



УДК 364 – 1(075)

© А. Г. Филипова, 2009

## ПУТИ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТСТВА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Филипова А. Г. – канд. ист. наук, доц. кафедры «Социальная работа», тел.: 54-76-91,  
e-mail: Alexgen77@list.ru (КнАГТУ)

Общественный сектор представляет перспективное направление развития системы социальной защиты детства. Его деятельность связана с охраной прав детей, организацией детского досуга, профилактикой девиаций. Интервьюирование руководителей региональных некоммерческих организаций позволило выявить основные тенденции, условия и проблемы общественного сектора; проанализировать его преимущества; определить направления совершенствования деятельности. Развитие некоммерческого сектора связано с установлением социального партнерства с государственными структурами и коммерческими предприятиями.

Public sector presents a perspective direction of development of childhood social protection system. Its activity is connected with protection of the children's rights, organization of children's leisure-time and prevention of deviations. The interview of leaders of regional nonprofit organizations has allowed to reveal the main tendencies, the conditions and the problems of public sector, analyze its advantages and defining the directions of its activity improvement. Development of nonprofit sector is related to establishment of social partnership with state structures and commercial enterprises.

*Ключевые слова:* общественный (некоммерческий) сектор, некоммерческие организации, дети, социальная защита детства, социальное партнерство.

Настоящее исследование представляет собой анализ деятельности некоммерческих неправительственных организаций в области социальной защиты детства в Хабаровском крае. Задачами исследования являются выявление основных тенденций, условий, факторов и проблем функционирования и развития общественного сектора в регионе, а также обобщение опыта социальной защиты детства некоммерческих организаций края.

Эмпирическая база исследования представлена: федеральными и региональными нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность общественного сектора; документацией региональных некоммерческих организаций (уставы, отчеты); данными, полученными в ходе индивидуального фо-

кусированного интервью руководителей краевых некоммерческих организаций ( $n = 11$ ).

Некоммерческий сектор в Хабаровском крае – это сравнительно молодой сектор, его развитие приходится на последние 15 лет и характеризуется специфическими социально-экономическими и организационно-правовыми условиями. В 2008 г. в Хабаровском крае были зарегистрированы более двух тысяч некоммерческих организаций, из них 1042 – общественных. По стандартной оценке уровня развитости гражданского общества (число НКО на 1000 граждан) Хабаровский край среди субъектов России находится на 45-й позиции (доклад Общественной палаты о состоянии развития гражданского общества в РФ в 2007 году) [1].

В регионе наблюдается значительное преобладание коммерческого сектора над некоммерческим (примерно в 3,2 раза). Основными организационно-правовыми формами некоммерческих организаций являются учреждения и потребительские кооперативы. В целом наблюдается тенденция незначительного увеличения числа некоммерческих организаций в Хабаровском крае (в 1,2 раза в сравнении 2004 и 2008 гг.). Безусловным лидером в сфере общественных инициатив остается г. Хабаровск, в котором сосредоточено более 50 % всех зарегистрированных в крае организаций [2].

Однако использование информации статистических сборников о социально-экономическом положении Хабаровского края не позволяет сделать вывод о соотношении государственных и негосударственных организаций некоммерческого сектора и, самое главное, комитетом статистики не ведется учет некоммерческих организаций по видам деятельности. Таким образом, проанализировать динамику негосударственных некоммерческих организаций, занимающихся проблемами социальной защиты семьи и детства, не представляется возможным.

С целью анализа деятельности некоммерческих негосударственных организаций, занимающихся проблемами семьи и детей, было проведено интервьюирование руководителей 7 организаций: Краевого отделения Российского детского фонда, Автономной некоммерческой организации «Центр социальной адаптации молодежи «Грань», негосударственного учреждения дополнительного образования «Центр военно-патриотического воспитания «Взлёт», Хабаровской краевой детско-молодежной организации инвалидов с расстройствами аутистического спектра АНО (Автономная некоммерческая организация) «Реальная помощь», общественной организации «Краевая ассоциация «Планирование семьи», Автономной некоммерческой организации «Социально-психологическая служба поддержки семьи «Возрождение семьи», Краевого родительского совета.

