

КЕМЕРОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

*На правах рукописи*

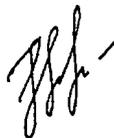
Протасова Татьяна Николаевна

**МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ  
УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ  
В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ СИРОТСТВА НА ТЕРРИТОРИ**

**Специальность - 22.00.08 -  
социология управления**

*Автореферат*

*диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук*



**Кемерово 2004**

Работа выполнена на кафедре социологических наук  
Кемеровского государственного университета

- Научный руководитель: - доктор социологических наук,  
профессор Шпак Лидия Леонидовна
- Официальные оппоненты: - доктор психологических наук,  
профессор Яницкий Михаил Сергеевич  
- кандидат социологических наук  
доцент Киселев Николай Николаевич
- Ведущая организация: - Кузбасский государственный  
технический университет

Защита состоится «02» июля 2004 г. в 12 часов на заседании диссертационного  
совета 212.088.01 по присуждению ученой степени кандидата социологических  
наук в Кемеровском государственном университете по адресу: 650043, г. Кемерово,  
ул. Красная, 6

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке  
Кемеровского государственного университета

Автореферат разослан «01» июня 2004 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат политических наук,  
доцент



С.В. Бирюков

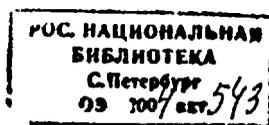
## Общая характеристика работы

**Актуальность диссертационного исследования** обусловлена нуждами социальной практики, остротой проблем, связанных с детской неприкаянностью, беспризорностью, сиротством и угрожающим нарастанием фактов отклоняющегося поведения детей и подростков. Еще один вызов социальной практики - предупреждение насилия над детьми, а также необходимость социальной реабилитации в случаях искалеченного детства. Востребованность темы исследования социальной практикой подтверждается и тем, что учреждения социальной защиты, непосредственно работающие с населением и «учетными категориями» своих клиентов, также испытывают потребность в комплексном решении проблем сиротства на территории.

Территориально-управленческий аспект взаимодействия учреждений социальной сферы становится актуальным сегодня, поскольку общество имеет возможность объединить усилия государственных, муниципальных органов власти и учреждений, организаций некоммерческого «3-го сектора» для осуществления практических мер, смягчающих остроту проблем сиротства, особенно в отношении социальных сирот, обездоленных при живых родителях и самими родителями. Разработка рекомендаций, механизмов взаимодействия учреждений социальной сферы позволяет полнее использовать резервы данной сферы и экономить ресурсы, добиваться преодоления межведомственных барьеров в интересах благополучия детей и всего населения.

Заявленная тема актуальна и в научном плане, поскольку в социологии управления на сегодня мало работ, презентующих разрабатываемую диссертанткой проблематику.

**Разработанность темы в научной литературе.** Проблемы взаимодействия привлекали к себе внимание исследователей различных областей научного знания. Взаимодействие рассматривалось в работах Платона, Аристотеля, Гоббса, Спинозы, Канта и др. философов. Значимый вклад в изучение данной темы внесли такие зарубежные ученые, как М. Вебер, Т. Парсонс, Г. Зиммель, Э. Гидденс и др. В отечественной социологии общие проблемы взаимодействия рассматри-



вались Б.Л. Чичериным, М.М. Ковалевским, П.Л. Сорокиным, К.М. Тахтаревым и др. Среди современных ученых можно назвать В.В. Желтова, О.С. Разумовского, Е.В. Руденского, Г.М. Удальцову, В.П. Фофанова, Л.Л. Шпак и др.

Общие вопросы социального управления рассматривались в публикациях Ю.Л. Аверина, В.Г. Афанасьева, А.И. Пригожина, А.М. Омарова, Т.М. Дридзе, Н.С. Данакина, Е.В. Охотского, В.С. Комаровского, Н.М. Слепенкова, В.И. Добренькова др.

Общие проблемы социальной сферы освещены в работах таких авторов, как С.Л. Григорьев, Л.Г. Гусякова, - А.Л. Ляшенко, Г.Л. Осадчая, А.М. Бабич, Е.Л. Жильцов, Е.В. Егоров, О.Л. Викторов, В.Л. Кураков, Н.В. Бондаренко, Э.Л. Грибакина, В.Л. Ковалев и др.

Специфика социальной политики в целом и как разновидности региональной политики освещается в работах С.В. Бирюкова, Н.Д. Вавилиной, Л.Г. Гусяковой, В.З. Желтова, Я.Л. Шпак, А. Шаронова, Ф.Э. Бурджалова, Г.Л. Осадчей и др.

