

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРАКТИКИ ЗАЩИТЫ ДЕТСТВА (НА ПРИМЕРЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ)

А.Г. Филипова

Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет,
просп. Ленина 27, г. Комсомольск-на-Амуре, 681013,
e-mail: alexgen77@list.ru

В статье представлен обзор деятельности общественных организаций Хабаровского края в области социальной защиты семьи и детей. Категориями анализа выступили особенности социозащитной деятельности НКО; взаимодействия с органами власти, локальными учреждениями образования, здравоохранения, социальной поддержки; организация регионального НКО-пространства; взаимодействия с бизнес-сектором.

Ключевые слова: защита детства, семья, общественные практики, некоммерческие организации, социальное партнерство.

Хабаровский край как субъект Российской Федерации (РФ) имеет свои особенности, обусловленные географическим положением, климатическими условиями, малой заселенностью территории, большая часть которой отнесена к районам Крайнего Севера и приравненным к нему местностям. Все это, естественно, сказывается на развитии некоммерческого сектора в регионе: неравномерности распределения некоммерческих организаций (далее НКО), острой потребности в финансовой и консультативной поддержке со стороны органов власти и зарубежных благотворительных фондов. По стандартной оценке уровня развития гражданского общества (число НКО на 1000 граждан) Хабаровский край в 2007 г. находился на 45-й позиции среди субъектов России [3].

Тем не менее, в регионе сформировалась группа общественных объединений, поддерживающих семью и детей, содействующих формированию основ гражданского общества. Руководители и специалисты этих НКО, а также представители органов власти выступили информантами в изучении общественной практики защиты семьи и детей: (1) Ж., сектор по работе с неблагополучными семьями, специалист, НКО «Возрождение семьи», руководитель; (2) Ж., учреждение по работе с молодежью, НКО «Планирование семьи», руководитель; (3) Ж., инициативная группа «Краевой родительский совет», руководитель; (4) М., НКО «Зеленый Дом», руководитель; (5) Ж., НКО «Краевая ассоциация коренных малочисленных народов Севера», руководитель; (6) Ж., управление информации и общественных связей Губернатора и Правительства края, специалист; (7) Ж., НКО «Российский детский фонд», руководитель; (8) Ж., НКО «Мэдэ-центр», руководитель.

Методами исследования наряду с экспертным интервью стали метод анализа документов (уставных документов, отчетов о деятельности НКО), изучение продуктов деятельности (газет, журналов, рекламных материалов), наблюдение.

Под общественной практикой защиты детей мы понимаем формализованные и полуформализованные про-

цедуры предоставления услуг в области образования, организации досуга, разрешения проблемных ситуаций семей с детьми и др., реализуемые на безвозмездной основе негосударственными некоммерческими организациями в дополнение к институциональным практикам защиты, осуществляемым государственными и муниципальными учреждениями.

Специфика общественной практики защиты детства заключается в роли посредника между детьми и взрослыми (не только детьми и родителями, но также детьми и институциональными взрослыми), которую осуществляют НКО. Они не представляют альтернативу институциональным практикам, а дают дополнительные ресурсы социальной защиты детства. Создание НКО связано с заполнением институциональных пустот:

«В тот момент вообще не было никаких учреждений, только социальная защита, которая давала деньги, помощи и т.д. А отделение помощи семье и детям (муниципальное учреждение «центр по работе с населением») появилось через год после нашего центра» (И1).

«Когда создается общественная организация, она занимает ту нишу, когда государство что-то не развило, что-то не увидело... не было дела ему или оно не смогло этого на сегодняшний день решить, не видит этого» (И2).

Особенно много таких «ниш» было в начале 1990-х гг., когда многих социальных служб еще не было, а количество ресурснодефицитных семей стремительно возрастало.

