодії;

– «святенницька десексуалізація» [3, с. 217] – вилучення з обговорення, а також літературної чи іншої творчості всього, що пов'язано з фізіологічними аспектами сексуальності людини, однак те, що прийшло на зміну повної заборони на початку 90-х рр. ХХ ст., навряд чи можна назвати кращою альтернативою;

– «соціальна ксенофобія» – вороже ставлення до класового ворога, до якого в різні часи належало дворянство, меншовики, есери, олігархи і т.д., що підтверджується згадуваним вище заміщенням образів.

Таким чином, ми можемо констатувати високий ступінь впливу державного патерналізму на політичну культуру сучасної Росії. Звичайно, тенденції оновлення стають помітні навіть у такій консервативній сфері, як культура, і це пов'язано з проникненням у повсякденне життя високотехнологічних пристосувань, які привносять елементи публічності в раніше закриту сферу політичного комунікативної взаємодії.

Як зазначалося на початку статті, Санкт-Петербург обтяжений великим «соціальним навантаженням», що призводить до неминучого зростання патерналістичних очікувань серед населення. Регіональна влада сама також бере участь у цьому процесі, ініціюючи і реалізуючи такі законопроекти, як «Соціальний

кодекс Санкт-Петербурга». У преамбулі цього законодавчого акта вказується, що даний «кодекс регулює відносини, пов'язані з реалізацією повноважень Санкт-Петербурга у сфері надання соціальної підтримки, соціального обслуговування та надання соціальної допомоги населенню Санкт-Петербурга, а також інші пов'язані з ними відносини» [9] (тут і далі переклад наш. – С. С.). Цей закон є нічим іншим, як черговим збільшенням ступеня патерналізму. Однак дана законодавча ініціатива потребує більш детального розгляду. Так, у «Соціальному кодексі» прописані суми виплат усім категоріям населення реципієнти соціальної підтримки – усього 33 категорії, у тому числі так звані федерали, і 23 різних види надаваної соціальної допомоги, а також вказані правила індексації розміру щомісячної грошової виплати (шляхом множення розміру щомісячної грошової виплати на індекс споживчих цін). Можна навіть простежити максимальні розміри грошових компенсацій, які пропонує місто своїм громадянам. Єдина грошова виплата випускникам-сиротам за умови неперодовження ними навчання у вищих навчальних закладах становлять 54 602 руб. 77 коп. Крім того, передбачається ще одна виплата представникам даної категорії, тобто «випускникам освітніх установ, що перебувають у віданні виконавчих органів державної влади Санкт-Петербурга, з числа дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, за винятком осіб, які продовжують навчання заочною формою в освітніх установах професійної освіти», у вигляді одноразової грошової допомоги, розмір якої дорівнює трикратному розміру державної соціальної стипендії, «встановленої слухачам державних освітніх установ початкової професійної освіти, що перебувають у віданні виконавчих органів державної влади Санкт-Петербурга» (ст. 9, п. 6) [9]. Мінімальною прописаною в кодексі виплатою є виплата «педагогічним працівникам державних освітніх установ», їм «надається щомісячна грошова компенсація на придбання книговидавничої продукції та періодичних видань у розмірі 100 рублів» (ст.41, п.4) [9].

Розглянемо процес прийняття «Соціального кодексу Санкт-Петербурга». Так, 23 червня 2011 р. фракція партії «Єдина Росія» внесла законопроект на розгляд, а вже 29 червня 2011 р. законопроект був прийнятий за основу в першому читанні. До честі парламентаріїв Санкт-Петербурга слід зазначити, що «Соціальний кодекс» не спіткала доля поспішного і блискавичного прийняття Федерального Закону № 122 від 22 серпня 2004 р. [7], перше слухання якого відбулося 2 липня 2004 р., а остаточно

був прийнятий цей 400-сторінковий пакет Державною Думою 5 серпня того ж року, уже через три дні був схвалений Радою Федерації і 22 серпня підписаний президентом РФ.