Различные аспекты управления учреждениями социальной сферы отражены в работах Н.Д. Вавилиной, А.Л. Ляшенко, Г.М. Удальцовой, Е.И. Холостовой, Л.В. Топчего, В.Г. Попова, Н.Б. Горюновой и др.

Социальные проблемы сиротства отражены в работах исследователей НИИ детства Российского детского фонда и института социологии РАН (ИЗ. Анисимовой, В.В. Беякова, И.Ф. Дементьевой, И.Г. Жирицкой, Н.Л. Иванова, А.М. Нечаевой и др.). Государственную социальную политику в интересах детей изучают Е.М. Рыбинский, Л.В. Кузнецова, М.Л. Несмеянова и др. Проблемы насилия над детьми в семье рассматривались в работах Л.С. Алексеевой, В.М. Закировой, А.Д. Кошелевой, М.Р. Рокицкого и др.

Смежными проблемами межтерриториального и внутритерриториального взаимодействия учреждений социальной сферы занимается узкий круг авторов (Д.А. Кутан, Е.З. Хижнякова, А.В. Гуревич и др.).

Общими усилиями исследователей в разработке данной тематики достигнуто следующее:

- Сформированы концептуальные основы для изучения социального взаимодействия на территории;

- Раскрыто понятие социальной сферы;
- Определены специфика учреждений социальной защиты и технологии работы этих учреждений с различными категориями клиентов, в том числе с детьми и семьями, попавшими в трудные жизненные обстоятельства;
- Описаны социальные проблемы и причины сиротства.

Однако остались слабо освещенными принципы и механизмы межведомственного взаимодействия, необходимого для комплексного решения проблем сиротства на территории. Пока еще уделялось мало внимания разработке проблем взаимодействия в территориально-управленческом аспекте, в том числе с учетом позиционирования интересов сирот и наличия межведомственных барьеров.

**Проблема исследования** - слабое использование территориально-управленческих механизмов во взаимодействии учреждений социальной сферы для комплексного решения проблем сиротства.

**Объект исследования** - взаимодействие учреждений социальной сферы на территории.

**Предмет исследования** - организация межведомственного взаимодействия в решении проблем сиротства.

**Цель диссертационной работы** - оптимизация территориально-управленческих механизмов межведомственного взаимодействия учреждений социальной сферы в решении проблем сиротства.

**Задачи**, реализующие цель исследования:

- раскрыть понятие «межведомственное взаимодействие в социальной сфере»;
- дать типологию межведомственных барьеров в аспекте позиционирования интересов сирот и возможностей учреждений социальной сферы;
- охарактеризовать принципы и механизмы взаимодействия учреждений социальной защиты с другими учреждениями социальной сферы;
- изучить возможности комплексного решения проблем сиротства на путях преодоления межведомственных барьеров в социальной сфере.

**Гипотезы исследования.**

**Гипотеза-основание:** взаимодействие учреждений социальной сферы - это необходимое условие комплексного решения проблем сиротства детей и подрост-

ков на территории; изучение проблемы взаимодействия в территориально-управленческом аспекте позволяет оптимизировать процессы взаимодействия в интересах сирот.

*Гипотезы-следствия:*

- Соблюдение принципов взаимодействия позволяет выработать общий, концептуально выстроенный управленческий подход к комплексному решению проблем сиротства на территории;
- Технологическое обеспечение процессов взаимодействия способствует концентрации ресурсов и усилий взаимодействующих сторон в решении узловых проблем сиротства детей и подростков на территории;
- Преодоление межведомственных барьеров ведёт к унификации процессов взаимодействия и одновременно вносит достаточное разнообразие форм, способов и средств достижения общих целей взаимодействующими сторонами;
- Организация взаимодействия учреждений социальной сферы зависит от компетентности управленческих кадров и территориально-управленческих возможностей взаимодействующих сторон.

**Теоретико-методологическими основами исследования** были системный подход и метод системного анализа, а также структурно-функциональный подход к изучению объекта и предметной области диссертационного исследования.

Осмысление процессов, механизмов и последствий межведомственного взаимодействия велось автором в рамках интерпретативных парадигм (парадигмы социального действия, адаптивной), а также функционалистской парадигмы.

Опорой в исследованиях служили концепции научного и социального управления, разработанные в отечественной социологии, концепция социального взаимодействия.

Автором использованы отдельные положения теории социального действия М. Вебера, Т. Парсонса, теории обмена.

