

**Петровская Юлия**  
*Преподаватель,  
кафедра социальной работы Петр ГУ;  
аспирант,  
кафедра социального управления и планирования,  
факультет социологии СПбГУ*

## **ПРОЦЕСС ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И НКО В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ДЕТСКОЙ БЕЗНАДЗОРНОСТИ В РФ**

Детскую безнадзорность и беспризорность социологи и представители других областей науки (юристы, политологи, психологи) относят к социальным болезням, характерным для любого цивилизованного государства, в том числе и России, напрямую связанным с политическим, экономическим развитием страны, функционированием его правовой системы.<sup>54</sup> Причины его возникновения и распространения кроются как в социально-политических и правовых аспектах функционирования государства, так и национальных семейных традициях, в степени развития общественной морали, а также социальной защищенности института семьи и каждого отдельного гражданина государства. В связи с этим данное явление требует глубокого, разностороннего изучения.

Одним из основных условий успешной профилактики детской безнадзорности является наличие ее системы, т.е. совокупности специальных организационных структур, объединенных общей целью и действующих совместно во имя результата, достижение которого невозможно вне системы. В связи с этим анализ системы профилактики детской безнадзорности РФ, специфики функционирования ее отдельных субъектов, чья деятельность регламентируется, в первую очередь, Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>55</sup>, представляет особый интерес.

Согласно данному Федеральному закону, в систему профилактики детской безнадзорности включены: органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания; органы управления образованием и

---

<sup>54</sup> См. например: Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2002. С. 163; Пугачев В.П. Политология – М.: ООО «Издательство АСТ», 2001. С. 243.

<sup>55</sup> Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон N 120 [принят Гос. Думой от 24 июня 1999г. (с изменениями от 13 января 2001 г., 7 июля 2003 г.)] – СЗ РФ от 14.07.03. N 28 – ст. 2880.

образовательные учреждения; специальные образовательные учреждения открытого и закрытого типов; органы опеки и попечительства; органы по делам молодежи; органы управления здравоохранением и учреждения здравоохранения; органы службы занятости; органы внутренних дел, подразделения по делам несовершеннолетних и центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел и др. Центральная роль в организации деятельности по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, координации усилий государственных органов и общественных организаций отводится Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Кроме того, Ст.24 п. 4 Федерального закона предусматривает участие общественных объединений в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Таким образом, система профилактики детской безнадзорности представляет собой особую межорганизационную систему, определенные элементы которой связаны между собой отношениями субординации. Ряд других элементов связывают отношения координации и функциональная связь.<sup>56</sup>

Детская безнадзорность является показателем кризисного состояния современного российского общества. Увеличение численности и разнообразия учреждений социальной защиты населения в целом и детей в частности призвано обеспечить доступность социальных услуг населению. В связи с этим обостряется проблема межведомственного взаимодействия в социальной сфере. Данное условие требует оптимизации управленческого процесса, формирования межведомственной модели управления, основанной на принципах социального партнерства и согласования интересов, возрастания роли связей с общественностью.

Необходимость межведомственного взаимодействия возникает тогда, когда у субъектов данного процесса существуют взаимопересекающиеся интересы, частично или полностью совпадают цели деятельности. Эти интересы и цели должны быть направлены на предмет взаимодействия, общий для обеих сторон. В данном случае целью всех заявленных субъектов профилактики детской безнадзорности является реализация максимально эффективной первичной и вторичной профилактики данного социального явления.

Однако существует ряд сложностей и противоречий на этапе построения *системы* взаимодействия государства и НКО в сфере профилактики детской безнадзорности.

---

<sup>56</sup> Петровская Ю.А. Организация деятельности основных субъектов профилактики детской безнадзорности в России / Ю.А. Петровская // Третьи Ковалевские чтения: материалы научно-практической конф. / Федер. агентство по образованию, ГОУВПО Санкт-Петербургский гос. ун-т. – СПб, 2008. – С. 554 – 556.

Процесс управления в России в последнее время претерпевает существенные изменения, обусловленные как национальными особенностями политического развития последних лет, так и общемировыми тенденциями. Обострение таких социальных проблем, как детская безнадзорность, беспризорность, требует трансформации управленческих практик, качественно иных подходов к решению управленческих задач в социальной сфере, процессам принятия и реализации управленческих решений.