### ***История***

История создания данных организаций начиналась с деятельности инициативной группы, действующей как любительское объединение, собрание общественности. Промежуток времени от создания инициативной группы до регистрации юридического лица составляет от 6 месяцев до 3 лет. Исключе-



нием являются краевое отделение российского детского фонда, сразу же зарегистрированное в качестве филиала Советского детского фонда, и краевой родительский совет, до сих пор функционирующий в статусе инициативной группы.

Деятельность двух длительно существующих общественных организаций, краевого отделения РДФ и краевой ассоциации планирования семьи, позволяет проследить основные этапы развития общественного сектора как в регионе, так и в целом в стране.

Первый этап ознаменовался принятием законодательства об общественных объединениях и сопровождался активизацией общественных инициатив, общественным подъемом (первая половина 1990-х гг.). В этот период общественные организации растут, «как грибы после дождя», однако, лишь малая их часть оказывается жизнеспособной и продолжает свою деятельность. Так, по словам президента Краевой ассоциации, на 1996–1997 гг. пришелся пик активизации общественного собрания, в него входили около 120 человек, после этого численность сократилась до 40 человек.

О. П. Алексеева выделяет несколько причин бурного развития благотворительного сектора в 1990-е гг., в том числе: создание юридических предпосылок; снятие запрета на создание самостоятельных структур в общественной жизни; развитие частного предпринимательства, создавшего экономическую базу для существования некоммерческих организаций; кадры, которые не смогли себя реализовать в 70–80-е гг., в 90-е годы получили возможность проявить активность [3].

Второй этап приходится на вторую половину 1990-х и начало следующего столетия. Он связан с отмиранием нежизнеспособных организаций, формированием новых подходов к организации благотворительности. Краевое отделение РДФ, приспособившись к новым социально-экономическим условиям, пересмотрело формы работы с общественностью. Если в конце 80-х – начале 90-х гг. основными формами работы были массовые мероприятия (марафоны, лотереи), взывающие к человечности, милосердию, ориентированные на отклик, порыв души, то во второй половине 1990-х гг. в благотворительном секторе появляются адресные социальные программы. Краевое отделение РДФ занялось разработкой программ конкретной помощи, ориентированной на конкретную целевую группу. Например, была реализована программа «Верим в тебя», предполагающая выплату стипендий талантливым детям-сиротам.

Некоторый спад в деятельности общественных организаций объясняется заполнением «пустующих ниш» в социальной инфраструктуре детства – формированием соответствующих социальных служб в крае, т. е., можно сказать, цель создания ряда общественных организаций была достигнута. Тем не менее, потребность в общественном секторе не исчезает, т. к. вместо прежних социальных проблем возникают новые. А гражданское общество, зачастую, в своей деятельности на шаг опережает государство. НКО, являясь «рупором» общественного мнения, инициатируют новые законопроекты, новые формы ра-

боты; они «будоражат общество», не дают ему застаиваться, способствуют его обновлению.

### **Структура**

Исследование позволило выделить четыре группы сотрудников некоммерческих организаций.

Первую группу назовем «Включенные» – это те, кто сам столкнулся с определенными проблемами и уже решил их, либо собирается решать через деятельность общественной организации. Примерами таких сотрудников являются руководители детских инвалидных организаций «АРИДОНС» и «Реальная помощь», их привела в общественный сектор болезнь собственных детей.

Вторую группу составляют «Инициативные». Эти люди дают выход собственной активности через общественную деятельность. Обычно они лишь косвенно связаны с проблемой, которой начинают заниматься, либо вообще сначала не имеют к ней отношения. В 1990-е гг. эта группа существенно пополнилась за счет бывших партийных работников.

Третья группа представлена «Специалистами» – педагогами, врачами, музыкантами, социальными работниками. Они приходят в благотворительность из государственных структур, не найдя там возможностей для решения определенных социальных проблем, самореализации, либо, выйдя на пенсию. В отличие от «инициативных», специалисты знают детей, с которыми они начинают работать, их проблемы и особенности. К примеру, исполнительный директор краевой ассоциации «Планирование семьи» – врач с большим стажем работы, имеет 70 научных публикаций, три монографии.

