
МОДЕЛИ РАБОТЫ С УЯЗВИМЫМИ
КАТЕГОРИЯМИ ДЕТЕЙ

О межведомственном взаимодействии в реализации социальной и образовательной инклюзии для социально уязвимых групп населения^{1,2}

Рубцов В.В.*,

ГБОУ ВПО МГППУ, Москва, Россия,
rectorat@list.ru

Идея включающего общества является центральной темой социальных изменений. Инклюзия как социальная концепция предполагает изменение общества и его институтов таким образом, чтобы они благоприятствовали принятию и участию всех членов общества. Социальную инклюзию нередко сводят к понятию образовательной инклюзии и даже еще уже – к образовательной инклюзии детей-инвалидов. Вместе с тем, понятие образовательной инклюзии гораздо шире – в международной практике она все чаще рассматривается в более широком плане, как реформа,

которая поддерживает и поощряет право человека на отличие, признает ценность любого человека и его активное участие в жизни общества. В этом смысле инклюзия в образовании – это только первый шаг в решении задач социальной инклюзии.

Особую остроту рассматриваемая проблема приобретает в контексте социальных преобразований, касающихся жизни и будущего детей, изначально имеющих низкие стартовые позиции – детей с инвалидностью, детей с девиантным поведением и детей-сирот. Эффективность таких преобразований

Для цитаты:

Рубцов В.В. О межведомственном взаимодействии в реализации социальной и образовательной инклюзии для социально уязвимых групп населения // Психологическая наука и образование. 2016. Т. 21. № 1. С. 87–93. doi: 10.17759/pse.2016210107

* *Рубцов Виталий Владимирович*, доктор психологических наук, профессор, академик РАО, ректор, ГБОУ ВПО МГППУ, Москва, Россия, e-mail: rectorat@list.ru

¹ Доклад на Заседании Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере в Доме Правительства Российской Федерации 28 сентября 2015 г.

² В обсуждении и подготовке материалов участвовали С.В. Алехина (ГБОУ ВПО МГППУ), Н.В. Дворянчиков (ГБОУ ВПО МГППУ), Е.Ю. Клочко (Общественная палата РФ), А.А. Марголис (ГБОУ ВПО МГППУ), Г.В. Семья (ГБОУ ВО МПГУ), Р.В. Чиркина (ГБОУ ВПО МГППУ) ММГППУ).

напрямую зависит от межведомственной кооперации как на уровне принятия решений, так и в процессе их реализации. В сообщении обсуждаются вопросы межведомственного взаимодействия, учет которых имеет важное значение для решения задач социальной и образовательной инклюзии некоторых социально уязвимых групп населения.

1. Нормативная база

Очевидно, что вопрос законодательного регулирования межведомственного взаимодействия в социальной сфере – приоритетная задача, с которой напрямую связано эффективное решение проблем социальной инклюзии для социально уязвимых групп населения. В первую очередь, на это направлен вступивший в силу Закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ, устанавливающий регламент межведомственного взаимодействия при организации социального обслуживания в субъекте РФ. Согласно статье 28 этого Закона РФ (п 2.) Регламент межведомственного взаимодействия определяет:

- 1) перечень органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих межведомственное взаимодействие;
- 2) виды деятельности, осуществляемой органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 3) порядок и формы межведомственного взаимодействия;
- 4) требования к содержанию, формам и условиям обмена информацией, в том числе в электронной форме;
- 5) механизм реализации мероприятий по социальному сопровождению, в том числе порядок привлечения организаций к его осуществлению;
- 6) порядок осуществления государственного контроля (надзора) и оценки результатов межведомственного взаимодействия.

Вопросы законодательного регулирования деятельности в сфере образования детей с инвалидностью и ОВЗ также получили необходимое оформление. В целях реализации

Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ в 2014 году в органы государственной власти субъектов Российской Федерации подготовлены и направлены:

- 1) Приказ Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. № 1598 «Об утверждении федерального государственного стандарта начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья»;
- 2) Приказ Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. № 1599 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями)».