Известный американский социолог Рональд Инглхарт отмечает, что «общественное доверие к иерархическим институтам убывает, сходя на нет на всем пространстве передового индустриального общества»<sup>57</sup>. На Западе работы Р. Инглхарта приобрели широкую известность. На основании концепции А. Маслоу он пытался объяснить сдвиги в политических приоритетах населения стран Запада, наметившиеся в 60–70-х годах XX века.

В настоящее время функции традиционных бюрократических структур постепенно трансформируются, а вместе с тем трансформируются и методы управления. Происходит становление новой структуры и принципов управления, которое в концептуальном ключе все более и более сосредотачивается в понятии «governance».<sup>58</sup> С точки зрения механизма функционирования системы управления, это выражается в следующих преобразованиях. Происходит смещение акцента с традиционного централизованного администрирования на процесс принятия решений с участием всех акторов, в том числе и негосударственных, что не только придает конечным решениям более легитимный характер, но и позволяет максимально учесть разнообразные интересы, поскольку общественность приобретает статус прямого участника управленческого процесса.<sup>59</sup>

Этот вопрос особо актуален применительно к социальной сфере. В частности, в процессе построения взаимодействия между органами государственной власти и НКО в области профилактики детской безнадзорности. Общественные организации вносят значительный вклад в осуществление деятельности в данной сфере. Круг направлений деятельности общественных организаций весьма широк и включает работу по профилактике наркомании, правовому

---

<sup>57</sup> *Инглхарт Р.* Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества / Р. Инглхарт // Полис, 1997. №4.

<sup>58</sup> *Сморгунов Л.В.* Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы / Л.В. Сморгун // Доклад на российско-германской конференции «От электронного правительства к электронному управлению» (Санкт-Петербург, 22–25 апреля 2005 г.)

<sup>59</sup> *Демидов А.А.* Процесс управления в Карелии: привнесение новых методов некоммерческими организациями // Северная Европа в XXI веке: природа, культура, экономика. Материалы Международной конференции, посвященной 60-летию КарНЦ РАН. Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2006. С.37–39.

просвещению, широкий спектр социальных услуг, консультирование по различным вопросам, защиту прав и законных интересов, лоббирование законодательных инициатив, обучение и повышение квалификации специалистов.

Существуют различные теоретические подходы к определению роли НКО в процессе построения взаимодействия с государством.

Концепция современного демократического либерального общества предполагает разделение государства, общества, и личности. Основной смысл данной концепции состоит в обеспечении баланса интересов этих трех составляющих. В центре системы находится экономически, политически и социально свободная личность, осознающая свои интересы. Для обеспечения своей свободы и интересов личность опирается на баланс между государством и обществом. Сам по себе отдельный человек, особенно ребенок, чьи права нарушаются, не в состоянии противостоять давлению ни со стороны государства, ни со стороны общества, а в системе баланса он перед лицом государства может опереться на гражданское общество, а перед лицом общества – на государство. Таким образом, государство и общество взаимоограничивают друг друга в своем воздействии на личность, тем самым, гарантируя ее свободу. При этом государство и общество являются носителями собственных интересов.

Исходя из представленной концепции, в своих отношениях с государством гражданское общество в лице НКО выполняет две основные функции:

- выражает и отстаивает интересы социальных групп;
- ограничивает влияние государства на личность.

В рамках одного из подходов рассматриваются функции предоставления определенных общественных благ и участие НКО в реализации принимаемых органами власти решений. Внимание исследователей здесь сосредотачивается на анализе форм участия НКО в решении социальных проблем и факторов, определяющих занятие НКО ниши «доработки» и заполнения «пробелов» в принятых государством решений с точки зрения интересов самих граждан. НКО становятся важными участниками процесса реализации, прежде всего, государственной социальной политики.