Говоря о социальной защите детства, все информанты отметили, что в защите нуждаются все дети без исключения: «нельзя делать акцент только на трудных детях», «необходимо интегрировать разных детей с разными проблемами». Однако детские целевые группы исследуемых НКО в основном можно отнести к группе риска – это дети с ограниченными возможностями здоровья, дети, оставшиеся без попечения родителей (воспитанники детских домов), а также дети из «неблагополучных» семей (алкоголизированных, криминально-аморальных).

Даже при совпадении функций государственных учреждений и общественных организаций эффект их деятельности различается, так как используются разные средства достижения поставленных целей. К преимуществам НКО мы относим точечную работу, приближенность к потребителям, ресурсоактивизирующий подход к «социально неблагополучным» семьям, инновационный потенциал и мотивированность сотрудников и пр. Кроме того, все общественные организации выполняют значимую для построения гражданского общества задачу активизации общественности. Пользуясь словами наших информантов, некоммерческие организации «будоражат общество», «пробуждают социальную активность».

Особенности социозащитной деятельности НКО

Одним из преимуществ НКО является точечная работа в противовес поточному производству социальных услуг государственными учреждениями. Пример такой работы с алкоголизированными семьями демонстрирует организация «Возрождение семьи»:

«В семьи выходили соцработники и маленький план составляли, а вот, что-то сделать сегодня... Совместный план действий... Первые два года как няньки, пока не вернулись функции у самих родителей. Это дело не одного дня» (И1).

В «третьем» секторе выработано иное восприятие семей, находящихся в социально опасном положении. К ним не относятся как к объекту карательных воздействий, а как к слабой части общества, которой нужно помочь:

«Никаких там нотаций нет у нас, наоборот предложение помощи <... > Хвалили за каждое... малюсенькие какие-то там положительные моменты» (И1).

Поскольку НКО, как правило, вырастают снизу, через создание инициативных групп на местах, они лучше знают потребности своих адресатов, чем властные структуры:

«Власти надо же напоминать об этом... те, кто сидит сегодня в кабинетах, и очень давно сидит, они не понимают всю глубину» (И3).

Поэтому благодаря деятельности автономной некоммерческой организации (далее АНО) «Реальная помощь» проблемы детей с расстройствами аутистического спектра стали видимыми, ранее эта категория детей не выделялась из общего коррекционного потока школ-интернатов для детей с психическими расстройствами.

Будучи относительно свободными в выборе технологий работы с семьей и детьми, общественные организации используют в полном объеме свой инновационный потенциал. Так, ассоциация «Планирование семьи» внедряет авторские методики профилактики поведенческих заболеваний среди молодежи, формирования установки на здоровый образ жизни: «Пути взросления» (государственный заказ и финансирование Комитета РФ по делам молодежи), «Жизнь без страха» (финансовая поддержка осуществлена Фондом Евразия), «Мой выбор – здоровье!» (проект выиграл конкурс «Укрепление здоровья населения России» и финансировался Институтом «Открытое общество») [2].

Для того, чтобы заинтересовать, увлечь подростков и молодежь, центр военно-патриотического воспитания «Взлет» реализует нестандартные, креативные и экстремальные направления работы (историческое моделирование, парашютный клуб, клуб юного спецназовца и др.). Постоянно ведется поиск новых путей развития, создаются новые программы, организуются встречи с творческими, интересными людьми. Центр социальной адаптации молодежи «Грань» организует экстремальные походы по краю и за его пределами, фестивали творчества и экстрима, спортивные состязания на полосе препятствий, соревнования по спортивной рыбалке, водному туризму и гребному слалому, игры «Зарница» и дни здоровья для детей детских домов г. Хабаровска.

Большинство организаций в крае создано на межинституциональной основе путем интеграции (членства, включения в президиум, правление и т.д.) представителей учреждений образования, здравоохранения, социальной поддержки, активных родителей, других инициативных граждан. Анализ правоустанавливающих документов показал, что НКО охватывают области пересечения интересов учреждений социальной защиты детства и семьи. Например, ассоциация «Планирование семьи» совмещает интересы организаций здравоохранения и молодых семей, будущих родителей; краевое отделение российского детского фонда – учреждений социальной поддержки и малообеспеченных семей, семей с детьми-инвалидами; краевой родительский совет – учреждений образования и педагогически несостоятельных семей и т.д.