В регионы РФ направлен также ряд писем:

- «Об итоговой аттестации обучающихся с ограниченными возможностями здоровья» от 9 апреля 2014 г. № НТ-392/07;
- «О порядке получения образования воспитанниками детских домов – интернатов» от 26 мая 2014 г. № ВК-1048/07;
- «О государственной аккредитации образовательной деятельности по образовательным программам, адаптированным для обучения лиц с умственной отсталостью» от 20 августа 2014 г. № ВК-1748/07;
- «О центрах психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи» от 14 июля 2014 г № ВК-1440/07;
- «О сохранении сети отдельных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам» от 13 ноября 2014 г. № ВК-2422/07.

Таким образом, можно говорить о том, что на текущий момент в основном создана серьезная нормативная правовая база для реализации социальной и образовательной инклюзии для социально уязвимых групп населения.

2. Организации межведомственного взаимодействия в реализации социальной и образовательной инклюзии для социально уязвимых групп населения

Приведем некоторые данные об особенностях организации межведомственного взаимодействия в реализации социальной и

образовательной инклюзии для трех социально уязвимых групп населения: детей с ОВЗ и инвалидностью, детей-сирот, детей с девиантным поведением.

2.1. Дети с ОВЗ и инвалидностью

Дети с ОВЗ являются одной из тех социальных групп, которые нуждаются в специальных условиях образования для решения задач образовательной инклюзии. Вместе с тем, понятие «ограниченные возможности здоровья» основано на медицинских показателях. В настоящее время мировая практика инклюзии строится на понятии «особые образовательные потребности». Переход с Международной классификации болезней (МКБ) на Международную классификацию функционирования (МКФ) потребует изменений в механизмах межведомственной координации в построении образовательных условий для детей с ограниченными возможностями здоровья.

Отметим ряд позиций межведомственного взаимодействия в реализации инклюзивного образования детей с ОВЗ, которые требуют специального обсуждения и проработки.

1. Закон «Об образовании в РФ» дает определение понятия «обучающийся с ОВЗ» и использует его во всех регулирующих документах. Определен формальный критерий определения ОВЗ – заключение Психолого-медико-педагогической комиссии (ПМПК). Возникает вопрос о соотношении статуса понятий «обучающийся с ОВЗ» и «ребенок-инвалид». Отождествление этих понятий порождает конфликты при финансировании – либо недостаток средств, либо лишние расходы (например, только каждый второй ученик с расстройством аутистического спектра (РАС) имеет инвалидность, однако каждый из них нуждается в организации специальных условий, и если статус ОВЗ в регионе не подкреплён финансово, найти деньги на создание образовательных условий таких детей крайне сложно). В данном случае необходимо предоставить региональное соглашение центральной ПМПК и Главного бюро медико-социальной экспертизы (МСЭ) в части регулирования данных вопросов.

Министерство образования должно отрегулировать региональные решения по фи-

нансовому обеспечению процесса создания специальных условий обучения для детей с ОВЗ и рекомендовать центральной ПМПК заключить с Главным бюро МСЭ соглашение по регулированию данных вопросов.

2. Статус ОВЗ, как известно, определяется межведомственной командой специалистов ПМПК. В то же время единой модели координации действий специалистов, участвующих в деятельности ПМПК, нет. При этом ярко выражена региональная специфика. Она отражается в схеме первичного обследования ребенка, организации трудовых отношений, статистическом учете, информационном обмене. Согласно Положению, ПМПК работает на базе центров психолого-педагогической и медико-социальной помощи. Предполагается, что центры, в которых работают педагоги, психологи, медики, должны обеспечивать выполнение рекомендаций ПМПК в части комплексного сопровождения ребенка. Однако услуги по комплексному психолого-медико-педагогическому сопровождению и деятельности ПМПК нет в Базовом перечне государственных услуг. Вследствие этого, не определен и объем услуги, и норматив финансирования (например, в Москве финансирование такой комплексной услуги на одного ребенка равно 2 600 рублей в год).

Предлагаем, сделать дополнение в Базовый перечень государственных услуг и просчитать необходимый объем финансирования услуги по психолого-педагогическому сопровождению ребенка с ОВЗ и услуги ПМПК.

3. Родители детей с ОВЗ имеют право выбора образовательных условий для своего ребенка. К сожалению, это право не обеспечено правовой ответственностью. Без официального согласия родителей школа не может выполнять свои обязательства по созданию специальных образовательных условий и адаптации программы, а договор между образовательной организацией (ОО) и родителями не имеет юридической силы.

В условиях образовательной инклюзии необходимо обеспечить ответственность родителей, как законных представителей ребенка, и государственного учреждения Договором, имеющим юридический статус.