Друге читання законопроекту «Соціального кодексу Санкт-Петербурга» відбулося вже восени 12 жовтня 2011 р. Під час літньої відпустки парламентарів робота над зазначеним зведенням законів тривала. Юридичне управління Законодавчих зборів Санкт-Петербурга внесло численні поправки в початковий текст [2], також «Єдина Росія» у передвиборний період організувала роздачу брошур з текстом майбутнього Соціального кодексу, запрошуючи, таким чином, населення до діалогу і повноцінної участі в законодавчому процесі. Однак дискусія щодо прийняття змін і поправок у законопроект могла б бути більш жвавою, якби переважна більшість майбутніх отримувачів пільг не перебували у відведений для дебатів час на дачних ділянках, оскільки про такий чинник, як сезонна міграція пенсіонерів – суб'єкта, що приймає рішення, давно відомий. Цей факт було нескладно взяти до уваги, що, здається, й було зроблено адміністрацією Санкт-Петербурга.

Дебати в мережі Інтернет теж не набули поширення і не мали серйозних результатів – знову ж таки це можна пов'язати з адресними групами реципієнтів соціальних виплат і пільг. Ситуація ж із загальнонародною реакцією на прийняття Федерального закону «Про монетизації пільг» у 2005 р. була зовсім інша – повне включення всіх сегментів громадянського суспільства, від молодіжних радикальних політичних організацій до об'єднань блокадників, ветеранів та інвалідів, які відрізняються відомою часткою патерналізму і терпимого ставлення до державі в цілому. Так, з 10 по 13 січня 2005 р. в Санкт-Петербурзі склалася унікальна ситуація системної взаємодії, коли громадяни змогли відстояти свої права на отримання якогось мінімуму соціальних виплат, а влада пішла на компроміс, надавши гарантії пільговикам на суму, яка дорівнювала вартості проїзного квитка на місяць, незалежно від того, до федеральної або регіональної категорії цей реципієнт належав.

Тим часом 9 листопада 2011 р. відбулося голосування за законопроект Соціального кодексу, яке завершилося переконливою перемогою здорового глузду над партійними вподобаннями: «за» висловилося 34 депутати, «проти» і «утримався» не було. Таким чином 22 листопада «Соціальний кодекс Санкт-Петербурга» був підписаний губернатором міста і з 1 січня 2012 р. його положення набули чинності.



Порівняємо два законодавчі акти, які регулюють соціальну сферу, а також визначимо ступінь впливу їх на патерналістські очікування громадян (табл. 2) [5].

Таблиця 2

**Аналіз «Соціального кодексу Санкт-Петербурга»  
і Федерального закону від 22 серпня 2004 р. № 122**

Параметр порівняння	«Соціальний кодекс Санкт-Петербурга»	Федеральний Закон № 122 від 22.08.04
Набув чинності	1 січня 2012 р.	1 січня 2005 р.
Хід прийняття	Публічні дебати, врахування безлічі поправок і думок експертів	Швидкоплинне прийняття не до кінця підготовленого пакета документів
Структура та обсяг	4 розділи, 31 глава, 95 статей	Без розділів, 156 статей, що містять багато пунктів і підпунктів
Перелік реципієнтів	Категорій пільговиків – 33 пункти (ст. 5); різні види надаваної соціальної допомоги та підтримки – 23 найменування (ст. 6)	Усі пільговики розділені на дві категорії – федерального бюджету і регіонального. Перша категорія – соціально убувають, наприклад, інваліди, ветерани Великої Вітчизняної війни, ліквідатори аварій з викидом радіації; друга категорія – соціально зростають, у тому числі пенсіонери, ветерани праці, громадяни, нагороджені знаком «Почесний житель» регіону
Доступність і чіткість викладу	Текст розрахований на отримувачів пільг, використана примітивна юридична мова	Закон надзвичайно складний для сприйняття. Для його розуміння необхідно знати інші діючі нормативні акти
Зворотний зв'язок і реакція громадян	Здійснюється в рамках закону, спостерігається соціально схвалювана участь громадян	Зв'язок був відсутній, реакція громадян повсюдно мала яскраво виражений негативний відтінок
Ступінь патерналізму	Зростає – кодекс провокує громадян на все частіше звернення до органів державної влади	Убуває – закон спрямований на збільшення ступеня самостійності громадян у соціальній сфері та передбачає поступовий перехід до самостійного соціального забезпечення