Кроме того, полезными для диссертанта оказались идеи и концепции современных авторов, разрабатывающих проблемы организаций, технологий взаимодействия (Н.С. Данакин, В.С. Дудченко А.И. Пригожий, А.В. Стрыгин, В.В. Щербина и др.).

**Методы исследования:** структурно-функциональный анализ, экспертный опрос, анкетный опрос, включенное наблюдение, традиционный анализ документов, вторичный анализ.

**Эмпирическая база исследования. Информационное оснащение.**

В эмпирическую базу исследования вошли прикладные исследования, проведенные лично диссертантом и с её участием в 1998-2004 гг.:

- Опрос воспитанников детского дома-школы с. Берёзово Кемеровского района (54 подростка до 18 лет) - 1999 г.;
- Опрос работников Березовского детского дома-школы (ведомственная подчиненность - Управлению образования Кемеровского района), - 1999 г.;
- Изучение текущей и годовой учетно-отчетной документации территориального управления социальной защиты Администрации Кемеровского района (1998-99 гг.);
- Материалы включенного наблюдения в период работы в Центре социальной помощи семье и детям г. Кемерово (2002-2004 гг.);
- Участие в работе советов «Семья» микрорайонов г. Кемерово (2003-2004 гг.);
- Опрос участников советов «Семья» микрорайонов г. Кемерово (2004 г., 100 чел.);
- Экспертный опрос руководящих работников учреждений социальной сферы г. Кемерово (из числа участников решения проблем сиротства и безнадзорности детей на территории, 2004 г., 30 чел.).

В диссертации использованы материалы текущего архива Центра социальной помощи семье и детям, а также документы координационного совета «Семья» и «Совета по профилактике, безнадзорности и правонарушениям среди несовершеннолетних» г. Кемерово (за 2002-04 гг.). Методом вторичного анализа были изучены близкие к диссертационной проблематике материалы исследований международного проекта «Стратегия партнёрства: местное развитие» (1999-2002 гг., руководители проекта д.ф.н., проф. В.В. Желтов, д.с.н., проф. Л.Л. Шпак), материалы исследований, проведенных в г. Березовском (Центр социальной помощи семье и детям, директор - к.с.н. Н.Б. Горюнова). Кроме того, изучалась информация, имеющаяся о британском проекте по проблемам социальной

защиты населения в Кузбассе, материалы социологического исследования, проведенного в Центре социальной помощи семье и детям г. Кемерово «Социальные услуги: соответствие запросам населения» (директор - И.А. Черняева, научный руководитель - Л.И. Шпак, исполнители Т.Ю. Мочалова, М.Н. Большакова, Е.В. Поличук, Н.Б. Сеницкая, 2002-2003 гг., опрос 600 чел.).

Надежность и достоверность результатов обеспечены перепроверкой материалов, полученных в разные годы об определенных состояниях объекта исследования, репрезентативностью выборки, проведением апробации методик и инструментария на пилотажном этапе исследования, соблюдением канонических правил валидности социологических выводов и используемой информации. Кроме того, автор путем включенного наблюдения проверяла достоверность документальных источников и фактов взаимодействия непосредственно в учреждениях социальной защиты и в координационном совете «Семья» (г. Кемерово).

Научная новизна исследования:

- Уточнено понятие «межведомственное взаимодействие в социальной сфере»;
- Дана классификация межведомственных барьеров во взаимодействии учреждений социальной сферы применительно к решению проблем сиротства детей и подростков (правовые, организационно-управленческие, инновационные, социальные, психологические, культурные, коммуникативные, религиозные, этнические, гендерные, политические, географические и другие барьеры);
- В территориально-управленческом аспекте предложен технологический процесс взаимодействия учреждений социальной сферы на основе позиционирования интересов сирот и учреждений социальной сферы;
- Систематизированы принципы и механизмы взаимодействия учреждений социальной сферы в комплексном решении проблем сиротства на территории.

На защиту выносятся следующие положения:

- *межведомственное взаимодействие в социальной сфере – это процесс согласования форм, средств и способов решения общезначимых социальных проблем с учетом интересов населения и территориально-*

*управленческой специфики взаимодействующих сторон*; межведомственный подход в работе учреждений социальной сферы усиливает позицию каждой взаимодействующей стороны, позволяет преодолеть ограниченность ведомственного управления, ведет к концентрации ресурсов и усилий учреждений на узловых проблемах несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

- межведомственное взаимодействие учреждений социальной сферы на территории затруднено наличием барьеров, преодоление которых позволяет оптимизировать совместную работу учреждений за счет унификации процессов взаимодействия, обеспечить вариативность и доступность социальных услуг адекватно интересам сирот; в диссертации характеризуются организационно-управленческие, инновационные, коммуникативные и другие барьеры;
- соблюдение основных принципов межведомственного взаимодействия дает возможность концептуально обосновать управленческую деятельность, выбор методов и форм комплексного решения проблем сирот;
- организация межведомственного взаимодействия учреждений социальной сферы при решении проблем безнадзорных детей и сирот в территориально-управленческом аспекте направлена на стимулирование совместной работы учреждений на территории, на преодоление барьеров, а также на определение меры участия специалистов в судьбах несовершеннолетних и совершенствование технологического процесса взаимодействия учреждений в интересах сирот.