Четвертую группу можно назвать «Смешанные», в них сотрудники сочетают элементы первых трех групп. Как, например, руководитель АНО «Возрождение семьи». С одной стороны, она относится к группе «Включенных», т. к. является дочерью выпускницы интернатного учреждения, а с другой – входит в группу «Специалистов», проработав около 13 лет в социальной сфере.

Постоянных сотрудников в общественных организациях мало, как правило, 1–3, на них и держится вся инициативная деятельность. Их работа не оплачивается либо частично финансируется за счет средств грантов, муниципальных заказов, спонсорских взносов и из других источников. Для многих руководителей общественная деятельность является дополнением к основной работе, где они и получают заработную плату. К примеру, в отделении РДФ, начиная со дня основания, в штате всего два человека – председатель и главный бухгалтер. Аналогичная ситуация наблюдается в других организациях некоммерческого сектора.

В Правление, учредительное собрание и другие коллективные органы некоммерческих организаций входит широкий круг общественных деятелей – специалисты из различных социальных учреждений, представители органов власти, бизнесмены, преподаватели, студенты и др. Присутствие в советах общественных организаций широкого круга представителей становится зало-



гом успешного социального взаимодействия государственного и общественного секторов. Многие специалисты являются членами нескольких общественных организаций, что с одной стороны, конечно, вызывает дефицит времени и чрезмерную загруженность, но, с другой – помогает координировать деятельность общественного сектора изнутри, обеспечивать слаженную работу разных организаций.

#### *Социальные взаимодействия*

Отношения третьего сектора с органами власти и управления можно охарактеризовать как сложные, противоречивые. Некоторые организации даже не обращаются к власти за помощью, а просят только «не мешать защищать детство». Другие говорят о том, что органы власти не всегда считают необходимым привлечь негосударственный сектор к соуправлению, остерегаясь общественного резонанса.

Тем не менее, о собственной деятельности организации говорят как о деятельности в качестве «помощника государства». «Увидеть – понять – предложить» – таков алгоритм деятельности РДФ. Центр «Возрождение семьи» работает в постоянном контакте с органами власти, получает от администрации помощь (выделено помещение, ставки специалистов). Помещение без взимания арендной платы было также выделено центру военно-патриотического воспитания «Взлет». Инициаторы центра «Возрождения семьи» работают в администрации, в секторе по работе с неблагополучными семьями, т.е. в данном случае налицо симбиоз, полезный как для развития организации, так и для решения социальных проблем семьи.

И. О. Таенкова, директор краевой организации «Планирование семьи», высказалась по поводу деятельности организации: «...направления, которые мы выбрали, не отнимают хлеб у других ведомств. А наоборот, стараются заполнить пробел в столь деликатных и сложных вопросах, как подготовка кадров по планированию семьи для работы с подростками и молодежью».

Взаимодействие общественного сектора с законодательными органами власти находит отражение в продвижении социальных законов. Так, краевой родительский совет проинициировал внесение в краевую программу «Развитие семейной политики в Хабаровском крае на 2010–2012 гг.» положения о создании служб сопровождения замещающих семей. Краевое отделение РДФ стало инициатором проведения краевых родительских собраний.

Следует отметить формирование в Хабаровском крае правового и организационного пространства деятельности некоммерческих организаций. Постановлением губернатора Хабаровского края от 19 июля 2007 г. была утверждена Концепция развития некоммерческого сектора Хабаровского края. Концепцией предусматривается проведение мониторинга с анализом тенденций развития НКО, создание эффективной системы информирования граждан о НКО, целевое финансирование и др.

