

СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ практика и закон: ликвидировать противоречия

Марина Петровна Гурьянова,

зав. лабораторией содержания и технологий социально-педагогической деятельности с детьми и семьями ФГБНУ «Институт изучения детства, семьи и воспитания Российской академии образования», профессор, доктор педагогических наук

Любовь Васильевна Штылёва,

ведущий научный сотрудник лаборатории, доцент, кандидат педагогических наук

Ольга Леонидовна Лебедь,

ведущий научный сотрудник лаборатории, кандидат социологических наук

Татьяна Павловна Сепянен,

зам. главы администрации Пряжинского национального муниципального района Республики Карелия, кандидат педагогических наук

В статье рассматривается актуальная проблема законодательного закрепления широкого спектра социально-педагогических услуг, анализируются результаты этой инициативы, обосновывается необходимость разработки минимальных нормативов финансирования социально-педагогических услуг, препятствующих распространению неблагополучия детей; а также определения стоимости услуги, разработки критериев эффективности оказания услуги.

- социальная политика • семейная политика • социально-педагогическая практика • закон • социально-педагогические услуги • социальный педагог
- профессиональный стандарт социального педагога

Сегодня Россию можно назвать страной, находящейся на переходной стадии к *социальному государству*, а положение Конституция Российской Федерации, где в ст. 7 закрепляется принцип социальности государства, расценивать как программную установку. Социальное государство должно постоянно поддерживать «зыбкий» и труднодостижимый баланс

между свободой рыночной экономики и необходимостью воздействовать на перераспределительные процессы с целью достижения социальной справедливости, уменьшения реально существующего социального неравенства.

Социальная политика государства по обеспечению социальной поддержки детства в определённой степени способствует развитию социальной практики, направленной

на воспитание детей, укрепление института семьи и преодоление неблагополучия детей.

В числе значимых государственных мер последних лет — создание института приёмной семьи, развитие сети учреждений социальной помощи семье и детям, становление и развитие института социальных педагогов, института уполномоченных по правам ребёнка.

Но одной из актуальных проблем социальной политики в современной России остаётся существенный **разрыв между социально-педагогической практикой и законом**. Ключевая идея стратегических преобразований в области социальной политики государства видится в создании системы *законодательно гарантированных социально-педагогических услуг детям и семьям, другим категориям населения, нуждающимся в социально-педагогическом сопровождении и помощи в адаптации к жизни в государстве с переходной экономикой и изменяющейся идеологией*. Правильно организованная социально-педагогическая поддержка, как показала практика последнего десятилетия, способствует более пластичной социальной адаптации старшего поколения, детей и молодёжи, преодолению иждивенчества и потребительства у отдельных граждан, а также упреждению семейного неблагополучия и неблагополучия детей в целом.

Семья, как показала жизнь, далеко не всегда может самостоятельно справиться со сложившимися обстоятельствами и найти эффективный выход, она нуждается в помощи со стороны, в квалифицированном советнике или посреднике. Оказывать помощь семье, находящейся в социально опасном положении, призваны прежде всего специалисты по социальной работе, специалисты по работе с семьёй, социальные работники, социальные психологи и социальные педагоги. Но если *социальный работник* в большей мере тяготеет решением витальных и экзистенциальных проблем личности независимо от возраста или социального статуса, объекта воздействия, то *социальный педагог* в большей мере «озабочен» решением эссенциальных проблем реализации жизненного потенциала личности. Что касается деятельности *семейного социального педагога*, то ему приходится решать все эти проблемы в комплексе.

Между тем отсутствие законодательного закрепления широкого спектра социально-педагогических услуг, доказавших свою эффективность на практике, сводит провозглашённые приоритеты государственной социальной и семейной политики РФ к пустой декларации, что является, на наш взгляд, одной из причин стагнации института социальных педагогов в регионах России (при том, что потребность различных отраслей социально-экономического комплекса страны в развитии этого социального института с каждым годом растёт).

