

УДК 316

УЧАСТИЕ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЕ РЕГИОНОВ РОССИИ

© 2019 г.

И.Э. Петрова

Петрова Ирина Эдуардовна, к.э.н.; доц.; заведующий кафедрой отраслевой и прикладной социологии
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского
irinapetrovay@yandex.ru

*Статья поступила в редакцию 15.03.2019**Статья принята к публикации 30.04.2019*

Взаимодействие органов государственной социальной политики и религиозных организаций в сфере оказания социальных услуг за последние 30 лет претерпело существенные изменения, к настоящему времени создана система законодательных актов, легитимирующих эти отношения, сформирован региональный опыт участия религиозных акторов в социальной работе. Религиозные организации и учрежденные ими социальные сервисы занимают свое место в региональных реестрах социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) и реестрах поставщиков социальных услуг для выполнения государственного задания в сфере социального обслуживания. Разные регионы демонстрируют существенные отличия в количестве и составе НКО – поставщиков социальных услуг и, тем более, религиозных организаций среди них. С 2014 г. в России проведено несколько масштабных исследований места и роли НКО в процессе диверсификации социального обслуживания. В качестве основных тенденций необходимо отметить увеличение количества и процентной доли некоммерческих организаций в сообществе поставщиков, хотя закрытость бюрократии и клиентелистские практики ограничивают децентрализацию социальной работы. Конкуренция между религиозными поставщиками, другими НКО и государственными учреждениями на рынке социальных услуг дополняется конкуренцией между религиозными организациями.

Ключевые слова: реестр, социально ориентированные некоммерческие организации, поставщики социальных услуг, религиозные организации.

Введение

Начиная с 1990-х гг. религиозные группы, организации и объединения расширяют свое представительство в социальной сфере в целом и в оказании социальных услуг в особенности.

До 2000 г. в рамках действующего закона № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» [1], нормативных правовых актов о деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации регистрируются религиозные организации, а также учрежденные ими социальные службы («Каритас России», «Каритас Западной Сибири»), в уставе которых указана благотворительная деятельность и оказание социальных услуг.

В начале 2000-х гг. крупные религиозные объединения России публикуют программные документы социальной направленности: «Основы социальной концепции Русской Православной Церкви» [2], «Основные положения социальной программы российских мусульман» [3]. В этих текстах определены области сотрудничества религиозных организаций и государства, в том числе в «Основах социальной концепции Российского Объединенного Союза Христиан Веры Евангельской» впервые упомянуты воз-

можности взаимодействия в сфере социальной работы [4].

К середине 2000-х гг. Правительство РФ приступает к обновлению социальной политики, целью которой становится децентрализация системы социального обслуживания, смена патерналистской парадигмы на целевую адресную помощь, привлечение негосударственных поставщиков социальных услуг. В 2011 г. РПЦ формирует систему церковной социальной работы, включая в нее православные социальные сервисы, а также духовное окормление светских социальных учреждений силами священнослужителей церкви [5]. Эта всероссийская структура возникла на основе опыта работы Комиссии по церковной социальной деятельности при Епархиальном совете города Москвы [6].

В период с 2013 по 2015 г. правительство РФ определило порядок взаимодействия региональных и муниципальных властей с социально ориентированными некоммерческими организациями с целью поддержки социально значимых проектов, а также передачи части государственного заказа в сфере социального обслуживания негосударственным структурам. В регионах России созданы реестры СО НКО для оказания конкурсной и внеконкурсной поддержки

их социально значимых инициатив, а также сформированы реестры поставщиков для оказания социальных услуг в рамках государственного заказа.

Методология

Диверсификация социальной сферы в России является предметом пристального внимания российских исследователей. В конце 1990-х – начале 2000-х гг. авторы представляли возможные пути децентрализации, а также оценивали степень готовности НКО к конкуренции с государственными учреждениями за региональные субсидии. Основными вопросами обсуждения в то время были: качество предоставляемых услуг; необходимость развития рынка социальных услуг и конкуренции с региональными и муниципальными учреждениями; контроль, стабильность предоставляемых услуг и удовлетворенность потребителей. Обсуждение базировалось более на прогнозах и перспективах разгосударствления социальной сферы [7].