В соответствии с постановлением губернатора от 19 июля 2007 г. создан совет при правительстве Хабаровского края по взаимодействию с некоммерческими организациями. Основными задачами совета являются развитие

принципов социального партнерства и механизмов социального заказа, содействие НКО в привлечении ресурсов из различных источников для решения социальных проблем края, проведение экспертиз проектов НКО на получение грантов. Согласно распоряжению губернатора Хабаровского края от 19 июля 2007 года № 410-р в состав совета вошли наряду с представителями органов власти, государственных учреждений руководители из некоммерческого сектора – директор Хабаровской краевой общественной организации «Инициатива плюс», руководитель негосударственного учреждения дополнительного образования «Центр военно-патриотического воспитания «Взлет», директор Хабаровской краевой благотворительной общественной организации «Зеленый дом».

Другая линия социальных взаимодействий складывается внутри некоммерческого сектора и представляет собой связи российских и зарубежных общественных организаций. В Хабаровский край «пришли» зарубежные благотворительные организации – Фонд Сороса, Фонд «Евразия», Винрок Интернешнл, поступают инвестиции от агентства США по международному развитию (USAID). Международная благотворительность в Хабаровском крае направлена на становление структур гражданского общества, поддержку села, природоохранных организаций, активизацию молодежи, защиту детства.

Социальные взаимодействия общественных организаций обеспечивают привлечение финансовых ресурсов. Доступность финансовых ресурсов – немаловажный фактор развития некоммерческого сектора. Органы исполнительной власти края и местного самоуправления оказывают финансовую поддержку некоммерческому сектору. Так, в 2007 г. из краевого бюджета на различные цели НКО направлено свыше 21 млн руб., органами местного самоуправления – 1, 3 млн руб. Восемь некоммерческих организаций края получили гранты от Общественной палаты РФ на 3,5 млн руб. [1]. Однако гранты зарубежных благотворительных фондов пока остаются основным источником финансирования программной деятельности НКО. Бюджет НКО также складывается из взносов учредителей, членских взносов, средств спонсоров и труда добровольцев.

В качестве одной из тенденций социальных взаимодействий внутри третьего сектора следует отметить формирование определенных партнерств некоммерческих организаций края. В эти социальные партнерства входят НКО, реализующие совместные проекты, обменивающиеся опытом, совместно отстаивающие свои интересы. К примеру, 17 хабаровских детских инвалидных организаций объединились в коалицию «Мы – вместе!». Взаимодействие общественных организаций происходит и благодаря включению их актива в работу различных общественных подразделений при аппарате управления (общественная комиссия при губернаторе, общественная палата, координационный совет и др.).

Общественный сектор взаимодействует с муниципальными учреждениями. АНО «Возрождение семьи» в рамках проекта «Навигатор» (2008–2009



гг.) начала работу с интернатными учреждениями по подготовке выпускников к жизни в социуме. Спортивные мероприятия для воспитанников интернатных учреждений организует «Грань». Краевая ассоциация «Планирование семьи» работает со школами в области профилактики асоциальных явлений среди молодежи. Совместные программы общественных организаций и муниципальных учреждений направлены на социальную защиту детства.

Расширению социальных взаимодействий общественных организаций способствуют коллективные мероприятия – «круглые столы», социальные ярмарки, фестивали и форумы. В ноябре 2001 г. состоялась ярмарка социальных проектов, разработанная некоммерческим партнерством «Гражданские инициативы», было представлено около 90 проектов общественности. С 27 по 30 марта 2002 г. прошел первый региональный фестиваль «Общественные инициативы – Дальнему Востоку», в нем приняли участие около 60 НКО края. Ресурсными центрами постоянно проводятся тренинги, семинары, обучающие занятия.

#### *Лидеры общественного сектора*

Говоря о качествах лидера НКО, интервьюируемые выделили: харизматические качества (умение заечь, повести, вдохновить); «одержимость» лидера; организаторские качества (распределение обязанностей, взаимодействие с сообществом, органами власти); познавательную активность (саморазвитие); профессионализм (не только быть профессиональным менеджером, но быть профессионалом, прежде всего, в разных направлениях деятельности организации) и, конечно, доброту, толерантность, коммуникабельность. К тому же лидер общественной организации – это человек, который обладает определенным временем и расходует его на социально полезную деятельность, иногда в ущерб личной жизни. Это человек, имеющий общественный авторитет, влияние, связи, смело озвучивающий социальные проблемы, предлагающий пути их решения.