Было бы неправильным утверждать, что государство совсем не закрепило законодательно социально-педагогические услуги. В Федеральном законе «Об основах социального обслуживания граждан» от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ, вступившем в полную силу 1 января 2015 года, зафиксировано 8 видов социальных услуг, в том числе и **социально-педагогические**. Они включают:

- а) профилактику отклонений в поведении и развитии личности получателей социальных услуг;
- б) формирование у них позитивных интересов (в том числе в сфере досуга);
- в) организацию их досуга;
- г) оказание помощи семье в воспитании детей.

Однако анализ содержания вышеперечисленных социально-педагогических услуг показывает, что в Законе сущность социально-педагогической работы с детьми и семьями трактуется очень узко, приоритет отводится ограниченным функциям социальной педагогики.

В то же время в современной *социально-педагогической практике* наблюдается постоянное расширение сферы влияния социальной педагогики на различные области жизни человека, включение в качестве объектов социально-педагогической помощи всё новых социальных групп российского общества.

С учётом проблем современной России семейная политика, как считают эксперты, должна реализовываться *по отношению ко всей массе населения страны/региона*, а не ограничиваться лишь отдельными группами семей, не справляющихся с родительскими функциями.

Данное положение вовсе не означает, что федеральная власть должна финансировать неограниченный спектр всевозможных социально-педагогических услуг детям и семьям. Но *создавать условия для оказания объективно необходимых в условиях конкретного региона, городского и/или сельского поселения социально-педагогических услуг детям и семьям — прямая обязанность органов государственной власти. Что предполагает тезис «создание условий для реализации социально-педагогических услуг»?*

На наш взгляд, он предполагает, как минимум, следующее:

1. Признание значимости социально-педагогических услуг на государственном уровне в форме соответствующего государственного документа.
2. Определение сфер ответственности федеральной, региональной, муниципальной власти, общества, бизнеса за финансирование социально-педагогических услуг.
3. Разработка понятного и ясного механизма реализации социально-педагогических услуг детям и семьям на практике.

Так, например, основным кадровым ресурсом реализации *социально-педагогических услуг* являются социальные педагоги — специалисты по социально-воспитательной работе с детьми и семьями. Сегодня их можно встретить в учреждениях различных ведомств. Они состоят в штате либо образовательной организации, либо социального, культурного, медицинского и др. учреждения, при этом активно работая в семейно-соседском социуме, в системе межведомственного взаимодействия, по месту жительства

ва людей — фактически рядом с людьми. А значит, они хорошо знают проблемы, потребности детей и семей, проживающих в зоне их территориальной ответственности. Именно они представляют тот механизм, через который можно вовлечь представителей общественных организаций, социальных служб, волонтеров, представителей бизнес-сообщества в работу по оказанию социально-педагогической помощи детям, семьям, пожилым людям, инвалидам. Социальные педагоги по своим функциональным обязанностям сочетают две главные функции — воспитательную и охранно-защитную, что служит важным фактором обеспечения благополучия детей и семей.

О разрыве между социально-педагогической практикой и законом

Опыт, накопленный в ряде регионов, убедительно доказывает: важным институтом профилактики неблагополучия детей наряду с учреждениями социальной защиты, органами правопорядка сегодня является и образование. А при расчёте средств субвенции на образование, направляемой в муниципалитеты из вышестоящего бюджета, учитываются только **образовательные услуги**, такие показатели, как численность учащихся, количество классов, количество образовательных программ, соотношение учитель — ученик и прочие количественные показатели. **В субвенциях на образование нет места социально-педагогическим услугам**, включающим такие показатели, как количество детей, нуждающихся в особой заботе, в социально-педагогическом сопровождении. Любой директор школы может предпочесть ставку социального педагога, например, ставку тьютора, если он, как руководитель, профессионально мотивирован на высокое место в рейтингах по ЕГЭ, а не на благополучие ребёнка. И это несмотря на то, что уже в Концепции модернизации российского образования до 2010 года, одобренной Правительством РФ, перед образованием

была поставлена задача усиления его социальной направленности.