#### **Теоретическая значимость исследования.**

В диссертации разработаны концептуальные положения, характеризующие социальную сферу в территориально-управленческом аспекте применительно к проблемам сиротства. Предложена концептуальная схема технологического сопровождения процессов взаимодействия учреждений с учетом межведомственных барьеров и позиционирования интересов детей-сирот. Диссертационные положения могут быть использованы как исходные для дальнейшего изучения территориально-управленческих проблем социальной сферы.

#### **Практическая значимость исследования.**

Основные результаты диссертационного исследования могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений социальной сферы при организации и проведении межведомственной работы по решению проблем безнадзорности и сиротства.

Материалы исследования можно использовать в вузовском преподавании курсов социологии управления и социологии социальной сферы, в различных формах подготовки и переподготовки кадров социологов, политологов, социальных работников, государственных и муниципальных служащих.

### **Апробация диссертационной работы.**

Ряд положений диссертации отражены в выступлениях автора на научных конференциях, в том числе на международной научно-практической конференции «Местное развитие: теория и практика» (г. Кемерово, 4 июня 2002 г.), на всероссийской научно-практической конференции «Социальная работа в изменяющейся России: проблемы, поиски, перспективы» (г. Томск, 16-17 мая 2003 г.).

С идеями и рекомендациями автор диссертации выступала на кафедре социологических наук Кемеровского госуниверситета, на рабочих совещаниях работников Центра социальной помощи семье и детям и его филиалов в г. Кемерово.

### **Структура и объем диссертации.**

Диссертация состоит из введения, двух глав (каждая содержит по два параграфа), заключения, списка литературы, приложений. Содержание изложено на страницах машинописного текста.

## **Основное содержание диссертационной работы**

Во «**Введении**» обоснована актуальность темы диссертации, дан анализ степени разработанности проблемы, определены цели и задачи, объект и предмет исследования, характеризуется научная новизна и практическая значимость работы, сформулированы гипотезы и проблема, определены методы и эмпирическая база исследования.

**В главе 1 — «Межведомственное взаимодействие в социальной сфере: понятие, управленческая практика»** — определяется сущность межведомствен-

ного взаимодействия в социальной сфере, характеризуется специфика реализации комплексного решения проблем безнадзорных детей и социальных сирот на территории.

*В первом параграфе – «Понятие «межведомственное взаимодействие в социальной сфере»* — характеризуются методологические основы изучения межведомственного взаимодействия и уточняется определение понятия «межведомственное взаимодействие в социальной сфере».

Межведомственное взаимодействие в диссертации рассматривается как разновидность социального взаимодействия, сторонами которого выступают социально ориентированные субъекты (подведомственные организации, учреждения на территории), достигающие своих целей посредством определенных профессионально специализированных мер и действий. Объектом взаимодействия является деятельность по реализации взаимопересекающихся целей и интересов, которая является важной составляющей частью набора средств для решения социальных проблем населения. Это функции одного учреждения, которые способны дополнить, усилить работу других учреждений. Суть межведомственного взаимодействия в обмене возможностями между учреждениями при решении общих задач.

Специфику межведомственного взаимодействия определяет содержание понятия «ведомство», которое рассматривается как государственный орган управления, располагающий сетью учреждений. Ведомственная система управления социальной сферой создает условия для формирования ведомственных интересов. Эти интересы определяют характер, принципы и механизмы совместной работы учреждений и частично реализуются в межведомственном взаимодействии.

Для раскрытия сущности межведомственного взаимодействия проведен обзор работ М. Вебера, Т. Парсонса, Р. Мертона, Г. Зиммеля, П. Сорокина, Э. Гидденса и других ученых, изучающих проблемы социального действия и взаимодействия.