Можно говорить о сосредоточении в общественном секторе интеллектуального потенциала. Большинство сотрудников НКО – люди с высшим образованием, постоянно повышающие собственную квалификацию, занимающиеся научно-исследовательской деятельностью. Например, в рамках деятельности краевой ассоциации планирования семьи были разработаны авторские программы «Пути взросления», «Мой выбор – здоровье!»; каждый грантовый проект заканчивался научно-методическим оформлением результатов. Краевым родительским советом по результатам краевых родительских собраний выпускаются брошюры, направляемые в учреждения образования, учебно-методические центры, родительские комитеты и др. АНО «Грань» издает альманах «Грань ДВ», рассказывающий о спортивной жизни Хабаровского края.

Основными мотивами создания некоммерческих организаций стали желание работать с детьми, помогать им в решении разных проблем (профилактика вовлечения в криминальные структуры, реабилитация детей с ограниченными возможностями, формирование установки на здоровый образ жизни).

ни). И если эти задачи можно реализовать и в государственном секторе, то в общественном секторе есть свои преимущества – свобода в определении направлений, форм деятельности, свобода от давления извне, отсутствие бюрократизма внутри организации.

Еще, как подчеркивают многие респонденты, важен личный мотив, личная заинтересованность. Общественная организация не может быть создана по инициативе «сверху».

#### ***Функции НКО в сфере социальной защиты детства***

Говоря о социальной защите детства, все интервьюируемые отметили, что в защите нуждаются все дети без исключения: «нельзя делать акцент только на трудных детях», «необходимо интегрировать разных детей с разными проблемами». Однако детский контингент исследуемых НКО в основном можно отнести к группе риска – это дети с ограниченными возможностями; дети, оставшиеся без попечения родителей (воспитанники детских домов); а также дети из неблагополучных семей (алкоголизированные семьи, криминальные семьи). Работа в НКО ведется не только с детьми, но и с их родителями – по воспитанию ответственности, заинтересованности в судьбе собственного ребенка, преодолению равнодушия и социальной пассивности.

Практически единодушно в качестве наиболее острых проблем детства, руководители НКО выделили: проблемы с нравственным воспитанием, духовным развитием; организацию досуговой деятельности, девиантное поведение, оторванность от родителей, а также насилие в семье и насилие в школе. «Детей нужно защищать от родителей, воспитателей, у них должен быть орган, куда они могли бы обратиться, оказавшись в трудной жизненной ситуации», – считает руководитель краевого отделения РДФ. Руководитель Центра «Возрождение семьи» добавляет: «главная проблема детства – утрата семейных ценностей: одни родители не занимаются собственными детьми, потому что много работают, другие – деградировали, скатились на социальное дно». Ей вторит руководитель Краевого родительского совета: «проблемой является невежество родителей, а зачастую их произвол». Также интервьюируемые отмечали неравные возможности для детей разных социальных слоев.

Ответы на вопрос о мероприятиях, направленных на повышение эффективности социальной защиты детства, в целом могут быть объединены в один – развивать некоммерческий сектор (развитие детских общественных организаций, поддержание инициативы на местах, продвижение социальной рекламы, развитие волонтерства, преодоление формального подхода государственных структур).

В то же время, отмечает руководитель краевого отделения РДФ, необходима профессионализация благотворительной деятельности. Во-первых, благотворительности нужно учить, и эта учеба должна начинаться еще в школе, через включение детей в волонтерские акции. Во-вторых, эта деятельность должна иметь системный характер, базироваться на научно-разработанных программах, исследованиях.





Что же касается совершенствования деятельности самих НКО, то здесь просматриваются следующие направления.

Во-первых, формирование партнерских отношений в системе «НКО – государство» (не должно быть соперничества, замалчивания проблем, конфликта интересов, т. к. и государственные и общественные структуры имеют одну цель – защитить детство). Этому способствует внедрение практики социального заказа, проведение тренингов и круглых столов с участием представителей органов власти; развитие правового пространства деятельности НКО (в частности, по вопросам налоговых льгот, государственного заказа в социальной сфере).

