

**Министерство образования и науки Российской Федерации
Министерство социальной политики Свердловской области
Государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический университет»
Государственное автономное учреждение социального обслуживания Свердловской
области «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными
возможностями «Талисман» города Екатеринбурга».**

**Модель межведомственного взаимодействия
при оказании услуг ранней помощи**

Екатеринбург 2017

Методические рекомендации включают описание механизма межведомственного взаимодействия при оказании услуг ранней помощи, в котором отражены цели, задачи, условия, ресурсы, виды, формы и принципы результативного и эффективного межведомственного взаимодействия.

Также представлено описание организационных форм и механизмов управления системой оказания услуг по ранней помощи и сопровождению в сфере здравоохранения, социальной защиты населения, образования.

Разработчики (составители):

Шапошников В.А. – зав. кафедрой менеджмента ФГАОУ ВО «Российский государственный профессионально-педагогический университет», д-р. экон. наук, доцент.

Зубкова Т.И. – доцент кафедры профессиональной педагогики и психологии ФГАОУ ВО «Российский государственный профессионально-педагогический университет», канд. пед. наук, доцент.

Рецензент:

Астратова Г.А. – доктор экономических наук, кандидат технических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и жилищного и коммунального хозяйства и энергетики ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»

Консультанты:

Лайковская Е. Э. - первый заместитель Министра социальной политики Свердловской области

Любушкина Т. Л. - начальник отдела по делам инвалидов Министра социальной политики Свердловской области

Щукина Е.Ф. – директор ГАУ «РЦ «Талисман» города Екатеринбурга»

СОДЕРЖАНИЕ

1.	Область применения	4
2.	Нормативные ссылки	4
3.	Термины, определения, сокращения	5
4.	Пояснительная записка	8
5.	Механизм межведомственного взаимодействия при оказании услуг по ранней помощи и сопровождению в сфере здравоохранения, социальной защиты населения, образования в Свердловской области.	9
	5.1. Описание существующего механизма межведомственного взаимодействия	9
	5.2. Сетевая модель	14
	5.3. Кластерная модель	19
6.	Организационные формы и механизмы управления системой оказания услуг по ранней помощи и сопровождению в сфере здравоохранения, социальной защиты населения, образования	24
7.	Список использованных источников	32

1. Область применения

Настоящие методические рекомендации представляют собой описание механизма межведомственного взаимодействия при оказании услуг ранней помощи.

В методических рекомендациях дано общее представление о моделировании механизма межведомственного взаимодействия. На основе анализа нормативной документации представлено описание существующего механизма межведомственного взаимодействия. Предложены сетевая и кластерные модели механизма межведомственного взаимодействия.

При характеристике механизма межведомственного взаимодействия особое внимание уделено рассмотрению целей, задач, условий, ресурсов, видов, форм и принципов, определяющих результативность и эффективность данного механизма при оказании услуг ранней помощи.

Методические рекомендации также содержат авторское видение в отношении описания организационных форм и механизмов управления системой оказания услуг по ранней помощи и сопровождению в сфере здравоохранения, социальной защиты населения, образования.

Методические рекомендации предназначены для руководителей и специалистов ведомственных органов исполнительной государственной власти и организаций различной принадлежности, оказывающих услуги ранней помощи.

2. Нормативные ссылки

Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»

Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "Об образовании в Российской Федерации".

Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы».

Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2016 N 1839-р «Об утверждении Концепции развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года».

Постановление Правительства Свердловской области от 18 декабря 2014 года N 1158-ПП «Об утверждении Регламента межведомственного взаимодействия органов государственной власти Свердловской области в связи с реализацией полномочий в сфере социального обслуживания граждан. (с изменениями на 16 августа 2016 года)».

Постановление Правительства Свердловской области от 11 февраля 2015 года N 76-ПП «О внесении изменений в базовый (отраслевой) перечень государственных услуг (работ) оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями в сфере социального обслуживания населения, утвержденный постановлением Правительства Свердловской области от 19.04.2011 № 426 – ПП».