Совершенно очевидно, что нынешняя ситуация свидетельствует о несоответствии социальной политики потребностям социальной практики, социальной неустойчивости и слабой нормативно-правовой обоснованности института социальных педагогов в России. Бесспорно, за истекшие годы во многих регионах России не только накоплен опыт работы социальных педагогов различных специализаций, но и сложилась довольно разветвлённая нормативно-правовая база, основанная на Законе «Об основах социального обслуживания населения в РФ» (от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ) и пакете Национальных стандартов Российской Федерации социальных услуг семье, детям, женщинам и др.

Анализ федеральных законов и подзаконных актов, нормирующих деятельность социальных педагогов и специалистов по работе с семьёй, показал, что перечень социальных услуг, которые государство обязалось оказывать населению, после введения в действие с 1 января 2015 года нового Закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (28.12.2013 г. № 442-ФЗ), сократился в несколько раз по сравнению с перечнем услуг в предыдущем Законе «Об основах социального обслуживания населения в РФ» от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ и разработанных на его основе ГОСТ (52882–2007; Р52888–2007; 52886–2007 и др.)

Как следует из текста Закона, непосредственно к социально-педагогическим услугам во всех формах социального обслуживания (в стационаре, полустационаре, на дому) теперь относятся только:

- а)** обучение практическим навыкам общего ухода за тяжелобольными получателями социальных услуг, получателями социальных услуг, имеющими ограничения жизнедеятельности, в том числе за детьми-инвалидами;
- б)** организация помощи родителям и иным законным представителям детей-инвалидов, воспитываемых дома, в обучении таких детей навыкам самообслуживания, общения, направленным на развитие личности;
- в)** социально-педагогическая коррекция, включая диагностику и консультирование;

- г)** формирование позитивных интересов (в том числе в сфере досуга);
- д)** организация досуга (праздники, экскурсии и другие культурные мероприятия)¹.

Существенное нововведение ФЗ-422 (2013 г.) — норма платности социальных услуг, предоставляемых государством, что автоматически уменьшает их доступность, специфическим образом нормирует деятельность социального педагога по оказанию помощи в форме социальной услуги.

В «Информационном материале...», подготовленном специалистами Минтруда и размещённом на сайте министерства в целях реализации положений Федерального закона от 28 декабря 2013 г., подчёркивается, что «В Законе не содержится понятия «трудная жизненная ситуация», ранее предусмотренного Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ. Вместо этого чётко установлены обстоятельства, при наличии которых граждане признаются нуждающимися в социальном обслуживании (статья 15 Закона). К числу таких обстоятельств относятся, в частности, «полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности; наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребёнка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе; наличие ребёнка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной адаптации; отсутствие возможности

¹ ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ /Российская газета: Федеральный выпуск. Дата официальной публикации: 30 декабря 2013 г.

обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребёнком, детьми, а также отсутствие попечения над ними; наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, наличие насилия в семье; отсутствие определённого места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста двадцати трёх лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; отсутствие работы и средств к существованию. Иные обстоятельства, наличие которых может быть признано ухудшающим или способным ухудшить условия жизнедеятельности граждан, устанавливаются нормативно-правовыми актами субъекта Российской Федерации»².

Закон и утверждённые Правительством подзаконные акты («Примерный перечень услуг социальных услуг по видам услуг» и др.), утверждённые приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Рекомендации по организации межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении социальных услуг, а также при содействии в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальном сопровождении)» оставляют на усмотрение регионов окончательное решение вопросов структуры, объёма и доступности социальных услуг для населения. Возможно, в этом есть свой резон, т.к. страна у нас большая и унификация услуг без учёта специфики регионов — тоже крайность. Остаётся

² «Информационный материал, подготовленный в целях реализации положений Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/73/Informatsionnyj_material.doc. (дата обращения: 02.03.2015.)