4. Следует обратить внимание на активно развивающийся в настоящее время процесс включения детей из детских домов-интернатов (ДДИ) в образовательные организации, который происходит в рамках реформирования сети организаций для детей-сирот. Прием детей-сирот из детских домов-интернатов в образовательную организацию регулируется Порядком получения образования воспитанниками ДДИ. Отношения между ДДИ и образовательной организацией в части организационных вопросов могут регулироваться договором.

Предлагаем разработать Методические рекомендации или дополнить Разъяснения о Порядке получения образования воспитанниками из ДДИ в части заключения подобного договора и организации специальных образовательных условий и сопровождения воспитанников из ДДИ в ОО.

5. Требуется также разрешения вопрос о преемственности в получении профессионального образования детей с ОВЗ. В среднее профессиональное образование (СПО) поступление осуществляется на основании ПМПК (статус ОВЗ) с 16 лет, в учреждения высшего образования (ВО) – на основании индивидуальной программы реабилитации (ИПР) – статус «инвалид» – с 18 лет. Данная позиция требует специального урегулирования.

2.2. Дети-сироты

Целевую группу «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей» составляют 87 тыс. детей в различных организациях для детей-сирот, около 30 тыс. молодых людей – выпускников в возрасте до 23 лет и 525 тыс – воспитывающихся в замещающих семьях. Проведенный анализ позволяет обсуждать определенные риски образовательной и социальной инклюзии данной категории детей.

1. Вступление в силу Постановления Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 481 «Положение о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» поставило много новых профессиональных задач перед сотрудниками организаций для детей-

сирот, в первую очередь, перед воспитателями – от участия в работе с неблагополучными семьями до сопровождения выпускников. В работе с воспитанниками воспитатель должен решать проблемы их подготовки к самостоятельной жизни, к переходу в семью, развитию правосознания и т. д. При этом профессии Воспитатель не существует.

Необходимо разработать новый межведомственный профессиональный стандарт с учетом современной нормативно-правовой базы и региональной практики, который бы охватывал воспитателя и в организациях для детей-сирот, и в закрытых школах, и в детских колониях.

2. В настоящее время все более острой становится проблема профессиональной ориентации воспитанников организаций для детей-сирот. Статистика показывает: при первичном трудоустройстве до 80% выпускников покидают первое рабочее место в течение первых трех месяцев. Причин много: дети немотивированы на трудовую деятельность, не готовы соблюдать рабочий график, не могут работать по состоянию здоровья, не нравится профессия и пр. Важно при этом исходить из того, что правильно выбранная профессия должна быть конкурентноспособной на рынке труда и что трудоустройство является социальным лифтом для этой категории детей.

В связи с этим необходимо усилить профориентационную работу и поручить Минобрнауки России и Минтруда России разработать и внедрить программы профессиональной подготовки по профессиям рабочих и должностям служащих для воспитанников организаций для детей-сирот с учетом их состояния здоровья, физического и психического развития.

Еще один вопрос возникает в связи с тем, что дети-сироты, как правило, имеют слабые знания, что закрывает для большинства из них двери учреждений среднего профобразования. В первую очередь это касается детей, воспитывающихся в замещающих семьях. Об этом на каждом Форуме приемных семей говорят участники из разных регионов.

В этой связи предлагаем проработать вопрос о введении льгот или квот при поступлении в учреждения СПО. (Это, в свою очередь,

станет дополнительным стимулом при семейном устройстве подростков-сирот в семьи граждан).

3. Межведомственная проблема, которая регулярно поднимается на Всероссийских Съездах руководителей организаций для детей-сирот – наделение образовательных организаций полномочиями государственного опекуна или попечителя. Однако их реализация существенно затруднена по объективным причинам. Проведенный Минобрнауки опрос субъектов РФ показал, что большинство регионов считают целесообразным наделение образовательных организаций полномочиями опекуна или попечителя, в первую очередь, учреждений среднего профобразования.

Необходимо поручить Минобрнауки России определить порядок проживания и условий, создаваемых для детей-сирот в образовательных организациях, и наделение их обязанностями опекуна или попечителя после зачисления ребенка на обучение.

