УДК 351.763

Кривоносова Людмила Александровна – д-р социол. наук, профессор, зав. кафедрой социальной работы и социологии Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: cla60@mail.ru*

Lyudmila Aleksandrovna Krivonosova –Dr. of Sociology, professor, head of the social work and sociology chair of the Far-Eastern institute of management – FGBOU VPO branch "The Russian Academy of National Economy and Public Service by the President of the Russian Federation" (Khabarovsk).
E-mail: cla60mail.ru

L.A. Krivonosova

Problems of homeless citizens is the fields of interaction of authorities with non-profit organizations

In this article the actual problems of formation of interaction mechanisms of the authorities and socially focused public organizations are analyzed. The assessment of experience of collaboration with the persons without the certain residence and occupations in the Khabarovsk Territory is given. Sociological portrait of the vagabond is presented. The prospects of work on decrease in indicators of homelessness in the region are defined.

Keywords: interaction of public authorities with public organizations, social non-profit organization, cooperation and social partnership, social services, vagabond, social protection, social support, charity, volunteering.

Проблемы бездомных граждан – поле взаимодействия органов власти с некоммерческими организациями

В статье проанализированы актуальные проблемы формирования механизмов взаимодействия органов власти и социально ориентированных общественных организаций. Дана оценка опыта их совместной работы с лицами без определенного места жительства и занятий в Хабаровском крае. Представлен социологический портрет данной категории лиц. Определены перспективы работы по снижению показателей бездомности в регионе.

Ключевые слова: взаимодействие органов власти с общественными организациями, социально-ориентированные некоммерческие организации, социальное партнерство, социальные услуги, граждане без определенного

места жительства и занятий, социальная защита, социальные учреждения, благотворительность, волонтерство.

Формирование новой модели управления государственных органов власти, которые призваны отвечать за достойное жизнеобеспечение граждан, посредством создания механизмов взаимодействия органов власти, подведомственных им учреждений социального обслуживания населения и социально-ориентированных некоммерческих организаций (далее – СНКО), происходит в настоящее время в непростой ситуации, требующей анализа и определения реальных перспектив развития. Принятые нормативные документы, такие как: Постановление Правительства РФ №713 от 23.08.2011 г. «О предоставлении поддержки социально-ориентированным некоммерческим организациям», Приказ Минэкономразвития РФ №465 от 08.05.2011 г. «О представлении поддержки социально-ориентированным некоммерческим организациям», – раскрывают суть СНКО и полномочия субъектов по их поддержке, рекомендуют порядок разработки региональных программ взаимодействия с СНКО, конкретизируют требования к структуре и содержанию таких программ. Вместе с тем, нормативные документы ориентированы на функционирование в уже подготовленных для этого условиях, когда в обществе реально сформирован третий сектор. Вызывает беспокойство тот факт, что достойная уважения инициатива государства может быть не реализована по причине неготовности органов власти и некоммерческих организаций (далее – НКО) к такому взаимодействию.

Опыт других социально-ориентированных стран демонстрирует множество форм взаимодействия государства и некоммерческих организаций в решении социальных проблем населения. В обобщенном виде государство привлекает некоммерческие организации для совместной работы по оказанию социальных услуг населению по двум сценариям: делегирует и оплачивает НКО конкретные функции на договорных условиях; формирует взаимоотношения на принципах координации и социального партнерства.

В первом случае государство оставляет за собой право контроля за соблюдением законности деятельности НКО по реализации делегированных функций и эффективностью использования выделяемых средств. Такая ситуация приемлема для уже сложившихся в обществе НКО. В противном случае, эти организации теряют свою самостоятельность и попадают в полную зависимость от государства. В этом смысле НКО также теряют две свои основные функции, определяемые им в структуре современного общества: во-первых, самостоятельное выполнение своих задач, ради которых эти самые НКО образованы, а главное – возможность независимо контролировать государственные органы власти, что является второй значимой функцией и основной миссией этих организаций, представляющих организационно-оформленную часть гражданского общества. Опыт зарубежных стран показывает, что подобная форма взаимодействия вполне приемлема. Так, деятельность НКО США на 93% финансируется государством, при этом, интересы НКО по решению других задач не

снижаются. Данный вариант в российских условиях приемлем при очень продуманной технологии составления договоров между государством и НКО по делегированию полномочий в оказании тех или иных видов социальных услуг населению. В настоящее время государственные органы власти обеспокоены только тем, каким образом и как результативно будет выполнена НКО та или иная делегированная им функция, что не распространяется на функционирование некоммерческих организаций в целом, но и данная позиция властных структур также требует организационно-технологического и методического обеспечения.