Задача соединения интересов в некоторых случаях приводит к сращиванию НКО с государственными структурами, учреждениями. Как, например, в ситуации автономной некоммерческой организации «Возрождение семьи», инициатор создания которой является одновременно специалистом сектора по работе с неблагополучными семьями, или краевого родительского совета, инициированного министерством образования края. Подобный симбиоз, с одной стороны, загоняет общественные практики в институциональные рамки: «мы под крышей министерства, политику правительства проводим» (И3). А значит, существует опасность воспроизводства в общественном секторе институциональных рисков, в частности риска бюрократизации и формализации. Но, с другой стороны, тесное взаимодействие с властью открывают доступ к институциональным ресурсам: руководитель краевого родительского совета оформлен как педагог дополнительного образования, ассоциация «Планирование семьи» получает государственные заказы на подготовку специалистов, организация «Возрождение семьи» имеет две ставки специалистов, формально числящихся в учреждении дополнительного образования, для работы с детьми из алкоголизированных семей.

Взаимодействия органов власти и НКО

Отношения «государство – НКО» развиваются под лозунгом социального партнерства. В Хабаровском крае была принята Концепция развития некоммерческого сектора Хабаровского края, в рамках которой для реа-

лизации принципов социального партнерства предполагается: изучение успешной практики в организации взаимодействия органов государственной власти и некоммерческого сектора в других субъектах Российской Федерации; организация обучения государственных и муниципальных служащих специфике деятельности НКО и возможностям сотрудничества с институтами гражданского общества; повышение открытости в деятельности органов государственной власти Хабаровского края, активное привлечение НКО к процессу разработки, обсуждения и реализации решений, принимаемых органами государственной власти Хабаровского края.

В крае созданы многочисленные советы по взаимодействию с общественными организациями, представители «третьего» сектора включены в различного рода совещательные органы, рабочие группы при органах исполнительной власти. Однако наши информанты из НКО обращают внимание на имитационный характер социального партнерства с органами власти:

«Советов у нас куча ... причем они штампуются, продолжают ... Губернатор на них не ходит, ходят люди в третьем-восьмом ряду, от которых ничего не зависит. В итоге, это превращается в междусобойчики какие-то ... даже если решение принимается, оно не продвигается» (И4).

Различные формы финансовой поддержки со стороны органов власти некоторыми руководителями воспринимаются как попытки сглаживания межсекторных противоречий и подавления отклонений от институционального курса:

«Важна финансовая поддержка государства, такая, что не будут потом голову сворачивать, что ты в разрез говоришь, да? ... Мы тебя финансируем, а ты нас критикуешь...» (И5).

Разное представление НКО и органов власти о социальном партнерстве приводит к коммуникативным барьерам. Для НКО социальное партнерство – это возможность сообща решать социальные проблемы, для государства – возможность решать социальные проблемы силами НКО и формально считать себя сторонником принципов гражданского общества.

Отчасти реализация принципов социального партнерства происходит на уровне локальных учреждений социального обслуживания семьи и детей, дополнительного образования и др. Здесь мы обнаруживаем разные проявления диалога государственного и общественно-секторов: обмен опытом, технологиями, совместная реализация социальных программ, совместное проведение социальных акций и т.д. 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 и выполняет функции ресурсно-методического центра для государственных учреждений, работающих с молодежью.

В условиях тиражирования социальных проблем детства (например, проблемы алкоголизации семей) представляется удачным следующий алгоритм социального партнерства НКО и муниципальных учреждений:

1) апробация новой технологии НКО при грантовой поддержке или выполнении государственного (муниципального) социального заказа;

2) передача технологии муниципальному учреждению, организационно-методическое сопровождение его внедрения;

3) конвейерное воспроизводство новых технологий муниципальным учреждением.