В параграфе уточняется понятие «межведомственное взаимодействие в социальной сфере». Это уточнение заключается в следующем:

подчеркивается конвенциональный характер формирования механизма взаимодействия (согласование форм, средств и способов решения проблем);

определяются границы взаимодействия (социальная сфера, включающая учреждения социальной защиты, здравоохранения, образования, культуры, коммунально-бытовое обслуживание населения, в отдельных случаях - учреждения правоохранительных органов);

предлагается предмет взаимодействия - общезначимые для территории и субъектов социальные проблемы;

в определение включено требование учета территориально-управленческих возможностей взаимодействующих сторон.

Комплексное решение проблем сиротства на территории предполагает, что учитывается степень сложности жизненных обстоятельств, в которых находятся сироты, обеспечивается административно-управленческое и социальное сопровождение детей в соответствии с их жизненными циклами и запросами (от рождения до совершеннолетия), оказывается ощутимое воздействие на непосредственное социальное окружение сирот, с помощью институтов реализуются объективные интересы детей-сирот.

Кроме того, комплексное решение проблем сиротства зависит от профессиональной деятельности учреждений различной ведомственной подчиненности. Территориально-управленческий аспект межведомственного взаимодействия включает:

определение предмета взаимодействия;

выявление степени совпадения целей и совместимости интересов;

интеграцию ведомственных интересов в общетерриториальные интересы на основе согласования;

четкое разграничение прав, обязанностей и функций взаимодействующих сторон;

организацию и обустройство единого информационного пространства;

упорядоченность связей и отношений на основе учета интересов участников;

выявление реальных жизненных ситуаций, в которых находятся сироты в конкретный момент.

Социальная сфера призвана решать разнообразные проблемы жизнедеятельности и жизнеобеспечения населения, которые требуют применения комплексного подхода, объединения усилий различных структур, использования

механизмов межведомственного взаимодействия.

В решении проблем социального сиротства принимают участие, помимо учреждений различной ведомственной подчиненности, органы государственной власти и местного самоуправления, благотворительные фонды и организации. Межведомственное взаимодействие направляется логикой управленческого подхода к узловым этапам технологического процесса социальной защиты и реабилитации сирот. В диссертации выделены меры в отношении социальных сирот и возможные участники межведомственного взаимодействия на различных этапах решения проблемы сиротства.

Функциями межведомственного взаимодействия в социальной сфере являются интегративная, адаптивная, информационно-коммуникативная, диагностическая, инновационная, превентивная.

Автор делает вывод о том, что межведомственное взаимодействие в социальной сфере позволяет преодолеть ограниченность ведомственного управления, обеспечивает эффективное взаимодействие ведомственных учреждений и структур власти в интересах населения.

*Во втором параграфе первой главы - «Межведомственные барьеры в решении проблем сиротства на территории»* — дана классификация межведомственных барьеров во взаимодействии учреждений социальной сферы в аспекте позиционирования интересов сирот.

В диссертации в качестве межведомственных барьеров понимаются обстоятельства (субъективного и объективного характера), не позволяющие участникам достичь поставленных целей, предполагаемых результатов. Барьеры усложняют работу, не позволяют адекватно учитывать интересы сиротства, препятствуют координации действий, совместному принятию решений и оказанию социальной помощи нуждающемуся.

Причинами возникновения межведомственных барьеров могут стать высокая организационная дифференциация, стремление к ведомственной автономности и замкнутости управления, отсутствие цельной, логичной, адекватно отражающей реальную действительность концепции развития социальной сферы. Без единой концепции совместных действий каждое учреждение самостоятельно выполняет межведомственную работу на удобных для каждого отдельного случая

принципах.

Затрудняют совместную работу также ведомственные интересы, личные интересы чиновников, несогласованность целей и действий учреждений различных ведомств, индивидуализм профессионалов, преувеличение значимости стандартизированных правил, процедур, слабый контроль над реализацией механизмов и принципов межведомственного взаимодействия, ресурсная необеспеченность, низкий уровень квалификации кадров и др. Барьеры межведомственного взаимодействия можно условно типологизировать по уровням их существования на внутриорганизационные, внутриведомственные, собственно межведомственные.

Межведомственные барьеры создают условия для влияния на процессы совместной работы субъективного фактора. Субъективный фактор межведомственного взаимодействия многогранен и зависит от мировоззрения, идеологии, политической настроенности, образованности субъекта, морали, религии, традиций и т.п.