Постановлением правительства Свердловской области от 13 ноября 2008 года N 1198-ПП «Об утверждении Положения о взаимодействии и координации деятельности органов управления, учреждений и организаций в сфере реабилитации и абилитации инвалидов в Свердловской области» (с изменениями на 22 сентября 2015 года).

Приказ Минтруда России от 13.06.2017 N 486н "Об утверждении Порядка разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и их форм"(Зарегистрировано в Минюсте России 31.07.2017 N 47579).

«Методические рекомендации по созданию программ и плана развития ранней помощи

в субъекте Российской Федерации» (утв. Минтрудом России).

Письмо Минобрнауки России от 13.01.2016 15/07 «О направлении методических рекомендаций (вместе с «Рекомендациями Министерства образования и науки Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования по реализации моделей раннего выявления отклонений и комплексного сопровождения с целью коррекции первых признаков отклонений в развитии детей».

ГОСТ Р 52885-2007. Социальное обслуживание населения. Социальные услуги семье.

ГОСТ Р 52886-2007. Социальное обслуживание населения. Социальные услуги женщинам.

ГОСТ Р 53059-2014 «Социальное обслуживание населения. Социальные услуги инвалидам».

ГОСТ Р 57760 – 2017 «Социальное обслуживание. Коммуникативные реабилитационные услуги гражданам с ограничениями жизнедеятельности».

ГОСТ Р 57759-2017 «Социальное обслуживание населения. Адаптационные услуги детям с ограничениями жизнедеятельности».

3. Термины, определения, обозначения и сокращения

«адаптация» - система и процесс компенсаторного развития утраченных функций организма, способности активности и участия;

«алгоритм маршрутизации» – это набор инструкций, задающий последовательность действий;

«дети целевой группы» - дети от 0 до 3 лет, имеющие ограничения жизнедеятельности, в том числе дети с ограниченными возможностями здоровья, дети-инвалиды, дети с генетическими нарушениями, а также дети группы риска;

«дети группы риска» - дети с риском развития стойких нарушений функций организма и ограничений жизнедеятельности, а также дети из группы социального риска развития ограничений жизнедеятельности, в том числе дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, находящиеся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и дети из семей, находящихся в социально опасном положении;

«индивидуальная программа ранней помощи» - программа, в которую включены объем, сроки, порядок и содержание услуг, предоставляемых конкретному ребенку и семье по программе ранней помощи. Индивидуальная программа ранней помощи формируется междисциплинарной командой специалистов в соответствии с примерным перечнем услуг ранней помощи на основе межведомственного взаимодействия медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций, осуществляющих образовательную деятельность, включая негосударственные организации, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации;

«комплексность в системе ранней помощи» предусматривает предоставление семье и ребенку социальных, реабилитационных, адаптационных услуг и услуг социального сопровождения в форме социального обслуживания на дому, в полустационарной или в стационарной форме в учреждениях здравоохранения, социальной политики, образования, культуры, физической культуры, служб занятости;

«маршрутизация в системе ранней помощи» - это административно заданное, рациональное, формализованное движение целевых групп по системе учреждений и организаций разной ведомственной принадлежности и форм собственности, предоставляющих услуги ранней помощи с целью содействие оптимальному развитию и формированию психического здоровья и благополучия детей младенческого, раннего и дошкольного возраста с ограничениями жизнедеятельности и риском появления таких ограничений, нормализации жизни семьи, повышению компетентности родителей (законных представителей), включению ребенка в среду сверстников и жизнь сообщества;

«межведомственное взаимодействие в процессе предоставления услуг ранней помощи» следует рассматривать как объединение на основе регламента, приказов или соглашений организаций разной ведомственной принадлежности, предоставляющих помощь, не относящуюся к социальным услугам, для осуществления информационного обмена, координации действий и социального сопровождения в форме сетевого взаимодействия или кластера ранней помощи;