Такая последовательность действий вызвана, с одной стороны, ограниченностью ресурсов НКО, которым *«грант новый на ту же самую проблему не дадут» (И1)*, а с другой, поточностью работы и институциональными рамками деятельности муниципальных учреждений, которым некогда заниматься разработкой новых технологий. К тому же эти новые технологии проходят апробацию в условиях края, значит, они учитывают региональную специфику в отличие от технологий работы, заимствованных из опыта деятельности других субъектов РФ или даже зарубежных организаций.

Взаимодействия НКО и бизнес-сектора

Часть НКО получает финансовую поддержку от бизнес-сектора. В Концепции развития некоммерческого сектора Хабаровского края выделены мероприятия, направленные на повышение социальной ответственности этой третьей, пока плохо задействованной составляющей в социальном партнерстве: поддержка корпоративной и частной благотворительности, в том числе через проведение специальных акций, направленных на создание положительной мотивации по участию в благотворительности; введение системы социальной отчетности в бизнес-структурах и организацию диалога между бизнес-сообществом и НКО края. Но, как признается специалист отдела по взаимодействию с политическими партиями, общественными и религиозными организациями Главного управления информационной политики и общественных связей Губернатора и Правительства края, бизнес-составляющая социального партнерства так и остается в стороне:

«Ну, вот бизнес, я могу сказать, что мы с ними, собственно говоря, даже и не работаем ... Хотя попытки есть, потому что у нас есть союз работодателей Хабаровского края, союз предпринимателей ... Они участвовали у нас в выборах кандидатур в общественную палату. Но так, чтобы финансовая поддержка... это только личностный, человеческий фактор» (И6).

Про личностные отношения как механизм включения бизнеса в работу НКО говорит руководитель организации «Зеленый дом»:

«Бизнес – есть отдельные прецеденты. Вот А., который целенаправленно «Взлет» поддерживает, он каждый месяц 30–40 тысяч коммуналку платит» (И4).

Другая НКО предлагает внедрение таких механизмов взаимодействия с коммерческими организациями, как разработка общественными организациями программ для обоснования статей расходов средств,

«пожертвования конкретного дела, конкретных детей», обнародование финансовых отчетов через СМИ.

Взаимодействия в НКО-пространстве

В отношениях внутри НКО-пространства, как и в других видах взаимодействий, наблюдается разобщенность, поскольку нет «единого видения, как развивать этот некоммерческий сектор», на всё смотрят «только через призму своей организации», «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.

Вследствие разобщенности происходит, как и в государственном секторе, дублирование функций (когда целевые группы разных НКО совпадают), борьба за ресурсы (государственные заказы, гранты, договоры оказания услуг):

«У меня язык не поворачивается сказать, что мы конкуренты. Мы в одни организации идем, на одни цели просим... вот здесь координации нет» (И7).

Несогласованность действий НКО, в том числе по поиску средств, приводит иногда к тому, что дают первому, кто попросит, а он не всегда оказывается самым нуждающимся.

Стратегии взаимодействия НКО, условно обозначенные как «нейтралитет» и «соперничество», приводят к ресурсным издержкам, дублированию функций, дискредитации общественных организаций перед бизнес-сектором, населением, социальной дифференциации общественных организаций.

Однако наблюдается и противоположная тенденция объединения общественных организаций как для отстаивания собственных интересов (например, коалиция инвалидных организаций края «Мы – вместе!»), так и при разработке общих проектов. Расширению социальных взаимодействий общественных организаций способствуют коллективные (массовые) мероприятия – «круглые столы», социальные ярмарки, фестивали и форумы.