Эффективность межведомственного взаимодействия зависит от внутриведомственного и внутриорганизационного взаимодействия, а также от эффективности деятельности каждого учреждения, принимающего участие в совместной работе. К числу общих трудностей учреждений социальной защиты населения, отягощающих межведомственную работу, диссертант относит: слабую правовую базу системы социального обслуживания; двойную подчиненность учреждений; ограниченность финансовых ресурсов на всех уровнях; низкий социальный статус и неадекватную заработную плату работников социальных служб и др. Данные обстоятельства вызывают текучесть кадров и несерьезное отношение к специалистам среди населения. Противоречием в деятельности учреждений социальной защиты является то, что при наличии барьеров происходит перераспределение функций, их дублирование, но не перераспределяются полномочия кадров и ресурсы, обеспечивающие реализацию соответствующих функций самого учреждения.

Чрезмерное преследование ведомственных или территориальных интересов порождает явления «ведомственности» или «местничества». Задача сочетания ведомственных и территориальных интересов заключается в обеспечении взаимовыгодной их реализации. Ведомства в своей деятельности должны учитывать

специфику и возможности территории, органы власти которой, в свою очередь, должны выстраивать социальную политику в соответствии с задачами и интересами ведомств.

Существующие в практике совместной работы барьеры затрудняют реализацию принципов и механизмов межведомственного взаимодействия, провоцируют нерациональное дублирование, ведут к разобщенности действий, в связи с чем сужаются возможности предоставления услуг нуждающимся категориям населения, сокращается вариативность форм работы по решению проблем сиротства.

Во второй главе - «Организация межведомственного взаимодействия учреждений социальной сферы на территории» - характеризуются пути и средства оптимизации территориально-управленческих механизмов межведомственного взаимодействия учреждений социальной сферы при решении проблем безнадзорных детей и сирот на территории.

*В первом параграфе второй главы - «Принципы и механизмы межведомственного взаимодействия учреждений в социальной сфере» — дается характеристика принципов и механизмов взаимодействия учреждений социальной сферы, анализируются условия их реализации.*

*Принципы межведомственного взаимодействия - это исходные основополагающие требования, которыми руководствуются взаимодействующие субъекты при организации совместного решения социальных проблем.*

Основные принципы межведомственного взаимодействия автор группирует по нескольким критериям:

*критерию регулятивной силы (правовой, социальной ответственности субъектов управления),*

*по степени организационно-управленческой технологизации (принцип адекватности, обратной связи, координации взаимообусловленных действий, принцип автоматизированного учета в информационном обмене),*

*по критерию совместимости профессиональной деятельности кадров (компетентности, преемственности, согласованности интересов, меры участия в межведомственной координации),*

*программно-целевой критерий (комплексности и системности, научной и методической обоснованности, принцип конечно-целевой направленности, непре-*

рывности оказания социальной помощи детям-сиротам, проблемной ориентации деятельности учреждений),

*нравственный критерий в отношениях с детьми* (принципы социальной справедливости, гуманизма, терпимости, соучастия в судьбе).

В диссертации выделены факторы, определяющие содержание и направленность принципов межведомственного взаимодействия при решении проблем безнадзорных детей и социальных сирот (стратегические цели государства и общества в целом, законодательная регламентация, научная обоснованность, цели и характер совместной работы, специфика и важность реализации ведомственных интересов посредством взаимодействия, субъективный фактор, наличие ресурсной базы, территориальные особенности, специфика решаемых проблем, отношение к взаимодействию учреждений со стороны вышестоящих структур).

Комплексное использование принципов межведомственного взаимодействия отражает их объективную обусловленность и направляет совместные усилия на достижение общих целей.

Принципы являются важнейшим основанием механизма управления. Соблюдение принципов межведомственного взаимодействия обеспечивает научную обоснованность процессам взаимодействия, согласование интересов, действий учреждений различной ведомственной подчиненности, ориентацию на узловые интересы несовершеннолетних.

*Механизм межведомственного взаимодействия - это совокупность форм, мер, средств и способов, обеспечивающих совместную работу учреждений различных ведомств при достижении общих социально значимых целей.*

Распространенными формами взаимодействия учреждений социальной сферы на практике выступают: совместная работа по реализации межведомственных проектов и программ (сочетание ведомственных и территориальных интересов и возможностей); создание межведомственного координационного звена (комиссий, советов); создание коммуникативной системы; разработка законодательной базы, регламентирующей основные принципы и правила совместной работы различных учреждений; проведение межведомственных совещаний, семинаров, конференций, рабочих групп специалистов и других мероприятий по обмену

опытом; использование инновационных методик, технологий работы, предусматривающих совместную деятельность различных учреждений при решении проблем безнадзорных детей и сирот.