надеяться, что у руководителей регионов и руководителей на местах будет достаточно средств и мудрости сохранить и развить накопленный опыт, совершенствовать социальные технологии и модели помощи семье с детьми в форме услуг.

Заметим, что новый Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан РФ» значительно увеличил дистанцию от момента выявления ситуации неблагополучия ребёнка до получения им соответствующей помощи. Согласно Закону, учреждение вправе оказать социальные услуги семье (детям) только после прохождения процедуры признания «нуждающимся в социальных услугах», которая бьёт все рекорды по бюрократичности её оформления. Конечно, в это время проблемной семье (ребёнку) оказывается срочная помощь, не требующая таких формальностей. Но она ограничивается предоставлением горячего питания, выдачей одежды, иногда предоставлением временного жилья. Всё это может сделать социальный работник, а вот на оказание квалифицированной социально-педагогической поддержки формально нет оснований до получения приказа и программы из Министерства, департамента. Да и программа, как правило, предусматривает работу в ситуации кризиса, когда уже в решение проблемы вмешиваются органы опеки. Вот и получается, что в профессиональной цепочке: социальный работник — социальный педагог — специалист органа опеки социальному педагогу как будто и нет места.

Выводы

В отличие от предыдущих норм и практики предоставления социальной защиты населению РФ в форме социальной услуги новый Закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (2013 г.), на наш взгляд:

1) в гораздо меньшей степени, чем предыдущий, отражает объективное разнообразие социальных проблем современной семьи

в условиях трансформирующегося российского общества;

2) соответственно предоставляет и меньше возможностей для оказания помощи в форме социально-педагогической услуги;

3) вводит платность и уменьшает доступность социальных услуг в форме социального обслуживания на дому, в полустационарных или стационарных условиях.

В условиях становления социального государства с рыночной экономикой законодательное закрепление широкого спектра социально-педагогических услуг, подтвердивших свою эффективность для сохранения устойчивого развития современного российского общества, является чрезвычайно актуальной мерой социальной политики государства. Оно должно стать неотъемлемой её частью, если истинные цели социальной политики государства — уменьшить реально существующее социальное неравенство, воспитать новое поколение граждан России, уменьшить масштабы неблагополучия детей, семейного неблагополучия.

До тех пор пока образование и социальная защита будут считать, что работа по преодолению неблагополучия детей может быть организована только путём «межведомственного взаимодействия», **ранняя социально-педагогическая профилактика так и останется слабым звеном социальной политики государства.** Необходимо: разработать минимальные нормы финансирования социально-педагогических услуг, препятствующие распространению неблагополучия детей; определить, сколько может стоить услуга, какова содержательная структура норматива, каковы критерии эффективности оказания услуги, что можно принять за основу

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

единицы измерения. Только практики знают ответы на эти вопросы и могут убедить законодателей в необходимости правового закрепления деятельности социальных педагогов.

Социально-педагогические услуги должны быть доступны всем членам общества, предоставляться и тем, кто в них нуждается, и тем, кто ими может воспользоваться. Отдельная тема — равенство доступа к социально-педагогическим услугам. При возможности ими пользоваться и оплачивать их самостоятельно это делает сам клиент (так как он заинтересован в них). При необходимости ими пользоваться, но ограниченной возможности их оплачивать — финансирование может производиться за счёт бюджета (региона, государства и пр.).

При разработке **Профессионального стандарта социального педагога,** который на десятилетия будет регламентировать профессиональную деятельность социальных педагогов, важно учитывать их профессиональную подготовку и аттестацию специалистов. Необходимо добиться, чтобы этот документ содержал законодательно закреплённые социально-педагогические услуги детям и семьям (для образовательных, социальных учреждений, учреждений системы МВД, культуры, здравоохранения, МЧС и др.), а также те виды профессиональной деятельности, которые будут обеспечивать процессы воспитания, социализации, адаптации, интеграции детей в социум. **НО**