2.3. Дети с девиантным поведением

Еще одна сторона проблемы, порожденная ведомственным разделением ответственности и полномочий, касается несовершеннолетних и молодежи с различными проявлениями девиаций, находящихся в конфликте с законом (условно осужденные и освободившиеся из мест лишения свободы), безнадзорных, с миграционными корнями и т. п. Их социализация проходит на улице. Время от времени они оказываются в поле зрения уголовного правосудия. Но за пределами этой системы они снова (при условной мере наказания, после освобождения из закрытых учреждений, сразу после совершеннолетия) становятся ничьими. В настоящее время в России нет государственных структур, системных социальных сервисов, защищенных институциональных форм и практик работы с уличными группами, поэтому нет эффективных технологий и кадров, способных увести подростков с улицы. А профессиональная подготовка специалистов по социальной работе не включает обучение технологиям работы на улицах. При этом в стране есть серьезный опыт (разной степени успешности и длительности) межведомственного и даже внутриведомственного решения этой пробле-

мы (ювенальные соцработники в Ростовской и Саратовской области, центры «Дети улиц» в Москве, проекты социально ориентированных некоммерческих организаций (НКО) в разных регионах России). Существует и требует изучения и адаптации к российским реалиям доказавшая свою эффективность немецкая модель уличной социальной работы.

Анализ показывает, что в большинстве успешных практик системообразующим звеном являются принципы и методология социального менеджмента, концентрирующего сопровождение случая от выявления/заявления проблемы до ее разрешения в руках одного специалиста, в функции которого входит координация предоставления услуг мультипрофессиональной командой специалистов.

В связи с этим считаем необходимым:

1. Поручить Минтруда и Минобрнауки России разработать модель комплексного сопровождения детей и молодежи в социально опасном положении, включающую институт уличной социальной работы.

2. Поручить Минтруда разработку стандарта оказания услуги «уличная социальная работа и сопровождение десоциализированных категорий несовершеннолетних».

3. Поручить Минобрнауки и Минтруда разработку программ обучения и повышения квалификации в области технологий уличной социальной работы.

Следует также специально отметить проблему образовательной инклюзии для несовершеннолетних с девиантным поведением и находящихся в конфликте с законом. Важно, чтобы предлагаемые в настоящее время идеи инклюзивного обучения детей из социальных групп риска опирались на сохранение возможности выбора модели обучения детьми и представителями их интересов (родителями, опекунами, госучреждениями): между инклюзивными формами и традиционными формами раздельного обучения в соответствии с особыми потребностями и проблемами ребенка на основе рекомендаций ПМПК и специалистов образовательного/лечебного учреждения, в котором постоянно находится или наблюдается ребенок.

Есть необходимость в этой связи поручить Минобрнауки внести уточнения в нор-

мативные акты, регулирующие деятельность органов управления образованием, закрепляющие требование учитывать рекомендации ПМПК по обучению девиантных детей в образовательных учреждениях, имеющих соответствующую специализацию, что позволит таким детям закончить основную ступень общего образования в более адекватных их особенностям условиях (снижение наполняемости классов, продленные сроки обучения, ориентация на профессиональное образование, социально-психологическое сопровождение, медицинский контроль, специализация кадров в области коррекционной педагогики и специальной психологии). Для этого необходимо законодательно защитить специальные коррекционные образовательные учреждения для детей с девиантным поведением от элиминации их специфики в ходе реорганизаций.

3. Профстандарты и специальные требования

Существенная роль в обеспечении межведомственных взаимодействий в реализации социальной и образовательной инклюзии бесспорно принадлежит профессиональным стандартам социальной сферы, имеющим межведомственный характер.

Сейчас в работе находятся следующие профстандарты:

- 1) Специалист по социальной работе,
- 2) Социальный работник,
- 3) Руководитель организации социального обслуживания,
- 4) Руководитель учреждения медико-социальной экспертизы,
- 5) Специалист по медико-социальной экспертизе,
- 6) Специалист органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних,
- 7) Специалист по реабилитационной работе в социальной сфере,
- 8) Психолог в социальной сфере,
- 9) Специалист по работе с семьей.

Для того, чтобы процессы апробации и внедрения этих профстандартов стали успешными, необходимо выделить и описать

конкретные виды деятельности, которые обеспечивают решение тех или иных задач социальной и образовательной инклюзии, определить соответствующие модели (типы) межведомственной работы, чтобы правильно обосновать необходимые трудовые функции и трудовые действия социальной и образовательной инклюзии. Без такой работы созданные профстандарты останутся не востребованными по существу.