В рамках этого подхода обозначаются факторы, позволяющие НКО с большим успехом заниматься деятельностью, которая всегда считалась прерогативой государственных организаций и учреждений. Среди основных преимуществ некоммерческого сектора выделяют: отсутствие тенденций к бюрократизации и консерватизму, существенно замедляющим процесс немедленного реагирования на появляющиеся проблемы населения; применение максимально адресного подхода в работе со случаем; склонность к предложению и внедрению инновационных решений возникающих проблем, а также новых способов обеспечения населения необходимыми общественными благами; непосредственная близость к потребителям со-

циальных благ, позволяющая достичь более полной осведомленности о трудностях населения и сокращения временных затрат на выявление острых проблем и предложение решений; более разнообразные ресурсы, используемые в работе, способствующие экономии средств; практика проектной и фандрайзинговой деятельности обеспечивает многообразие источников финансирования, которые могут быть использованы для развития деятельности и многие другие. В свою очередь органы государственной власти, государственные и муниципальные организации и учреждения обладают большими законодательно регламентированными полномочиями в сравнении с некоммерческими организациями, имеют постоянный источник финансирования и значительный опыт деятельности в заявленной области. Эти особенности деятельности НКО и государства рассматриваются в качестве главного аргумента сторонниками построения системы наиболее тесного взаимодействия НКО и государства.

Российской системе управления в области профилактики детской безнадзорности и защите детства в целом свойственна централизация государственной власти и организация решения задач на основе отраслевого управления. Процесс организации взаимодействия государства и НКО в сфере защиты детства в целом и профилактики детской безнадзорности в частности находится на стадии становления.

Постепенно укрепляется конструктивное сотрудничество между органами государственной власти и НКО, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Однако нельзя говорить о систематической практике сотрудничества и взаимодействия (даже информационного) некоммерческих организаций и органов государственной власти в данной сфере. Кроме того, законодательно не регламентировано участие НКО в государственных социальных программах, а также процедуры межсекторного социального партнерства, такие как социальный заказ, социальный грант и другие.

Можно предположить, что механизмы социального взаимодействия государства с НКО в области профилактики детской безнадзорности должны строиться, исходя из следующих положений:

- четкая согласованность и отсутствие двусмысленности в системе правовых норм и регуляторов, обеспечивающих взаимодействие НКО и государства;
- открытые и контролируемые процедуры разработки, принятия и реализации управленческих решений в данной области;
- разнообразные формы и способы финансирования взаимодействия из разных источников на базе открытых конкурсов;
- фиксированные и согласованные правила оценки, осуществления и контроль отчетности за ходом исполнения НКО предлагаемых программ и мероприятий.

## Литература

1. *Демидов А.А.* Процесс управления в Карелии: привнесение новых методов некоммерческими организациями / А.А. Демидов // Северная Европа в XXI веке: природа, культура, экономика: материалы Международной конф., посвященной 60-летию КарНЦ РАН. – Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2006. – 336с.;

2. *Инглхарт Р.* Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества / Р. Инглхарт // Полис. – 1997. – №4;

3. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон N 120 [принят Гос. Думой 21 мая 1999 г.: одобр. Советом Федерации 9 июня 1999 г.(с изменениями от 13 января 2001 г., 7 июля 2003 г.)] // СЗ РФ от 14.07.03. N 28 – ст. 2880.

4. *Петровская Ю.А.* Организация деятельности основных субъектов профилактики детской безнадзорности в России / Ю.А. Петровская // Третьи Ковалевские чтения: материалы научно-практической конф. / Федер. агентство по образованию, ГОУВПО Санкт-Петербургский гос. ун-т. – СПб, 2008. – 799 с.

5. Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2002. – С. 163; Пугачев В.П. Политология / В.П. Пугачев. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2001. – С. 243.

6. *Сморгунов Л.В.* Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы / Л.В. Сморгун // От электронного правительства к электронному управлению: материалы российско-германской конференции. – Санкт-Петербург, 2005 г.

**Сачук Денис**  
*студент 4 курса,*  
*факультет ФПСН ПетрГУ*

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ИННОВАЦИЙ**

Особенностью развития современного российского общества является его постепенное включение в мировое сообщество. Столкновение с общепринятыми нормами экономического, политического поведения приводит к осознанию неизбежности изменений внутри российского общества. Становится необходимым внедрение нововведений в государственную политику.

Если рассматривать нововведения в государственной политике в рамках традиционной схемы – спроса и предложения, когда они являются реакцией на сдвиги во внешней среде, то можно выделить два основных фактора.<sup>60</sup> Первым фактором можно назвать появление новых продуктов, но-

---

<sup>60</sup> *Лобанов В.В.* Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. – СПб.: Питер. – 2004. – С. 273