

УДК 316.013

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ПОЛЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ¹

© 2013 г.

Н.П. Щукина

Самарский госуниверситет

nina_shukina@mail.ru

Поступила в редакцию 10.03.2013

Анализируются практики взаимодействия чиновников и общественных экспертов, в роли которых выступают публичные социологи, на поле публичных слушаний. Акцентируется внимание на реализуемых в одном из типичных для России регионов социальных программах, в частности социально значимых программах религиозных организаций, посредством проблематизации эффективности данных программ.

Ключевые слова: социальная политика, социальные программы, социально значимые программы религиозных организаций, публичные слушания, публичная социология, общественная экспертиза, бюджетный процесс.

*Кажется, живешь не среди людей, а среди программ.
В. Розанов*

В условиях становления новой социальной политики, усиления конкуренции на этом поле разного рода субъектов возрастает роль НКО в предоставлении населению социальных услуг, в решении ключевых социальных проблем в целом. Значимая роль в этом процессе отводится религиозным организациям, что находит свое отражение в практиках финансирования деятельности этих НКО. Данная тема – предмет дискуссий, ведомых на разных уровнях. Самарская область – не исключение из правил. В ситуации регионализации социальной политики сфокусируем свое внимание на названном выше, типичном для страны, регионе. С трибун публичных слушаний по бюджету данного региона на протяжении последних трех лет идут дискуссии по обозначенной выше тематике. Действительно, насколько эффективно израсходованы в 2011 г. бюджетные средства, предоставленные религиозным организациям региона в объеме почти 233 млн руб., насколько эффективно распределены бюджетные средства среди этих организаций в 2012–2014 гг. в объемах соответственно 120–130 млн руб.?

В соответствии с утвержденным в настоящее время в социальной политике программным форматом решения ключевых социальных проблем вносятся определенные изменения и в нормативные основания финансирования религиозных организаций. Так, до недавнего време-

ни осуществлялась поддержка «культурно-просветительской деятельности религиозных организаций» [1]. Сегодня же фактически расширены направления этого финансирования. Речь идет о том, что финансированию подлежат и общественно значимые культурно-просветительские программы религиозных организаций, а также, как и прежде, иная культурно-просветительская деятельность [2].

Подчеркнем, что программный формат решения ключевых социальных проблем заложен в Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., а также в последних бюджетных посланиях Президента страны, других официальных административных текстах [3]. Словом, расширение направлений финансируемой из регионального бюджета деятельности религиозных организаций за счет включения в них общественно значимых культурно-просветительских программ этих организаций имеет свои логику и объяснения. Однако возникает целый ряд вопросов теоретического и практического свойства в связи с таким расширением практик финансирования религиозных организаций. Обозначим лишь некоторые из них. Во-первых, что такое «социально значимые программы религиозных организаций»? Какие программы религиозных организаций не являются социально значимыми? Такая постановка вопроса – не из праздных. Содержание

ответа на эти вопросы может быть и охранной грамотой, и мишенью. Действительно, понятие «социальное» отличается неопределенностью, трактуется в разных контекстах по-разному [4]. Более того, ряд ученых сегодня и вовсе ведут речь о «конце социального» [5].

В случае с понятием «программа», в самом общем смысле слова – это совокупность намеренных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы, а также информация об этих действиях [6]. Существует целый ряд нормативных актов, в которых определяются *государственные, региональные, ведомственные и областные социальные программы*, но ни в одном из них, разумеется, не определяются *программы религиозных организаций*. Такое положение дел затрудняет оценку, даваемую общественными экспертами эффективности расходования бюджетных средств в части финансирования религиозных организаций. Речь идет о том, что даже общественным экспертам – не будем говорить о широкой общественности – фактически недоступна информация о социально значимых программах религиозных организаций. Подчеркнем, в роли общественных экспертов на поле публичных слушаний социальной политики Самарского региона на протяжении 2007–2012 гг. активно выступают социологи. Если министерства обязаны на своих сайтах размещать тексты реализуемых ими программ и проектов и технология осуществляемых ими программ четко прописана в соответствующих нормативных основаниях этой деятельности, то совершенно иначе обстоят дела с программами религиозных организаций.