В 2010-х гг. в связи с предпринятыми реформами социальной политики в России количество публикаций о диверсификации социального обслуживания резко возрастает, предпринимаются масштабные всероссийские исследования участия НКО в предоставлении социальных услуг и реализации социально значимых инициатив. Их целью становится изучение эффективности принятых мер по децентрализации социальной помощи и целесообразности финансовой поддержки и выделения государственных субсидий СО НКО [8].

Наряду с малокритичными публикациями, обращающими внимание только на позитивные стороны участия НКО и эффективности мер диверсификации, значительную часть всего корпуса статей составляют глубокие аналитические материалы, вскрывающие как достоинства, так и недостатки реализации обновленной социальной политики, а также трудности расширения негосударственной социальной работы [9].

К настоящему времени проведены несколько всероссийских исследований роли НКО в процессе диверсификации социального обслуживания (Общественная палата РФ, Агентство социальных инициатив, центр ГРАНИ). Анализ региональной специфики участия религиозных организаций в оказании социальных услуг и социальных проектах основывается на данных субъектов Российской Федерации – реестров СО НКО и реестров поставщиков социальных услуг, общероссийского реестра некоммерческих организаций (Главное управление Минюста РФ), а также базы данных религиозных

объединений России (например, База данных по социальному служению Русской православной церкви [6]). Автором были проведены интервью с представителями светских социальных учреждений, а также священнослужителями и сотрудниками религиозных организаций ($N = 20$, 2015 – 2018 годы). В качестве важных материалов для изучения представленной темы в анализ включены данные включенного наблюдения автора за работой социальных сервисов религиозных организаций в нескольких регионах России (Москва, Санкт-Петербург) и за рубежом (Германия, Великобритания).

А.Ю. Ардалянова представляет концепцию *легитимации взаимодействия* в анализе поддержки НКО государственными структурами, а также сотрудничества региональных и муниципальных учреждений с религиозными организациями. Она уточняет определение этого термина: «совокупность знаний, опыта, ценностей, которые получили закрепление в нормативных документах и поведенческих стратегиях взаимодействующих сторон, это восприятие общественным сознанием процесса взаимодействия как нормы значимой и оправданной» [10]. Автор считает, что измерить степень легитимации взаимодействия можно в оценке таких показателей, как «осведомленность населения о взаимодействии в социальной сфере; положительное отношение населения к взаимодействию; частота взаимодействия (количество мероприятий, совместных акций и проектов); наличие нормативно-правовых регуляторов и оснований взаимодействия; наличие доступных механизмов взаимодействия» [10].

Наиболее опытным исследователем процесса диверсификации сферы социального обслуживания в России следует назвать А.В. Тарасенко, предпринявшую долгосрочное наблюдение за этим процессом и комплексно анализирующую все аспекты участия НКО в предоставлении социальных услуг. По мнению петербургской исследовательницы, одной из главных проблем диверсификации является формирование клиентелистских сетей, которые приводят к неэффективному управлению социальной сферой в регионах. Автор считает реформы ограниченными, приводящими скорее к сокращению финансирования и образующими конкуренцию между учреждениями социального обслуживания, нежели к созданию благоприятных условий для НКО. Более того, по мнению А.В. Тарасенко, постоянная угроза «административного давления и уголовного преследования» существенно снижает количество социально значимых проектов, могущих заменить деятельность государственных сервисов [9].

Вместе с тем А.В. Тарасенко весьма подробно анализирует именно региональные различия в процессе децентрализации социальной сферы, отмечая, что отдельные регионы демонстрируют большие успехи в формировании широкого участия НКО в оказании социальных услуг, чем другие. Она отмечает один из трендов современных исследований третьего сектора – анализ локальных, а не национальных социальных систем, так как различия регионов внутри страны становятся наиболее выраженными.

А.В. Тарасенко вслед за европейскими авторами называет основные составляющие диверсификации: «сокращение финансирования бюджетной сферы, приватизация социального обеспечения и маркетингизация сферы предоставления социальных услуг, создание рынка предоставления социальных услуг» [9].

Принцип диверсификации социальной помощи представлен в Федеральном законе № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации» [11]. НКО в рамках этого закона являются официальными поставщиками социальных услуг. Реформирование бюджетной сферы предполагало согласно федеральным законам № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [12] и № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сокращение числа неэффективных государственных учреждений и программ [13].

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ [14] в статье 32.1 утверждает полномочия региональных властей формировать реестры социально ориентированных НКО для оказания поддержки им в реализации социально значимых проектов.