«междисциплинарная команда специалистов» - группа специалистов, работающих в организации, предоставляющей услуги ранней помощи, и участвующих в разработке и реализации индивидуальной программы ранней помощи. Все решения принимаются ими совместно по итогам обсуждения, при этом каждый член команды несет ответственность за свою профессиональную работу. Предполагается, что в междисциплинарную команду могут входить специалист в сфере ранней помощи, врачи различных специальностей, психолог, специалист по социальной работе и другие специалисты. В связи с этим федеральным органам исполнительной власти (в пределах компетенции) и органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо проработать вопросы об обеспечении специалистов новыми компетенциями при их подготовке и переподготовке, а также при необходимости о внесении изменений в соответствующие образовательные стандарты;

«непрерывность и длительность предоставления услуг ранней помощи» проявляются в непрерывности социального сопровождения, длительности и регулярности предоставления реабилитационных, абилитационных и социальных услуг, которые определяются потребностями ребенка и его семьи;

«ограничение жизнедеятельности» - полная или частичная утрата лицом способности или возможности осуществлять основные компоненты повседневной жизни;

«получатель социальных услуг» - гражданин, который признан нуждающимся в социальном обслуживании и которому предоставляются социальная услуга или социальные услуги;

«поставщик социальных услуг» - юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющие социальное обслуживание;

«программа ранней помощи» - программа, направленная на обеспечение реализации в регионе комплекса услуг ранней помощи на основе межведомственного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, медицинских организаций, организаций социального обслуживания, организаций, осуществляющих образовательную деятельность, включая негосударственные организации, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации;

«ранняя помощь» - комплекс медицинских, социальных и психолого-педагогических услуг, оказываемых на межведомственной основе детям целевой группы и их семьям, направленных на раннее выявление детей целевой группы, содействие их оптимальному развитию, формированию физического и психического здоровья, включению в среду сверстников и интеграции в общество, а также на сопровождение и поддержку их семей и повышение компетентности родителей (законных представителей). При наличии у ребенка выраженных нарушений функций организма и (или) значительных ограничений жизнедеятельности, приводящих к тому, что ребенок не может быть в полном объеме включен в систему получения образовательных услуг, возможно продолжение оказания таких услуг до достижения ребенком возраста 7 - 8 лет;

«рациональность маршрутизации» определяется прямым, коротким движением между учреждениями и организациями, исключающим участие посредников, обеспечивающем получение услуг ранней помощи высокого качества;

«реабилитация инвалидов» - система и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности, направленный на устранение или возможно более полную компенсацию

ограничений жизнедеятельности инвалидов в целях их социальной адаптации, включая достижение ими материальной независимости и интеграцию в общество;

«социальное обслуживание граждан (социальное обслуживание)» - деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам;

«социальная услуга» - действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности;

«специалист в сфере ранней помощи» - специалист, имеющий высшее образование в области дошкольной, специальной педагогики или психологии детей раннего возраста, а также дополнительное профессиональное образование по программе повышения квалификации "Ранняя помощь".

«целевые группы службы ранней помощи» - дети в возрасте от 0 до 3 лет, у которых имеются отставание в физическом или умственном развитии, нарушения здоровья, с высокой вероятностью приводящие к задержкам развития; семья с детьми, возрасте от 0 до 3 лет с отставанием в физическом или умственном развитии, нарушениями здоровья, с высокой вероятностью приводящие к задержкам развития; супруга (мать), в семье которой имеются дети в возрасте от 0 до 3 лет с отставанием в физическом или умственном развитии, нарушениями здоровья, с высокой вероятностью приводящие к задержкам развития; супруг (отец), в семье которого имеются дети в возрасте от 0 до 3 лет с отставанием в физическом или умственном развитии, нарушениями здоровья, с высокой вероятностью приводящие к задержкам развития.

«цель оказания услуг ранней помощи» – содействие оптимальному развитию и формированию психического здоровья и благополучия детей младенческого, раннего и дошкольного возраста с ограничениями жизнедеятельности и риском появления таких ограничений, нормализации жизни семьи, повышению компетентности родителей (законных представителей), включению ребенка в среду сверстников и жизнь сообщества.