Последние публичные слушания по региональному бюджету от 13.12.2012 г. показали, что чиновники фактически отождествляют *социально значимые программы и мероприятия религиозных организаций*, в то время как общественные эксперты, ссылаясь на официальные административные тексты, постулируют, что мероприятия – одна из составляющих программ; не всякое мероприятие может быть программным, как и не всякая проблема подлежит решению с помощью социальных программ [7]. В силу сказанного представляется значимым документ, датированный еще 2008 г.: Постановление Правительства Тюменской области от 15 сентября 2008 г. № 271-п «О Порядке признания общественно значимыми программ и мероприятий религиозных организаций» [8]. Само название данного документа представляется весьма актуальным в изучаемом нами контексте. В нем, с одной стороны, констати-

руется нетождественность *программ мероприятий религиозных организаций*, с другой – постулируется необходимость уточнения смысла и содержания социально значимых программ религиозных организаций; тем самым подчеркивается, что не все программы этих организаций социально значимые. В этом документе читаем: «Целью предоставления субсидий религиозным организациям является содействие реализации общественно значимых программ и мероприятий религиозных организаций, направленных на оказание гражданам психологической, воспитательно-педагогической, культурно-просветительской, юридической поддержки и помощи лицам, оказавшимся в сложных жизненных условиях» [8]. Наличие такого документа – серьезное основание формирования отношений взаимопонимания между взаимодействующими на поле публичных слушаний акторами; уточнения ими своих позиций в нормативном контексте, с которым, в отличие от разнообразия концепций бюджетирования [9; 10], призваны считаться все эти акторы.

Продолжая анализ региональных практик публичных слушаний, подчеркнем, что чиновники Самарского региона, отождествляя программы и мероприятия религиозных организаций, апеллируют к официальным текстам регионального уровня [11]. Однако в данных документах, как и документах других, названных выше регионов, дефиниции рассматриваются как самостоятельные, не тождественные [1; 2].

Более того, дискуссия власти и общественности по обсуждаемому вопросу, ее незавершенность и неудовлетворенность ею взаимодействующими на поле публичных слушаний сторонами усугубляется тем, что в этих слушаниях фактически не участвуют представители финансируемых из регионального бюджета религиозных организаций. Но тогда проблематизируется прозрачность расходования бюджетных средств этими организациями.

Документ, на который постоянно ссылаются чиновники, курирующие финансирование религиозных организаций, – это Постановление регионального Правительства от 19.03.2009 г. №120 «Об установлении отдельного расходного обязательства Самарской области в сфере оказания содействия и поддержки осуществления религиозными организациями культурно-просветительской деятельности». Авторы данного документа, в свою очередь, обосновывают законность своего текста ссылкой на ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Однако, согласно статье 4 данного ФЗ

(п. 3), «государство... оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством РФ» [12].

В этой связи возникает вопрос: насколько уместна ссылка авторов названного выше постановления на данный ФЗ? Ведь в ФЗ не прописано право государства финансировать социально значимые «культурно-просветительские программы», тем более «мероприятия по реставрации, реконструкции и (или) строительству культовых зданий и (или) зданий для размещения образовательных учреждений, созданных религиозными организациями», о чем ведут речь региональные структуры в другом документе, упомянутом выше [2].

Иными словами, в региональных документах имеет место, в частности, фактическое отождествление понятий «здания, являющиеся памятниками истории и культуры», и «культовые здания». Но что такое культовые здания? Памятники истории и культуры, реставрация которых за счет бюджетных средств законна, – это «объекты... возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры» [13]. Культовые же здания и сооружения – это объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества), предназначенные для выполнения ритуалов различных религиозных культов. Получается, что светское государство финансирует выполнение ритуалов различных религиозных культов [14]? Кстати сказать, в других регионах страны есть специальные законы, например, «О деятельности религиозных объединений в Тюменской области», согласно которому органы государственной власти и местного самоуправления вправе, в пределах своей компетенции, оказывать «финансовую, материальную и иную помощь в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных рели-

гиозными организациями, в соответствии с законодательством об образовании» [15]. Иными словами, в данном случае имеет место строгое, на наш взгляд, следование местного законодательства федеральному.