В диссертации рассмотрен опыт реализации механизмов межведомственного взаимодействия в г. Кемерово и Кемеровской области. Дан анализ работы Советов «Семья» (г. Кемерово), как формы межведомственной работы по решению социальных проблем семей и детей на территории. Отмечается эффективность трехуровневой модели функционирования Советов «Семья». Это построение позволит выстраивать межведомственную работу на основе анализа интересов семей и детей на территории. Выявлены слабые стороны реализации данного механизма совместной работы различных учреждений, определены основные функции координирующего органа (целевая, контрольная, методическая, прогнозная, профилактическая, нормативная). Автором обосновывается необходимость новых форм информационного обеспечения процессов межведомственного взаимодействия на территории.

Применение принципов и механизмов межведомственного взаимодействия позволяет координировать действия учреждений социальной сферы, ведомственные интересы, рожденные практикой их функционирования, «разгружает» управленческое пространство от барьеров.

*Второй параграф второй главы - «Преодоление межведомственных барьеров при решении проблем безнадзорных детей и социальных сирот» - раскрывает возможности комплексного решения проблем сиротства на путях преодоления межведомственных барьеров в социальной сфере.*

Преодолению барьеров в межведомственном взаимодействии учреждений социальной сферы способствует внедрение в практику социально-управленческих технологий сотрудничества: освоение процедур согласования интересов, решений, действий; создание единой информационной и аналитической базы; заключение договоров о взаимопонимании; оптимизация документооборота между учреждениями и др.

Диссертантом выделены основные факторы, стимулирующие межведомственное взаимодействие (адекватная целям социальная политика, наличие правовых регуляторов межведомственных отношений и т.д.), а также ограничения,

препятствующие взаимодействию.

В данном разделе диссертации приводятся результаты экспертного опроса 30 руководящих работников учреждений социальной сферы г. Кемерово (заведующих структурными подразделениями учреждений социальной защиты населения, образования, здравоохранения, культуры, начальников пунктов охраны общественного порядка и подразделений по делам несовершеннолетних).

Большинство опрошенных руководящих работников учреждений социальной сферы считают, что механизмы межведомственного взаимодействия учреждений социальной сферы, реализуемые на сегодняшний день, не обеспечивают оперативного решения проблем ребенка, находящегося в неблагополучной среде, они не способны решать их эффективно, требуют доработок (табл. 1).

Таблица 1

**Барьеры межведомственного взаимодействия**  
(Опрос 30 экспертов, г. Кемерово, апрель)

<b>Перечень барьеров</b>	<b>Число выборов</b>
Правовые барьеры	30
Информационные барьеры	26
Психологические барьеры	19
Гендерные (по полу) барьеры	1
Политические барьеры	13
Отсутствие обратной связи	7
Индивидуально-личностное неприятие взаимодействия на местах	19
Ресурсная необеспеченность	30
Преследование интересов своего учреждения, организации, ведомства	21
Традиционные технологии работы	2
Несоответствие кадров предъявляемым к ним требованиям	9
Личные интересы чиновников	10
Преувеличение значимости стандартизированных правил, процедур	5

<b>Несогласованность интересов и действий</b>	<b>23</b>
<b>Нерациональное дублирование действий</b>	<b>12</b>
<b>Бюрократичность учреждений</b>	<b>24</b>
<b>Несоответствие функций имеющимся полномочиям</b>	<b>22</b>

Автором обоснована возможность оптимизации межведомственного взаимодействия за счет усовершенствования внутриведомственной и внутриорганизационной работы.

Для совершенствования комплексной работы по решению проблем сиротства актуальным является проведение социальной диагностики, замера состояний и качества, результативности межведомственного взаимодействия. Социологическое вмешательство позволяет оптимизировать деятельность учреждений на основе научного обоснования управленческих действий в отношении сирот на территории. Ведение в практику социологического сопровождения деятельности учреждений социальной сферы и создание условий для информационного обмена позволит обосновывать управленческие решения с учетом позиций и интересов детей и возможностей конкретного учреждения.

В территориально-управленческом аспекте охарактеризован технологический процесс взаимодействия учреждений социальной сферы на основе позиционирования интересов сирот. Учет предложенных этапов объединения усилий различных ведомств в социальной сфере способствует концентрации ресурсов и усилий взаимодействующих сторон в решении узловых проблем сиротства детей и подростков на территории, дает возможность исключить возможные барьеры, нерациональное дублирование функций, обеспечить согласованность усилий, реализацию интересов участников по коалиции, оптимизировать межведомственную и внутриведомственную работу.