На наш погляд, прийняття та реалізація подібних соціальних кодексів безпосередньо пов'язані з реалізацією одного з дев'яти завдань адміністративної реформи в Російській Федерації 25.10.2005. № 1789-р [6], і можна констатувати, що завдання підвищення якості та доступності державних послуг успішно вирішене. Доступність реалізується також шляхом уведення в роботу багатофункціональний центр надання державних послуг, наявних у кожному районі міста, що працюють з 9.00 до 21.00 без обіду і вихідних. Таким чином, громадяни, які потребують

соціальної допомоги, можуть у зручний для них час отримати всі необхідні послуги, яких налічується 613 видів, з них 613 307 реалізують заходи, докладно описані в соціальному кодексі міста.

Інноваційне надання соціальних послуг населенню реалізується згідно з діючим уже давно і безвідмовно в країнах розвиненої демократії принципом «Єдиного вікна». Принцип «Єдиного вікна» під час надання державних послуг передбачає виключення або максимально можливе обмеження участі заявників (громадян, юридичних осіб і індивідуальних підприємців) у процесах збору з різних інстанцій і надання в різні інстанції різних документів і довідок, що підтверджують права заявників на отримання державних послуг [4].

**Висновки.** Багатофункціональні центри надання державних послуг у Санкт-Петербурзі являють собою дієві і давно очікувані комплекси, яких давно не вистачало місту і користь від використання яких для такого унікального суб'єкта федерації є великою.

Державний патерналізм можна вважати своєрідним фундаментом, укоріненим у російській політичній культурі, а специфіка його прояву в Санкт-Петербурзі полягає в обопільній зацікавленості збільшення ступеня патерналізму як об'єктом, так і суб'єктом управління, що пояснюється надмірною кількістю реципієнтів соціальних виплат та незрілістю структур громадянського суспільства, а також більшою інноваційністю в управлінні та монетарній достатності, ніж в інших суб'єктах Російської Федерації.

#### Список використаних джерел

1. **Бродель Ф.** Структуры повседневности: возможное и невозможное / Ф. Бродель. – М. : Прогресс, 1986. – Т. 1. – 622 с.
2. **Заключение** на проект закона Санкт-Петербурга «Социальный кодекс Санкт-Петербурга». – Режим доступа : [www.kadis.ru/assembly/texts.phtml?id=3869](http://www.kadis.ru/assembly/texts.phtml?id=3869).
3. **Кондратьев М. Ю.** Азбука социального психолога-практика / М. Ю. Кондратьев, В. А. Ильин. – М. : ПЕР СЭ, 2007. – 464 с.
4. **Многофункциональные** центры предоставления государственных услуг в Санкт-Петербурге (МФЦ). – Режим доступа : [www.gu.spb.ru/mfc](http://www.gu.spb.ru/mfc).

5. **О внесении** изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. – Режим доступа : [www.rg.ru/2004/08/31/samoupravleniye-dok.html](http://www.rg.ru/2004/08/31/samoupravleniye-dok.html).

6. **О Концепции** административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах : распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. №1789-р. – Режим доступа : [www.recoveryfiles.ru/laws.php?ds=1892](http://www.recoveryfiles.ru/laws.php?ds=1892).

7. **Основные** статистические показатели // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. – Режим доступа : [www.petrostat.gks.ru/digital/region1/default.aspx](http://www.petrostat.gks.ru/digital/region1/default.aspx).

8. **Смаль С. В.** Социальная защита населения как функция современного государства : дис. ... канд. полит. наук / С. В. Смаль. – СПб. ; Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2009. – 181 с.

9. **Социальный** кодекс Санкт-Петербурга. – Режим доступа : [www.kadis.ru/assembly/index.phtml?p=dos&u=1002](http://www.kadis.ru/assembly/index.phtml?p=dos&u=1002).

10. **Pierson C.** Beyond the Welfare State / C. Pierson. – Cambridge : Polity, 1991. – 324 p.