Резюмируя сказанное выше относительно социально значимых программ религиозных организаций в контексте публичных слушаний, подчеркнем, что, на данном этапе развития бюджетного процесса становления и развития института публичных слушаний, эффективность бюджетного финансирования этих программ, деятельности религиозных организаций в целом проблематична, на наш взгляд. Данная проблематичность, как и проблематичность реальной оценки этой деятельности общественными экспертами, обусловлены рядом факторов, обозначенных выше, включая нестыковки ключевых статей федерального закона и региональных нормативных актов, касающихся финансирования религиозных организаций, практики отождествления чиновниками, финансирующими религиозные организации, понятий «социально значимая программа» и «мероприятия религиозных организаций», «здания, являющиеся историческими памятниками» и «культовые здания»; непредставленность на публичных слушаниях самих религиозных организаций, деятельность которых финансируется из регионального бюджета.

В силу сказанного представляется значимым в аспекте обеспечения эффективности расходования бюджетных средств, социальной политики в целом обратить внимание на следующее:

- накоплен определенный эмпирический материал по практикам публичных слушаний, нашедший отражение как в нормативных актах регионального значения, так и в заключениях общественных экспертов, по эффективности расходования бюджетных средств, требующий рефлексии практиков социальной сферы и ее исследователей;
- разнообразие и противоречивость этих практик обуславливает необходимость разработки глоссария по региональному бюджетному процессу и его экспертизе;
- этот глоссарий должен найти отражение в региональных нормативных актах, регулирующих практики предоставления религиозным организациям бюджетных средств, которые должны строго соответствовать федеральным законам;
- необходима разработка методических рекомендаций по выделению бюджетных средств на финансирование деятельности религиозных организаций с подключением к данному процессу всех заинтересованных сторон, что будет

способствовать обеспечению прозрачности в деятельности чиновников, а также развитию гражданского общества.

Но самое, на наш взгляд, главное – это поделиться социологам – общественным экспертам по региональному бюджету со своим ролевым репертуаром. Речь идет о том, что социальная экспертиза завершается написанием экспертного заключения и его презентацией с трибуны публичных слушаний. Однако ролевой репертуар социолога более богат, пестр и противоречив. Так, если социолог исповедует подход критической социологии, то он предпримет усилия «заставить профессиональную социологию увидеть присущие той... умолчания, продвигая новые исследовательские программы» [16, с. 20], в нашем случае связанные с анализом нормативных практик взаимодействия власти и общественности на поле социальной политики. Если же социолог – общественный эксперт вооружается методологией публичной социологии, то он будет устанавливать диалогические отношения с обществом, «в которых повестка каждой из сторон вынесена на стол переговоров, где каждый участник приспособливается к другому» [16, с. 18]. И тогда социолог становится посредником между властью и общественностью в организации и развитии именно диалога, включающего в себя ценности или цели, которые не автоматически разделяются взаимодействующими на поле публичных слушаний сторонами. В этой связи задачей публичного социолога и становится умение ведения диалога сделать достоянием других акторов. Вопрос, готовы ли социологи нашей страны к решению такой задачи, остается открытым. Но сам факт постановки данного вопроса, продолжающейся дискуссии о месте и роли публичной социологии в современном российском обществе [17; 18] позволяет заключить, что серьезный шаг в этом направлении уже сделан.

Примечание

1. Статья написана в рамках проекта «Инновационный потенциал публичной социологии в формировании и реализации социальных программ регионального развития», субсидируемого министерством образования и науки РФ в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» за 2009–2013 годы, соглашение № 14. В 37.21.0024.