Вторым сценарием взаимодействия органов власти с НКО является деятельность, реализуемая на принципах координации и социального партнерства. В этом случае субъекты управления объединяются как равноправные партнеры, решая совместными усилиями конкретные проблемы, при этом каждый из участников остается в своем статусно-правовом поле. Данную форму взаимодействия в современных российских условиях можно избрать как наиболее приемлемую.

Следующей проблемой является масштаб привлеченных органами власти СНКО к решению социальных задач общества. Здесь вопрос не только в финансово-ресурсных возможностях государства, но и в том, какие виды социальных услуг могут войти в поле подобного рода взаимодействия с некоммерческими организациями. Социальная защита населения является, наверное, той отраслью, где подобное взаимодействие наиболее востребовано. По данным Министерства социальной защиты населения Хабаровского края, в число нуждающихся в социальной помощи, защите, поддержке попадают около 63% населения края, и ситуация далека от изменения к лучшему. Сложившаяся единая государственная система социальной защиты населения в Хабаровском крае, в состав которой входят 69 краевых государственных учреждений, проводит огромную работу по социальной поддержке населения, во многом спасая его от краховых ситуаций, но этого недостаточно, да и сама система социальной защиты населения подчас нуждается в «защите» из-за недостаточного финансирования и явно слаборазвитой ресурсной базы. Так, штатная укомплектованность отрасли на 01.08.2012 г. составляла 86,7%. Одна из причин недоукоплектованности кадрами – низкий престиж профессии, обусловленный невысокой заработной платой и высокой интенсивностью труда. Средняя заработная плата соцработников на 01 июня 2012 г. составляла 16371 руб. при средней зарплате по краю 27407 руб. Поэтому не стоит в ближайшем будущем ждать активного притока молодых высококвалифицированных специалистов. В настоящее время (в возрасте до 30 лет) в отрасли работают только 7,2% молодых людей. Поэтому, возвращаясь к сути обсуждаемой проблемы, становится очевидно, что взаимодействие с НКО на масштабном уровне система государственной социальной защиты не осилит по объективным причинам. Нужно начинать с тех видов деятельности, успешное осуществление которых в настоящее время не представляется возможным.

К ним автор относит проблемы бездомности и работу с лицами без определенного места жительства и занятий. Оставляя за пределами статьи анализ причин образования этой категории населения и характеристик данного явления, получившего широкое распространение в России с 90-х гг. XX столетия, его огромное влияние на формирование не только устойчивых проявлений моргинальности, но и культивирование почвы для различного рода девиантных проявлений в обществе, акцентируем внимание лишь на том, что данная проблема практически вышла из-под контроля органов власти. Достаточно сказать, что в настоящее время не известно точное количество лиц без определенного места жительства на территории Хабаровского края. По неофициальным данным Министерства социальной защиты населения, только на территории г. Хабаровска их насчитывается более 6 тыс. Единственная возможность официального контакта с лицами без определенного места жительства осуществляется при их добровольном обращении в государственные учреждения, где заполняются анкеты. Так, в рамках кафедрального социологического исследования нами была обработана и систематизирована информация, полученная из 182 анкет респондентов, имеющих статус лиц без определенного места жительства.