ИПРА – индивидуальная программа реабилитации (абилитации) инвалида

ИПРП – индивидуальная программа ранней помощи

МСЭ – медико-социальная экспертиза

4. Пояснительная записка

Методические рекомендации «Модель межведомственного взаимодействия при оказании услуг ранней помощи» разрабатываются в соответствии с Техническим заданием №2:

- п. 2 «Описать механизм межведомственного взаимодействия при оказании услуг по ранней помощи и сопровождению в сфере здравоохранения, социальной защиты населения, образования в Свердловской области»;

- требований к содержанию отчета: «2.1. Брошюра - сборник методических материалов, содержащий:

- описание механизма межведомственного взаимодействия, в котором отражены цели, задачи, условия, ресурсы, виды, формы и принципы результативного и эффективного межведомственного взаимодействия при оказании услуг ранней помощи;

- описание организационных форм и механизмов управления системой оказания услуг по ранней помощи и сопровождению в сфере здравоохранения, социальной защиты населения, образования».

Для выполнения данного технического задания необходимо решить следующие задачи:

1. Описать механизм межведомственного взаимодействия.
2. Описать организационные формы и механизмы управления системой оказания услуг по ранней помощи и сопровождению.

Результаты исследования представлены в брошюре в соответствующих параграфах.

Особенность данной разработки заключается в использовании общего теоретико-методического подхода для описания модели межведомственного взаимодействия при оказании услуг ранней помощи в рамках действующего нормативного поля.

Методические материалы предназначены для сотрудников организаций, поставщиков реабилитационных услуг Свердловской области. Материалы могут быть использованы на всей территории РФ.

5. Механизм межведомственного взаимодействия при оказании услуг по ранней помощи и сопровождению в сфере здравоохранения, социальной защиты населения, образования в Свердловской области.

5.1. Описание существующего механизма межведомственного взаимодействия

В соответствие с Приказом Минтруда РФ от 29.07.2016 г. № 398 «Об утверждении Порядка и условий проведения конкурсного отбора субъектов Российской Федерации для участия в реализации пилотного проекта по отработке подходов к формированию системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов, а также регламента работы и состава конкурсной комиссии» определено понятие системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов как «системы организаций, обеспечивающих реабилитационный и абилитационный процессы, оказание ранней помощи и сопровождение инвалидов, в том числе детей-инвалидов, на основе эффективного межведомственного взаимодействия при обеспечении социальной защиты инвалидов, в том числе детей-инвалидов, с учетом особенностей нарушения их здоровья, а также сопровождения инвалидов, в том числе детей-инвалидов, и (или) их семей».

Отдельные элементы механизма межведомственного взаимодействия при оказании услуг ранней помощи могут быть рассмотрены на примере Свердловской области.

13 ноября 2008 года N 1198-ПП Правительством Свердловской области было принято Положение о взаимодействии и координации деятельности органов управления, учреждений и организаций в сфере реабилитации и абилитации инвалидов в Свердловской области N 1198-ПП (далее Положение), которое **косвенно регламентирует межведомственное взаимодействие при оказании услуг ранней помощи.**

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации имеет свое представление о модели межведомственного взаимодействия. На официальном сайте Министерства опубликована информация о примерной модели межведомственного взаимодействия организаций, предоставляющих реабилитационные и абилитационные услуги, обеспечивающая реализацию **принципа ранней помощи**, преемственность в работе с инвалидами, в том числе детьми-инвалидами, и их сопровождение.

Этот документ носит рекомендательный характер и предлагает перечень основных элементов, которые должны в этой модели содержаться.

Наиболее существенные положения этого документа.

1. Министерство труда и социальной защиты РФ в примерную модель межведомственного взаимодействия включает:

А) высший координационный орган, в состав которого входят представители исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, и другие организации, предоставляющие услуги ранней помощи.

Б) координатор межведомственного взаимодействия – орган исполнительной власти субъекта РФ.

В) межведомственные комиссии.

Г) участники межведомственного взаимодействия – органы исполнительной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления и другие организации, предоставляющие услуги ранней помощи.