Во-вторых, стабилизации деятельности НКО может способствовать создание сети ресурсных центров на местах (пока они в основном сосредоточены в г. Хабаровске); и выделение приоритетных направлений деятельности ресурсных центров – обучение фандрайзингу, преодоление страха перед «попрошайничеством», развитие системы взаимопомощи НКО.

В-третьих, требуется работа по формированию общественного мнения. Необходимо выработать общественные ценности благотворительности, через СМИ преодолеть стереотипное восприятие общественного сектора как сектора-нахлебника, «выкачивателя» денег. Этому может способствовать финансовая прозрачность деятельности общественных организаций (обнародование финансовых отчетов и пр.). Требуется изменить отношения общества к социальным проблемам детства. Крайне негативное отношение населения наблюдается к детям с отклонениями в психическом развитии. Если у ребенка поведение отличается от нормы (внезапно запрыгал, схватил чужую игрушку, закричал и т.п.), значит, от должен быть помещен в специальный интернат, подальше от всех, «он не должен никому мешать».

В-четвертых, организациям общественного сектора следует вести поиск дополнительных источников финансирования, ориентироваться на долговременные проекты, заниматься реализацией собственных товаров и услуг, вести диалог с органами власти по поводу решения ряда финансовых проблем (налог на землю, на имущество организации, арендная плата).

В-пятых, требуется создание системы некоммерческих организаций, защищающих детство, формирование единого сообщества, действующего согласованно. Значительной проблемой для общественного сектора остается проблема внутренних взаимодействий. Как отмечают некоторые руководители организаций, «нет налаженной работы», «нет координации», каждая организация занимается своими детьми – одаренными, больными сахарным диабетом, слабослышащими и другими, т. е. не имеет возможности подняться над своей частной проблемой, взглянуть на ситуацию шире, начать работать над причинами, а не преодолевать последствия.

В то же время следует подчеркнуть преимущества НКО в области социальной защиты детства по сравнению с государственными и муниципальными учреждениями.

Это, в первую очередь, экономичность, люди работают чаще всего бесплатно, либо, получая незначительное денежное вознаграждение, работают не за деньги, а за идею сохранения детства детям. Некоммерческий сектор аккумулирует ресурсы (финансовые, информационные, человеческие).

Преимуществом организаций некоммерческого сектора является также его приближенность к населению, информированность о потребностях детства, ориентация на конкретные нужды детства.

В то же время общественный сектор синтезирует новые идеи, технологии работы (сопровождение алкоголизированных семей, проведение краевых родительских собраний, образовательные программы в области планирования семьи). В нем эти технологии апробируются, а затем внедряются в практику деятельности государственных служб. НКО расширяет сферу оказания социальных услуг, выполняет социальные заказы государства.

Общественные организации являются посредниками между населением и органами власти, представляют интересы социально незащищенных групп, способствуют изменению сознания тех социальных групп, которые нуждаются в помощи, переводят клиента из объекта социальной помощи в активного преобразователя собственной жизни.

И, наконец, НКО влияют на формирование общественного мнения по поводу защиты детства, способствуют выработке активной гражданской позиции у населения.

Таким образом, обобщая сказанное, можно выделить ряд функций общественного сектора в области социальной защиты детства: защитная (адвокация интересов детства); воспитательная (сохранение нравственных идеалов общества); инновационная (разработка и апробирование новых технологий защиты детства; производственная (оказание социально значимых услуг); социально-политическая (активизация гражданской позиции); организационно-методическая (объединение и координация усилий различных служб социальной защиты детства).

Дальнейший разговор о развитии некоммерческого сектора социальной защиты детства необходимо вести в рамках «социального партнерства». Социальное партнерство заключается в налаживании конструктивного взаимодействия между государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями.

#### **Библиографические ссылки**

1. *Свищев М.* Курсом социального партнерства // Тихоокеанская звезда. 2008. 28 августа.
2. *Состояние экономики Хабаровского края: Аналитическая записка.* Хабаровск, 2008.
3. *Алексеева О. П.* Кто помогает детям? О работе благотворительных организаций. М., 1994.