Для изучения опыта государственной поддержки СО НКО – поставщиков социальных услуг необходимо принять во внимание специфику регионального развития рынка социальных услуг. Как правило, во всероссийских исследованиях социального сектора ученые выделяют Москву и (иногда) Московскую область как уникальные территории с неограниченным набором ресурсов. Считаю необходимым в качестве отдельного кейса привести данные по городу Москве, это поможет проанализировать барьеры участия СО НКО в предоставлении социальных услуг.

В 2016 г. Агентство социальных инвестиций в рамках гранта Общественного народного фронта выполнило исследование социальной сферы Москвы (60 социально ориентированных некоммерческих организаций) [15]. Авторы представили достаточно открытое и подробное описание не только административных барье-

ров, но и ориентиров в развитии некоммерческих организаций. В анализе использованы данные интервью столичных экспертов, которые определили, что профессиональными игроками социального рынка можно считать не более 5% его негосударственных участников [15]. В качестве основных недостатков опрошенные эксперты называют следующие: отсутствует сформированная стратегия развития организации (в том числе не определены ее финансовые параметры); не оформлены перечни социальных услуг; деятельность НКО нестабильна (люди не задерживаются в организации); недостает профессионального уровня в выстраивании системы бухгалтерского учета и схемы управления организацией; недостаточно развита практика оказания платных социальных услуг; отсутствуют стандарты и регламенты оказания услуг, поэтому невозможно оценить их качество; нет действующей структуры повышения квалификации сотрудников, а также возможности привлечь внешние кадры из-за ограниченных ресурсов организации [15].

С подобными ограничениями в своей деятельности сталкиваются НКО различных регионов, не только столичного. Как правило, многие религиозные поставщики социальных услуг выбирают между «излишним», на их взгляд, профессионализмом и обыденностью социальной деятельности вне условий конкуренции на рынке социальных услуг. Московские исследователи из Православного Свято-Тихоновского гуманитарного университета подчеркивают этот трудный выбор православных поставщиков между заботой и профессионализмом, который может своей формальностью выхолостить содержание церковной социальной работы [16].

Результаты и обсуждение

Представленные законодательные меры очерчивают круг поддержки НКО в регионах РФ: конкурсное и внеконкурсное (преимущественное) субсидирование некоммерческих участников, вошедших в реестр СО НКО, и конкурентная борьба за реализацию государственного заказа на оказание социальных услуг населению.

А.В. Тарасенко в качестве «показателя диверсификации» [9] представляет комплекс из переменных: наличие, количество в абсолютных цифрах и процент негосударственных организаций в реестре поставщиков социальных услуг. Автор по итогам проведенного ею масштабного исследования 66 региональных реестров в 2016–2017 гг. отмечает следующие тенденции.

– Сокращается число регионов, в которых не были утверждены реестры поставщиков социальных услуг (8 в 2016 г., 4 в 2017 г.). Мы в исследовании 2018 г. зафиксировали отсутствие таких регионов – во всех субъектах РФ реестры поставщиков социальных услуг сформированы.

– Сохраняется значительное преимущество государственных учреждений над НКО в реестрах поставщиков. В 2016 г. НКО составляли менее 3% от числа всех поставщиков; более чем в трети регионов (37.8%) НКО в реестре отсутствуют [9]. По нашим данным, в 2018 г. менее 10 регионов из 85 не включили в свои реестры некоммерческие организации.

– Может быть зафиксирована тенденция увеличения количества негосударственных поставщиков. Ориентирована она на исполнение плана Правительства РФ по децентрализации социального обеспечения. А.В. Тарасенко называет в качестве примеров регионы (без НКО в реестре) – Ивановская область, Омская область, Республика Коми. В 2018 г., по нашим данным, список имеет пересечения – Ивановская область, Астраханская область, Владимирская область. А.В. Тарасенко показывает, что, в отличие от 2016 г., в 2017 г. в реестрах некоторых субъектов РФ впервые появились негосударственные поставщики социальных услуг [9]. Соглашусь с ней в выводе о недостаточной пока стабилизации самого процесса децентрализации социальной помощи, что представляет несомненный исследовательский интерес.