Таким образом, схематичная модель субъектов межведомственного взаимодействия при реализации ранней помощи (рис. 1):



Рис. 1. Схематичная модель субъектов межведомственного взаимодействия

2. Межведомственное взаимодействие осуществляется на основе регламента межведомственного взаимодействия, утверждаемого высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а разработка самого регламента делегируется регионам.

3. Модель межведомственного взаимодействия обеспечивает реализацию функций:

а) выявление субъектов получения услуг ранней помощи и определение потребности в услугах ранней помощи;

б) постановка цели и разработка индивидуального плана предоставления услуг ранней помощи с соблюдением принципов непрерывности и семейной ориентированности ранней помощи (далее - индивидуальный план);

в) выполнение мероприятий индивидуального плана;

г) координация и контроль межведомственного взаимодействия, оценка результатов оказания услуг ранней помощи детям, а также семьям, их воспитывающим;

д) выявление факторов (проблем), препятствующих эффективному межведомственному взаимодействию;

е) формирование и поддержание в актуальном состоянии нормативной правовой и методической базы по формированию региональной системы;

ж) проведение оценки региональной системы.

В документе не содержится информация о том, кто непосредственно будет реализовывать эти функции – какие субъекты межведомственного взаимодействия.

4. Для функционирования модели межведомственного взаимодействия и формирования региональной системы необходимо создание комплексной автоматизированной информационной системы развития ранней помощи, а также использование централизованных баз данных и классификаторов информационных систем, подключенных к системе межведомственного взаимодействия.

Таким образом, на уровне регионов должна быть создана информационная система для обеспечения работы и взаимодействия всех субъектов межведомственного взаимодействия.

Вывод. Примерная модель межведомственного взаимодействия, предложенная Министерством труда и социальной защиты РФ, носит слишком общий характер и не является документом, обеспечивающим механизм межведомственного взаимодействия при

реализации ранней помощи.

Другим нормативным документом, косвенно регулирующим вопросы межведомственного взаимодействия при реализации ранней помощи, является Регламент межведомственного взаимодействия органов государственной власти Свердловской области в связи с реализацией полномочий в сфере социального обслуживания граждан с изменениями на 16 августа 2016 года.

В соответствии с Регламентом органы государственной власти Свердловской области участвуют в межведомственном взаимодействии самостоятельно, а также через свои территориальные органы, подведомственные организации и учреждения (рис. 2). Разграничение обязанностей между всеми субъектами устанавливается приказами органов государственной власти Свердловской области. Иными словами, именно наличие соответствующих приказов обеспечивает реализацию межведомственного взаимодействия при оказании услуг ранней помощи.

Основной объем работы и функция управления всей системой межведомственного взаимодействия ложится на Министерство социальной политики.

В соответствии с Регламентом межведомственное взаимодействие реализуется в отдельных направлениях работы (рис. 3).

Полагаем, что именно данные виды деятельности, должны быть проработаны в различных нормативных актах, регламентирующих деятельность субъектов такого рода отношений.

Порядок межведомственного взаимодействия органов государственной власти Свердловской области при предоставлении социальных услуг и осуществлении социального сопровождения граждан, утвержденном Постановлением Правительства Свердловской области 18 декабря 2014 года N 1159-ПП (далее Порядок), дополняет Регламент.

В Порядке отмечено, что межведомственное взаимодействие исполнительных органов государственной власти Свердловской области при предоставлении социальных услуг осуществляется на принципах: 1) ответственности; 2) конфиденциальности; 3) обязательности; 4) сотрудничества; 5) комплексности, системности и согласованности действий. Основной задачей межведомственного взаимодействия является повышение эффективности и скоординированности действий участников межведомственного взаимодействия в целях обеспечения своевременного и качественного предоставления социальных услуг. Организатором и координатором выступает Министерство социальной политики Свердловской области.

Межведомственное взаимодействие органов государственной власти Свердловской области согласно Порядка осуществляется путем предоставления информации, необходимой для оказания гражданам социальных услуг, а также путем осуществления действий, направленных на предоставление гражданам медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальное сопровождение).