Анализ статистической информации показал, что по возрастным характеристикам опрошенные граждане без определенного места жительства – это люди разных возрастных категорий, основная масса (79,1%) относится к трудоспособному возрасту – 19 – 60 лет, 20% – пожилого возраста (61 – 84 лет). Семейное положение: 27,6% – никогда не состояли в браке, 25,4% – разведены, 17,2% – вдовцы, 8,2% – состоят в браке на момент обследования, 47,8% – имеют детей. Образование: 52,3% – имеют начальное неполное или среднее, 20,1% – среднее специальное, 7,5% – незаконченное высшее, 3,2% – высшее. Большинство опрошенных (79,9%) имеют трудовой стаж, ранее трудились в промышленности – 26,1%, в строительстве – 23,1%, торговле – 8,2%, на транспорте и в связи – 8,2%. Никогда не работали 4,5% опрошенных, 38,1% – имеют судимость, из них 9,7% – отбывали срок свыше 10 лет. В статусе бездомного 25,4% опрошенных находятся до 1 года, 14,2% – от 1 до 3-х лет, 9,0% – от 3 до 5 лет, 28,4% – свыше 5 лет. Основными причинами бездомности являются: скандалы с родственниками – 18,7%, смерть близких родственников и возвращение из мест лишения свободы – 19,0%, квартирные махинации – 14,2%, потеря документов – 10,4%, утеря имущества вследствие несчастных случаев – 4,8% и др. 86,7% опрошенных готовы вернуться к прежней жизни при создании определенных условий.

В настоящее время Министерством социальной защиты населения Хабаровского края по работе с лицами без определенного места жительства уже накоплен определенный опыт работы. Непосредственно проблемами этих лиц занимаются 2 управления министерства: социального обслуживания и социальной поддержки населения. Конкретная деятельность осуществляется 3 отделами: стационарных учреждений и социального обслуживания населения; по проблемам ветеранов и пожилых людей; предоставления социальной поддержки. Работу с данной категорией

населения в 19-ти районах края проводят отделения срочной социальной помощи комплексных центров социального обслуживания населения, краевые государственные учреждения (центры социальной поддержки населения), а также Хабаровский центр социальной адаптации граждан, попавших в экстремальную ситуацию, и специальные отделения домов-интернатов для престарелых граждан и инвалидов, расположенные в гг. Комсомольске-на-Амуре и Хабаровске.

Министерством социальной защиты населения внесены изменения в нормативную правовую базу, давшую возможность расширить спектр социальных услуг, оказываемых лицам без определенного места жительства и занятий. Установлен порядок обращения данной категории населения в центры социальной поддержки по месту фактического пребывания. Бездомным предоставляются следующие виды услуг: приобретение продуктов питания, медикаментов, оформление необходимых документов (в т. ч. паспортов гражданина РФ), оплата проезда к месту жительства. Основную работу с данной категорией населения осуществляет Центр социальной адаптации граждан, попавших в экстремальную ситуацию, который рассчитан на 50 мест. Помимо обозначенных видов социальной помощи, центром предоставляются также социально-бытовые, социально-медицинские, социально-правовые, социально-экономические виды услуг. В среднем, в течение года в этом учреждении получили помощь более 500 бездомных граждан.

Параллельно с государственной системой с данной категорией населения работают общественные организации. Наиболее значимые здесь: ХКОООО «Российский Красный Крест», ХКБОО «Зеленый дом», «Открытое сердце» РОО «ЖИВИ» и др. Общественные структуры предоставляют достаточно емкий перечень видов помощи, вплоть до стационарного проживания граждан в учреждениях. Материальная база общественных организаций складывается из привлеченных благотворительных средств, грантов, пенсий и заработной платы проживающих и клиентов.

Существуют примеры совместной работы государственных учреждений и общественных организаций. Так, например, ГУЗ «Противотуберкулезный диспансер» и ХКОООО «Российский Красный Крест»; Хабаровский комплексный центр социального обслуживания населения и ХКБОО «Зеленый дом» и другие. Министерством социальной защиты было принято решение о предоставлении социальных услуг бездомным, которые находятся под патронажем общественных организаций.

Органами власти инициируется дальнейшее развитие системы взаимодействия с НКО. Так, правительством края подготовлена и принята Краевая программа «Содействие развитию и поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций Хабаровского края на 2012 – 2014 гг.». Выделены финансовые средства на гранты, в том числе и связанные с решением проблем бездомных граждан, разрабатываются механизмы привлечения НКО к решению конкретных видов деятельности, например, по обеспечению бездомных горячим питанием. Но говорить о

масштабности развития механизмов подобного взаимодействия пока не представляется возможным, и здесь, конечно, правомерно ссылаться на объективные причины, но нельзя игнорировать неиспользуемые возможности, связанные с увеличением масштаба привлечения общественных организаций к решению проблем не только материальной поддержки бездомных. В настоящее время за пределами реализации (в рамках взаимодействия с общественными организациями по работе с лицами без определенного места жительства) остается развитие таких видов социальных услуг, как: социально-правовые, социально-психологические, социально-педагогические и др., как результат – работа с бездомными помогает лишь ситуационно и частично решать проблемы.