– Расширяется состав регионов, увеличивающих число негосударственных организаций в реестрах. А.В. Тарасенко отмечала в 2016 и 2017 г. 9% регионов, лидирующих по количеству таких участников [9]. В 2018 г. мы наблюдаем рост почти в 2 раза – около 18%. Чаще всего такая трансформация достигается в случае перевода большинства казенных и бюджетных учреждений социального обслуживания в автономные. Как правило, региональный социум с трудом переживает такие потрясения, это хорошо известно на опыте первопроходцев – например, в Пермском крае.

А.В. Тарасенко изучала разнообразие поставщиков социальных услуг по принципу категорий обслуживаемых получателей помощи и наименования услуг, в то время как нам интересно включение религиозных поставщиков в региональные реестры. Петербургский исследователь обратила внимание на низкую долю участия религиозных поставщиков, перечислив всего 6 организаций, в том числе 4 имеющие аффилиацию с Русской православной церковью [9]. По результатам авторского исследования 2018 г., основное число из религиозно ориенти-

рованных НКО в реестрах поставщиков социальных услуг составляют социальные сервисы РПЦ и хэсэды, центры социальной помощи еврейских общин регионов России (ориентированы они больше на поддержку по этническому, чем религиозному признаку). Всего зафиксировано 28 НКО, связанных с РПЦ, 6 хэсэдов, 1 социальная НКО Евангельских христиан баптистов и 1 учрежденная Евангелико-Лютеранской церковью.

В целом наше исследование 2018 г. подтверждает основные тенденции, выявленные А.В. Тарасенко в 2016 и 2017 г. Вместе с тем представляют интерес намеченные петербургским исследователем направления анализа. Она связывает число НКО в реестре субъекта Российской Федерации с открытостью региональных администраций демократическим преобразованиям, в особенности в очень консервативной социальной сфере [9].

Очень важно к представленному начальному анализу добавить изучение влияния религиозных организаций на региональных чиновников и привносимые ими ограничения конкуренции на складывающемся рынке социальных услуг.

А.В. Егупов и Т.Ю. Жданова изучают сетевые стратегии деятельности российских религиозных организаций. Они достаточно подробно описывают, как структуры РПЦ в регионах вытесняют «другие конкурирующие религиозные организации», в том числе протестантские [17]. По мнению этих исследователей, эта стратегия дополняется активной социальной деятельностью, а благодаря широкому позиционированию в СМИ, общество воспринимает РПЦ более открытой и заслуживающей доверия, чем другие [17].

Заключение

Представляет значимый интерес анализ регионального сообщества поставщиков социальных услуг и их учредителей с точки зрения заинтересованных групп, выявляя лоббистские настроения в практике региональных министерств и ведомств. Например, Нижегородская область не отказалась ни от одного казенного и бюджетного государственного учреждения, подведомственных Министерству социальной политики Нижегородской области.

Очень важно изучить отличия совокупности поставщиков социальных услуг в регионах в зависимости от региональных ресурсов – возможно, как и считает А.В. Тарасенко, в экономически более сильных регионах более благополучное население станет заказывать социальные услуги более качественные.

Религиозные поставщики, вслед за основным составом всех НКО в реестрах поставщиков социальных услуг, в основном оказывают социально-бытовые услуги, как правило, пожилым людям, потом – детям. Работа с зависимыми клиентами пока проводится не в рамках государственного задания, и этот рынок исследован значительно меньше, хотя именно там религиозные организации представлены наиболее широко.

Реестры социально ориентированных некоммерческих организаций в большей мере, чем реестры поставщиков социальных услуг, включают религиозные организации. Вхождение в реестры СО НКО не налагает таких жестких профессиональных требований на начинающих агентов социальной сферы, позволяет им проводить более разнообразные социально значимые проекты. Перевод одной и той же организации из одного реестра (СО НКО) в более сложный (поставщиков социальных услуг) само по себе представляет интерес для исследователя и станет хорошим ориентиром для дальнейших действий.