Рис. 2. Схематичная модель межведомственного взаимодействия органов государственной власти Свердловской области по видам деятельности (в авторской трактовке)



Рис. 3. Схематичная модель области межведомственного взаимодействия органов государственной власти Свердловской области по основным видам деятельности (в авторской трактовке)

В Регламенте представлены формы межведомственного взаимодействия: 1) информационное взаимодействие; 2) создание координационных и совещательных органов; 3) заключение соглашений о взаимодействии.

Межведомственное информационное взаимодействие осуществляется путем обмена документами и (или) информацией, например:

- в целях предоставления гражданам социальных услуг и осуществления социального сопровождения;
- путем формирования и направления межведомственного запроса в органы, организации и учреждения;
- подготовки и направления ответа на межведомственные запросы.

Создание координационных и совещательных органов осуществляется путем определения и направления для участия в работе совещательных органов своих представителей.

Предоставление документов и информации в рамках межведомственного взаимодействия может осуществляться на основании соглашений, которые содержат следующие позиции: 1) наименование сторон соглашения о межведомственном взаимодействии; 2) предмет соглашения о межведомственном взаимодействии; 3) права и обязанности сторон; 4) порядок информационного обмена; 5) ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей; 6) срок действия соглашения о межведомственном взаимодействии.

В заключение анализа документов, регламентирующих и определяющих порядок межведомственного взаимодействия органов государственной власти Свердловской области в связи с реализацией полномочий в сфере социального обслуживания граждан, отметим, что особо выделены разделы, посвященные особенностям информационного взаимодействия (Глава 5. Требования к содержанию, формам и условиям обмена информацией, в том числе в электронной форме), механизм реализации мероприятий по социальному сопровождению, в том числе порядок привлечения организаций к его осуществлению (Глава 6) и порядок осуществления государственного контроля (надзора) и оценки результатов межведомственного взаимодействия (Глава 7).

Полагаем, что отдельные положения Регламента и Порядка могут быть взяты за основу при разработке механизма межведомственного взаимодействия при реализации услуг ранней помощи.

5.2. Сетевая модель

Межведомственное взаимодействие в рассматриваемой сфере организуется с **целью** повысить эффективность реализации индивидуальной программы ранней помощи с целью содействия оптимальному развитию и формированию психического здоровья и благополучия детей младенческого, раннего и дошкольного возраста с ограничениями жизнедеятельности и риском появления таких ограничений, нормализации жизни семьи, повышению компетентности родителей (законных представителей), включению ребенка в среду сверстников и жизнь сообщества.

Задачи:

1. Формирование реестра детей раннего возраста, нуждающихся в получении услуг ранней помощи на основе учета сведений от организаций – участников межведомственного взаимодействия.
2. Учет потребностей детей и их родителей (законных представителей), нуждающихся в получении услуг ранней помощи.
3. Обеспечение информационного обмена между всеми участниками процесса оказания услуги ранней помощи.
4. Разработка нормативных документов, обеспечивающих межведомственное взаимодействие при оказании услуг ранней помощи.

5. Формирование и реализация механизмов управления системой оказания услуг по ранней помощи и сопровождению.

6. Управление всем процессом межведомственного взаимодействия при оказании услуг ранней помощи.

Ключевым **инструментом** межведомственного взаимодействия являются договорные отношения между различными организациями.

В частности, в договоре о сетевой форме реализации услуг ранней помощи необходимо указывать:

- 1) вид, уровень, цель и (или) направленность программы, реализуемой с использованием сетевой формы;
- 2) правила приема на услуги ранней помощи, порядок организации всех процессов, реализуемого с использованием сетевой формы;
- 3) условия и порядок осуществления услуг ранней помощи, реализуемых посредством сетевой формы, в том числе распределение обязанностей между организациями, характер и объем ресурсов, используемых каждой организацией;
- 4) выдаваемые документы, связанные с ранней помощью, а также наименование организаций, которые их выдают;
- 5) срок действия договора, порядок его изменения и прекращения и т.д.