Необходимо заметить, что в крае слабо реализуется еще одна форма межинституциональных объединений – сети НКО, которая особенно востребована в условиях дисперсного расселения. На этапе формирования находится сеть, объединяющая организации и полномочных представителей коренных малочисленных народов Севера. Мэдэ-центр взял на себя функцию распространения информации, правового просвещения. Наряду с этим он аккумулирует у себя информацию, поступающую из районов края, и передает ее в информационный центр Российской ассоциации коренных малочисленных народов Севера (г. Москва), размещающий у себя на сайте. Ассоциация «Планирование семьи» в течение 6 лет являлась координатором сети «Сохранение здоровья и реализация прав молодежи Дальнего Востока», в которую входили 11 организаций:

«... была грантовая поддержка в течение 6 лет – обучали организации, приглашали других тренеров (мо-

нитинг, оценка, стратегическое планирование, образовательные...)» (И2).

Спецификой указанных сетей является их малочисленность, а значит, неустойчивость по причине отсутствия взаимозаменяемости элементов, централизация (есть инициативный и координирующий центр). Для того чтобы завершилось формирование сетей, должны быть налажены коммуникации между всеми элементами сети, взаимодействия должны приобрести характер не только информационного обмена, но и поддержки обмена опытом, технологиями и пр.

Важным достижением регионального пространства НКО является профессионализация деятельности, в ходе которой за каждой группой общественных организаций оказывается закреплен отдельный сегмент социальной защиты детства. Происходит это по причине специализации и профессионального роста:

«Есть профессионализация, слава богу, т.е. люди концентрируются на каких-то проблемах в какой-то области, становятся уже специалистами, которых ни во власти, ни в бизнесе не найти» (И4).

«... решают проблему сначала своих детей, своей семьи, еще чего-то, а дальше уже всё – становятся профессионалами» (И1).

Профессионализация НКО привела к тому, что они приняли на себя функции *ресурсных центров* по отдельным направлениям деятельности, например, «Взлет» – для организаций, работающих с молодежью, «Аридонс» – для инвалидных организаций, «Мэдэ-центр» – для организаций коренных малочисленных народов Севера и т.д. Это приближает НКО к решению специфических проблем сектора. Особенно значима такая ресурсная поддержка для начинающих организаций, сталкивающихся с разными проблемами из-за отсутствия опыта. В результате деятельности НКО в качестве ресурсных центров возникают совместные проекты общественных организаций, защищающих детей-инвалидов, детей-сирот, детей с девиантными формами поведения, проводятся совместные акции, как, например, «Весенняя неделя добра».

Практически все ресурсные центры и общественные организации с функцией ресурсных центров сосредоточены в г. Хабаровске. Исключение составляют центры, созданные в ходе реализации программы «Сообщества и Альянсы на Муниципальном уровне» (САМ), профинансированной Агентством США по Международному Развитию (USAID), в семи муниципальных районах Хабаровского и Приморского краев. Они взяли на себя функции оказания информационной, консультационной и технической помощи НКО и инициативным гражданам, проживающим в сельской местности.

Ресурсные центры становятся своего рода стартовой площадкой для новичков, координационным ядром для социально активной общественности, несущим новые идеи, технологии, информацию, технические средства и пр. Консультационное, поддерживающее направление ресурсных центров, предоставление необходимой информации успешно реализуется в виртуальном пространстве. К сожалению, в этой области существует про-

блема ограниченности выхода в Интернет для жителей удаленных районов края. Руководитель краевой ассоциации коренных малочисленных народов Севера определил проблему информационной изоляции как одну из наиболее актуальных для коренных народов. Например, оформление заявки на получение этнической пищи в условиях недоступности Интернета и отсутствия другого вида связи приводит к пропуску установленных для подтверждения льготы сроков.

Как уже было отмечено ранее, помощь ресурсных центров приобретает разные формы – консультации, рекомендации, обучение, информационная рассылка и др. НКО «Зеленый дом» интегрирует эти формы в деятельность мастеров сопровождения. «Идеология сопровождения состоит в том, чтобы не ограждать сельчан от трудностей, а показать им путь, следуя по которому они сами смогут справиться со своими проблемами. Мастер сопровождения идет рядом как друг и помощник. Люди всегда могут обратиться к нему за помощью. Мастер сопровождения – это специалист, работающий с активными людьми, помогающий им осознать свою общность и ответственность за судьбу села» [1].