4. Межведомственный подход в модернизации социального образования

Очевидно, что эффективная деятельность специалиста в области социальных услуг (Закон № 442, профессиональные стандарты специалистов) требует его участия в системе межведомственного взаимодействия. Как уже отмечалось, решение проблем получателя услуг предполагает широкую межведомственную кооперацию, умение эффективно работать в межведомственной команде.

В то же время очевидно и то, что принятие порядка межведомственного взаимодействия в процессе оказания социальных услуг само по себе не является механизмом устранения отмеченных барьеров, а скорее указывает на привлекательную социальную цель. Ее достижение оказывается напрямую зависящим от формирования у специалистов социальной сферы не только профессиональных, но и межпрофессиональных компетенций.

Опыт реализации в Российской Федерации проекта Модернизации педобразования свидетельствует о том, что формирование профессиональных компетенций в сфере социального образования (как и в любой другой сфере) предполагает реализацию практико-ориентированной модели обучения, деятельностного подхода к освоению будущей профессии в условиях стажировок и практик на «клинических базах» (по аналогии с медицинским образованием), располагающих необходимыми образцами профессиональной деятельности и опытом обучения соответствующим компетенциям. В описываемом контексте образцами межведомственного взаимодействия должен стать лучший опыт

социальной и образовательной инклюзии, который в настоящее время все еще в должной степени не описан и не проанализирован.

Вместе с тем, дефицит государственных организаций социальной защиты, располагающих образцами лучших практик такого межведомственного взаимодействия, необходимых для реализации программ подготовки кадров, может быть эффективно восполнен за счет соответствующих социально-ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО). Они, будучи созданы активистами для решения конкретных проблем жизнедеятельности человека («ребенка», «пожилого», «инвалида»), как правило, изначально были ориентированы на комплексность в разработке или освоении принятых решений, и в этом смысле являются априори межведомственными, а специалисты таких НКО, как правило, располагают необходимым набором межведомственных и межпрофессиональных компетенций, который и надо сформировать у будущего специалиста государственной организации социальной защиты.

Ввиду ограниченного числа таких эффективных СО НКО и их неравномерной пред-

ставленности в регионах, целесообразно провести их сертификацию как федеральных практических баз для привлечения в качестве полноценных партнеров по подготовке кадров для модернизации социального образования. Последнее необходимо прежде всего учитывать при формировании системы подготовки кадров в соответствии с профстандартами социальной сферы, имеющими межведомственный характер.

* * *

В заключение подчеркнем, что описанные нами вопросы межведомственного взаимодействия следует учитывать в реализации социальной и образовательной инклюзии для социально уязвимых групп населения. Они должны стать предметом пристального внимания специалистов, управленцев, представителей министерств и ведомств, работающих над решением проблем межведомственного взаимодействия и реализации социальной и образовательной инклюзии для социально уязвимых групп населения

Interdepartmental Interaction in Realization of Social and Educational Inclusion for Vulnerable Groups^{3,4}

Rubtsov V.V.*,

*Moscow State University of Psychology & Education, Moscow, Russia,
rectorat@list.ru*

For citation:

Rubtsov V.V. Interdepartmental Interaction in Realization of Social and Educational Inclusion for Vulnerable Groups. *Psikhologicheskaya nauka i obrazovanie = Psychological Science and Education*, 2016, vol. 21, no. 1, pp. 87–93. (In Russ., abstr. in Engl.). doi: 10.17759/pse.2016210107

* *Rubtsov Vitaliy Vladimirovich*, Dr. Sci. (Psychology), Professor, Member of the Russian Academy of Education, Rector of Moscow State University of Psychology & Education, Moscow, Russia, e-mail: rectorat@list.ru

³ Report on the Meeting of the Russian Federation Government Council for Patronage in Social Sphere at the House of the Government of the Russian Federation, September 28, 2015

⁴ S.V. Alyokhina (Moscow State University of Psychology & Education), N.V. Dvoryanchikov (Moscow State University of Psychology & Education), E.Yu. Klochko, A.A. Margolis (Moscow State University of Psychology & Education), G.V. Semya (Moscow State Pedagogical University), R.V. Chirkina (Moscow State University of Psychology & Education) participated in content discussion and preparation