Используемые формы работы не распространяются на процессы реабилитации, адаптации, профилактики, уменьшения качества бездомных и искоренения бездомности.

Дальнейшее формирование и развитие системы взаимодействия органов власти с НКО по работе с бездомными гражданами должны реализовываться через осуществление процедуры договоров и соглашений по проведению таких видов совместной работы, как: экспертиза нормативных правовых актов; размещение социальных заказов при участии общественных организаций; разработка конкурсных и грантовых программ; проведение ежегодных социальных форумов; создание системы межведомственной координации, организационного и информационного обеспечения и др.

Анализ конкретной формы взаимодействия государства и общественных социально-ориентированных организаций выявил ряд проблемных направлений:

- Во-первых, необходимо понять сущность данного явления и определить основные формы взаимодействия.

- Во-вторых, с учетом конкретных характеристик, из всех форм взаимодействия государства и гражданского общества необходимо выделить те, которые могут быть воплощены в Хабаровском крае в рамках конкретного дискурса «Бездомные граждане».

- В-третьих, требуется свести в единую плоскость теорию и практику и на основе анализа полученных результатов вывести соответствующие рекомендации на перспективу практической и, в большей степени, прагматической направленности.

Отсутствие в настоящее время понимания эффективности взаимодействия органов власти и общественных организаций в реальности демонстрирует деятельность в формате стандартов рационального и бюрократического подходов, жестко расписывающих полномочия, но слабо приспособленных для развития и учета состояния внешней среды. Заторможенным оказался процесс передачи функций с государственного на общественный уровень. Органы власти пока еще не дооценивают значение общественных организаций или противодействуют их вхождению в зону своих полномочий.

Общественные организации как субъекты гражданского общества взаимодействуют с органами власти в зависимости от их отношения к политическому режиму, от идейно-политических установок и ориентаций, политического веса, обладания ресурсами и человеческим потенциалом. Участие общественных организаций в социальной защите населения затруднено: недостатками законодательного обеспечения данного процесса; несоответствием ряда законов ситуации, складывающейся в стране и в регионах; незаинтересованностью аппарата государственного и муниципального управления в информационном обмене с населением; отсутствием мониторинга выявления и учета негативных тенденций в системе социальной защиты населения, непредвиденных угроз, рисков, источников нестабильности.

Применение современных механизмов и технологий взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций будет способствовать пониманию общественно значимых проблем, открытости органов власти и общественных организаций, взаимному доверию, информированности, осознанию необходимости обеспечения приоритетов общественных интересов, достижению социального согласия, интеграции и консолидации общества.

Автор предполагает, что эффективное взаимодействие органов власти и общественных организаций является важнейшим фактором, нацеленным на реализацию общественных интересов, повышение благосостояния населения, уровня доверия к власти, авторитета общественных организаций как институтов гражданского общества.

При этом, органы власти и общественные организации выступают как самостоятельные субъекты, располагающие различным политическим весом, ресурсами и потенциалом. Они взаимодействуют как два взаимосвязанных и взаимоопозиционных начала общественной жизни.

Литература и источники:

1. Бадонов, М. А. Зарубежный опыт работы с лицами без определенного места жительства / А. М. Бадонов // Вестник Бурятского государственного университета. – 2009. – № 5. – С. 229 – 232.

2. Былов, В. Г. Эксперимент «ФУАЕ» в Великобритании: итоги и перспективы : сводный реферат / В. Г. Былов // Реферативный журнал. Серия 2: Экономика. – 1995. – № 3. – С. 146 – 148.

3. Варсопко, А. Бездомность в современной России: проблемы и пути их решения. Вып. 1 / А. Варсопко, Е. Ринн // За преодоление социальной исключенности. – СПб, 2008.

4. Лиходей, О. А. Решение проблем бездомности силами государства (зарубежный опыт) / О. А. Лиходей // Социально-гуманитарные знания: научно-образовательное издание. – 2005. – № 3. – С. 298 – 312.