В диссертации характеризуется необходимость проведения анализа эффективности межведомственного взаимодействия на территории. Предложены процедуры, подходы анализа совместной работы, типологизированы критерии оценки.

Разработаны общие рекомендации по организации межведомственной рабо-

ты с безнадзорными детьми и сиротами на территории с учетом позиционирования интересов несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении.

На основе изучения научных работ различных исследователей, учетно-отчетных материалов деятельности учреждений социальной сферы, включенности в процесс организации и решения проблем безнадзорных детей и социальных сирот диссертантом выделены некоторые пути совершенствования межведомственного взаимодействия на территории. Межведомственное взаимодействие учреждений социальной сферы позволяет преодолеть ведомственную ограниченность, создать эффективные технологии совместной работы на основе единой информационной базы и общих скоординированных усилий, направленных на решение узловых проблем несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении.

«Заключение» диссертации содержит обобщенные результаты исследования, наиболее важные выводы и рекомендации.

Диссертантом выделены и исследованы факторы, определяющие специфику межведомственного взаимодействия учреждений социальной сферы при решении проблем сиротства на территории.

Процесс межведомственного взаимодействия на территории прошло ряд этапов: возникновение и осознание потребности во взаимодействии, определение цели, контингента участников, создание и реализация планов и программ совместных действий служб на территории и др. Однако еще не сложился механизм взаимодействия в комплексном решении проблемы сиротства, не определены нормы и правила совместной работы, отсутствуют системные санкции для их поддержания, отягощают работу нерациональное дублирование функций, барьеры взаимодействия и недостаточное финансирование.

Предложения диссертанта направлены на оптимизацию межведомственного взаимодействия учреждений социальной сферы при решении проблем безнадзорных детей и социальных сирот на территории. В качестве основных путей совершенствования комплексной работы предложено:

- обеспечить межведомственное взаимодействие необходимой законодательной базой за счет разработки и внедрения нормативно-правовых ак-

тов на всех уровнях, регламентирующих механизмы и принципы межведомственного взаимодействия, права и обязанности участников, разграничивающих их функции и полномочия, определяющих источники и объемы финансирования, гарантирующих соблюдение и реализацию прав несовершеннолетних;

- внедрять в практику научно-методическое обоснование межведомственного взаимодействия на территории (социологическое сопровождение, проведение мониторинга социального положения семей и детей и др.);
- повышать качество знаний работников управленческих структур и учреждений по вопросам межведомственной работы.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора:

1. Протасова Т.Н. Межведомственное взаимодействие в социальной сфере // Местное развитие: теория и практика: Материалы Международ. науч.-практич. конф. 4 июня 2002г., Кемерово / Отв. ред. д.с.н., проф. Л.Л. Шпак. - Кемерово: Кузбассвуиздат, 2003. - 0,1 п. л.
2. Протасова Т.Н. Межведомственное взаимодействие как условие оптимизации социальной защиты сирот // Социальная работа в изменяющейся России: проблемы, поиски, перспективы: Материалы Всероссийской науч.-практич. конф. 16-17 мая 2003 г. / Под ред. К.М. Южанинова. - Томск: Изд-во Курсив, 2003. - 0,1 п. л.
3. Протасова Т.Л. Взаимодействие государственных и общественных структур в социальной сфере // Социальная работа в Сибири: Сб. науч. тр. / Отв. ред. Н.И. Морозова. - Кемерово, Кузбассвуиздат, 2004. - 0,4 п. л.
4. Протасова Т.Л. Межведомственные барьеры в решении проблем социального сиротства // Факультетские исследования. Вып.1. Региональная власть и политика / Отв. ред. д.с.н., проф. Л.Л. Шпак. - Кемерово, 2004. - 0,1 п. л.
5. Протасова Т.Н. Организация межведомственного взаимодействия в социальной сфере на территории // Факультетские исследования. Вып. 1. Реги-

ональная власть и политика / Отв. ред. д.с.н., проф. Л.Л. Шпак. - Кемерово, 2004. - 0,15 п. л.

6. Протасова Т.Н. Позиционирование интересов сирот учреждениями социальной сферы // Факультетские исследования. Вып.1. Региональная власть и политика / Отв. ред. д.с.н., проф. Л.Л. Шпак. - Кемерово, 2004. - 0,2 п. л.

Подписано в печать 31.05.2004 г. Формат 60\*84 1/16. Бумага лисчая.

Печать офсетная. Уч.-изд. л. 1. Тираж 100 экз. Заказ № 385

---

Типография изд-ва «Кузбассвуиздат»

650043, г. Кемерово, ул. Ермака, 7.

# 13556