Список литературы

1. Постановление Правительства Самарской области от 19.03.2009 г. № 120 «Об установлении отдельного расходного обязательства Самарской области в сфере оказания содействия и поддержки осу-

ществления религиозными организациями культурно-просветительской деятельности» <http://zakon-region.3.ru/3/107972/> (Дата обращения: 1.03.2013).

2. Распоряжение Правительства Самарской области от 2.02.2011 г. № 26-р «Об утверждении перечня религиозных организаций, получающих субсидии за счет областного бюджета на проведение обеспечиваемых религиозными организациями общественно значимых культурно-просветительских программ и иной культурно-просветительской деятельности, мероприятий по реставрации, реконструкции и (или) строительству культовых зданий и (или) зданий для размещения образовательных учреждений, созданных религиозными организациями». (Документ предоставлен автору Министерством социальной политики Самарской области).

3. См., например: О бюджетной политике в 2013–2015 годах. Бюджетное послание Президента Российской Федерации // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131836> (Дата обращения: 1.03.2013)

4. См., например: Вебер М. «Объективность» социально научного и социально политического познания // Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 365.

5. Бодрийяр Ж. В тени молчаливого большинства, или Конец социального. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2000. 96 с.

6. Словарь иностранных слов. 19-е изд. стер. М.: Рус.яз., 1990. С. 410.

7. См.: Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм (постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588). <http://base.garant.ru/198991/> (Дата обращения 1.03.2013).

8. Постановление Правительства Тюменской области от 15 сентября 2008 г. № 271-п «О Порядке признания общественно значимыми программ и мероприятий религиозных организаций» // <http://www.garant.ru/hotlaw/tumen/182898/> (Дата обращения: 1.03.2013).

9. Алмонд Г.А., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Политические исследования. 1992. № 4. С. 122–134.

10. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л.И. Яковсона. М.: Вершина, 2008. 296 с.

11. Ответ от 12.05.2012 г. № 7-15/261вп министерства экономического развития и торговли Самарской области на запрос общественных экспертов о финансировании в 2011 г. из бюджетных средств религиозных организаций (Ответ на запрос общественного эксперта).

12. О свободе совести и о религиозных объединениях/ Федеральный закон // <http://www.legis.ru/misc/doc/840/> (Дата обращения: 14.11.2012).

13. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ. Федеральный закон // <http://base.garant.ru/12127232/1/#100> (Дата обращения: 21.12.2012).

14. Конституция Российской Федерации. Ст. 14 // <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm> (Дата обращения: 21.12.2012).

15. О деятельности религиозных объединений в Тюменской области. Ст. 2. п. 3 // <http://law.adm-tumen.ru/noframe/law?d&nd=966305502&prevDoc=966316504> (Дата обращения: 1.03.2013).

16. Буравой М. За публичную социологию // *Общественная роль социологии / Под редакцией П. Романова и Е. Ярской-Смирновой (Из библиотеки Журнала исследований социальной политики)*. М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2008. С. 18–20.

17. См., например: Покровский Н.Е. «Пациент отказался от госпитализации», или В защиту социологии // *Социологический ежегодник, 2011. Сб. научн. тр. / РАН. ИНИОН / Ред. и сост. Н.Е. Покровский, Д.В. Ефременко. М., 2011. С. 45–47.*

18. Буравой М. Последний позитивист // *Социологический ежегодник, 2011. Сб. научн. тр. / РАН. ИНИОН / Ред. и сост. Н.Е. Покровский, Д.В. Ефременко. М., 2011. С. 27–40.*

SOCIAL PROGRAMES OF RELIGIOUS BODIES IN THE FIELD OF PUBLIC HEARING

N.P. Shukina

In the article, the author is analyzing practices of social interaction between the officials and civil experts, which are represented by the public sociologists. The main attention is focusing on realization of social programs in a typically represented region of Russia and the place of the religious bodies in the field of these social programs.

Keywords: social policy, social programs, socially significant programs in the religious bodies, public hearings, public sociology, budgeting process, public examination.