Выводы

Значимость общественного сектора определяется не только реализацией в нем практик социальной защиты детства, дополняющих арсенал семейных и институциональных, но также тем, что в отдаленных, сельских районах края инициативные группы, возникающие на базе школ, домов культуры, библиотек, становятся центрами социальной жизни. Инициативные группы и общественные организации сельских поселений не только помогают администрациям сэкономить ресурсы в области благоустройства территорий на волонтерском труде, но и всколыхнуть село, «находящееся в спячке или беспробудном пьянстве».

В местах проживания коренных народов Севера таким центром социальной жизни являются общины:

«Они помогают продуктами питания, той же рыбой школам, детским садам, ветеранам, инвалидам... - кроме того, если община успела на ноги встать, то у них есть техника – трактора ... то они берут на себя функцию очистки дорог, зимой это очень важно» (И8).

В целом необходимо отметить слабость позиций «третьего» сектора в социальной защите детства в Хабаровском крае. Здесь сказывается общее запаздывание региона в построении гражданского общества по сравнению с европейской частью России, социальная пассивность населения, социально-экономические трудности и др. Данные нашего исследования демонстрируют соподчинено-зависимый характер деятельности общественных организаций в регионе относительно органов власти. В условиях прямой финансовой зависимости от

властей (выделения помещений, оплаты коммунальных расходов и др.) общественные организации вливаются в обозначенные регионом направления социальной политики и не лоббируют интересы социальных групп общества. В некоторых случаях инициаторами создания НКО выступают органы и учреждения региональной или муниципальной власти, поэтому сращивание государственно-общественного партнерства происходит на этапе формирования.

Тем не менее, Хабаровские НКО имеют такие преимущества в сравнении с западными, как близость к целевым группам, оперативное реагирование на их потребности и запросы (в городах европейской части России в некоммерческом секторе возникает проблема бюрократизации – выстраивания иерархической лестницы в организации и удаления от нужд населения), а также многофункциональность (как правило, региональные НКО ведут сразу несколько направлений, что повышает их выживаемость и позволяет решать социальные проблемы разного плана).

Для развития некоммерческого сектора в регионе важна поддержка инициативных групп на местах. Пока же общественные организации сконцентрированы в региональном центре – г. Хабаровске. Это еще один фактор расслоения детства. Решить проблему активизации населения других районов края можно путем создания новых сетей НКО и развития уже существующих (поддержки коренных малочисленных народов Севера, поддержки села, педагогического просвещения родителей). Краевые организации должны направлять работу мастеров сопровождения в регионе, обучать лидеров, формировать команды. Развитие сетей НКО необходимо ориентировать в сторону децентрализации и расширения горизонтальных связей через включение новых звеньев – общественных организаций и инициативных групп. Это поможет сплотить общественный сектор, повысить эффективность социозащитной деятельности за счет тиражирования успешных технологий, обмена опытом, а также упорядочить его взаимодействия как внутренние (между собой), так и внешние с органами власти, бизнес-организациями, НКО других регионов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. В добрый путь, мастера! // Сообщества и альянсы на муниципальном уровне. 2009. № 12. С. 2.
2. Концептуальная модель работы с молодежью по формированию здорового образа жизни / И.О. Таренкова, М.Г. Вострикова, Ю.Г. Плессовских. Краевой молодежный социальный медико-педагогический центр. Хабаровск, 1999. 35 с.
3. Свищев М. Курсом социального партнерства // Тихоокеанская звезда. 2008. 28 августа. С. 4.

The article represents a review of public organizations activity in the field of social protection of the family and children in the Khabarovsk Territory. The analysis categories are as follows: features of the NPO social protection activity; interaction with the authorities, local services of education, health care and social support; organization of the regional NPO-space; interaction with businesses.

Key words: protection of childhood, family, public practicing, non-profit organizations, social partnership.