Список литературы

1. Федеральный закон № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (26.09.1997) // Портал справочной правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218. (дата обращения: 11.03.2019).
2. Основы социальной концепции Русской Православной Церкви // Официальный сайт Московского патриархата. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/419128.html> (дата обращения: 05.03.2019).
3. Основные положения социальной программы российских мусульман // Официальный сайт Совета муфтиев России. URL: <https://www.muslim.ru/articles/280/8471> (дата обращения: 12.03.2019).
4. Основы социальной концепции Российского Объединенного Союза Христиан Веры Евангельской // Официальный сайт РОСХВЕ. URL: <https://www.cef.ru/documents/docitem/article/1448133> (дата обращения: 11.03.2019).
5. О принципах организации социальной работы в Русской Православной Церкви // Официальный сайт Московского патриархата. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1401894.html> (дата обращения: 05.03.2019).
6. Комиссия по церковной социальной деятельности при Епархиальном совете г. Москвы // База данных по социальному служению Русской Православной Церкви. URL: <http://social.miloserdie.ru/service/993> (дата обращения: 12.03.2019).
7. Вклад негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных проблем в России. Развитие социальных услуг: Сборник статей и материалов «мозгового штурма» / Под ред. О.Б. Казакова. М.: Институт «Открытое общество», 2003 // Официальный сайт НИУ ВШЭ. URL: https://www.hse.ru/data/2010/04/19/1216827401/ngos_contribute.pdf (дата обращения: 12.03.2019).
8. Перспективы НКО в качестве поставщиков общественной пользы. Сводный аналитический отчет / Исследовательская группа ЦИРКОН. 2013. URL: http://www.zircon.ru/upload/iblock/d5d/Perspektivy_NKO_v_kachestve_postavshhikov_obshestvennoj_polzy.pdf. (дата обращения: 05.03.2019).
9. Тарасенко А.В. Диверсификация сферы социальных услуг в России: факторы региональных различий. Препринт М-58/17. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2017. 28 с. URL: https://eu.spb.ru/images/M_center/M_58_17.pdf. (дата обращения: 06.03.2019).
10. Ардалянова А.Ю. Легитимация процесса взаимодействия государственных учреждений и религиозных организаций в социальной сфере России: Автореф. дис. ... канд. социол. н. Улан-Удэ: Бурятский государственный университет, 2013. 24 с.
11. Федеральный закон №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации» (28.12.2013) // Портал справочной правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558. (дата обращения: 11.03.2019).
12. Федеральный закон №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (03.11.2006) // Портал справочной правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63635. (дата обращения: 11.03.2019).
13. Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (08.05.2010) // Портал справочной правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193. (дата обращения: 11.03.2019).
14. Федеральный закон №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (12.01.1996) / Портал справочной правовой системы «Консультант». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824. (дата обращения: 10.03.2019).
15. Голубев С.В., Славгородская М.Ю., Хрусталев А.А. Система государственной поддержки СО НКО как инструмент развития рынка социальных услуг. М.: Грифон, 2017. 60 с. URL: http://www.soc-invest.org/wp-content/uploads/2017/04/The-system-of-state-support_of_NKO_new-2-1.pdf. (дата обращения: 06.03.2019).
16. Забаев И.В., Орешина Д.А., Пруцкова Е.В. Специфика социальной работы на приходах Русской Православной Церкви: проблема концептуализации // Журнал исследований социальной политики. 2013. Т. 11 (3). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21685255>. (дата обращения: 05.03.2019).
17. Егупов А.В., Жданова Т.Ю. Сетевые стратегии деятельности религиозных организаций в современной России // Человек. Сообщество. Управление. 2013. № 1. URL: <http://chsu.kubsu.ru/index.php/ru/archive-n/2013/2013-1>. (дата обращения: 10.03.2019).

**PARTICIPATION OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS IN THE SOCIAL WORK
OF RUSSIA'S REGIONS**

I.E. Petrova

National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

The interaction of state social policy agencies and religious organizations in the provision of social services has undergone significant changes over the past 30 years. A legislative framework has been created to legitimize these relations, and significant experience in the participation of religious actors in social work at the regional level has been accumulated. Religious organizations and social services established by them are included in the regional registers of socially-oriented non-profit organizations and the registers of social service providers to fulfill state tasks in the field of social services. Different regions demonstrate significant differences in the number and composition of NGOs among providers of social services and, especially, religious organizations among them. Since 2014, Russia has conducted several large-scale studies of the place and role of NGOs in the process of diversifying social services. The main trends should be noted in the increase in the number and percentage of non-profit organizations in the supplier community, although the closed nature of bureaucracy and clientelist practices limit the decentralization of social work. In addition to competition between religious suppliers, other NGOs, and government agencies in the social services market, there also exists competition between religious organizations.

Keywords: register, socially oriented commercial organizations, social service providers, religious organizations.