В процессе сетевого взаимодействия используется следующий комплекс организационно-правовых и нормативно-правовых документов:

- договор с учредителем, государственное или муниципальное задание – определяют статус, ответственность участников сети;
- соглашения (договоры) о сотрудничестве – позволяют закрепить гражданско-правовые отношения участников взаимодействия и регулировать вопросы: проведения совместных мероприятий, использование собственности и денежных средств, распределение кадровых ресурсов, полномочий и ответственности, организационные схемы и процедуры управления совместной деятельностью и отчетности ее результатов;
- договоры возмездного оказания услуг, трудовые договоры, договоры гражданско-правового характера – определяют правила отношений участников сети;
- планы, проекты, программы – определяют содержание деятельности в рамках сетевого взаимодействия;
- локальные нормативные акты, включая должностные инструкции.

Территориальная межведомственная сеть может включать учреждения федерального подчинения, регионального или муниципального уровня, некоммерческие организации и частные фирмы, в том числе в сфере здравоохранения, социальной защиты населения, образовательные организации, учреждения культуры и спорта, и реализовываться в разнообразных вариантах.

Возможны любые сочетания и варианты, возникающие в ответ на социальный заказ, цели и задачи совместной комплексной деятельности. Внутриведомственное и межведомственное сетевое взаимодействие, таким образом, позволяет объединять ресурсы организаций для решения поставленных задач.

Без подробной актуальной информации об имеющихся ресурсах межведомственного взаимодействия невозможно оказание услуг ранней помощи, планирование необходимых для этого средств и оптимальное их расходование. В числе **ресурсов**, которые могут быть использованы при реализации межведомственного взаимодействия при оказании услуг ранней помощи:

- социальные ресурсы - партнерские связи с различными организациями;
- кадровые ресурсы;
- информационные ресурсы (базы данных, электронные Реестры, Регистры и т.д.);
- материально-технические ресурсы;
- учебно-методические ресурсы;

- диагностический инструментарий;
 - финансовые ресурсы. Финансовые ресурсы формируются за счет собственных и привлеченных денежных средств. Источники финансирования: государственные и частные.
- Главными **условиями** межведомственного взаимодействия можно считать:
- назначение ответственного органа за управление процессом межведомственного взаимодействия и проведение оценки его результативности;
 - наличие регламента межведомственного взаимодействия по вопросам формирования и совершенствования региональной системы ранней помощи;
 - использование сетевой формы взаимодействия по вопросам разработки индивидуальной программы ранней помощи, а также сетевой формы реализации ранней помощи;
 - наличие утвержденных форм планирования и отчетности органов исполнительной государственной власти (ОИГВ), реабилитационных организаций, сводного плана и отчета в рамках межведомственного взаимодействия;
 - наличие автоматизированных информационно-аналитических систем, позволяющих собирать и анализировать информацию о детях, о ресурсах, обеспечение возможности пользования данной информацией участников межведомственного взаимодействия;
 - использование всеми участниками межведомственного взаимодействия единых подходов к составлению индивидуальной программы ранней помощи;
 - совместное планирование направлений повышения квалификации специалистов, оказывающих услуги ранней помощи в соответствии с направлениями развития региональной системы ранней помощи.

В процессе построения региональной системы ранней помощи выделяются следующие **формы** межведомственного взаимодействия:

1. Обмен информацией, используемой при предоставлении социальных услуг и осуществлении социального сопровождения, в том числе в электронной форме.
2. Осуществление совместных действий (мероприятий) в рамках реализации услуг ранней помощи.
3. Создание межведомственных рабочих групп, комиссий, координационных советов, межведомственных совещательных органов, и пр.
4. Соглашения о взаимодействии, заключенные между ОИГВ Свердловской области, в которых определяются порядок и организационно-технические условия взаимодействия по вопросам предоставления услуг ранней помощи.
5. Сетевое взаимодействие организаций различной ведомственной принадлежности по вопросам реализации услуг ранней помощи.
6. Организационно-административное содействие в виде создания благоприятных административных условий формирования и развития системы ранней помощи.
7. Совместное формирование и использование банков данных, автоматизированных информационно-аналитических систем.
8. Общие стратегии развития ведомственных систем в рамках региональной системы ранней помощи.

Виды межведомственного взаимодействия можно классифицировать:

- по сферам взаимодействия;
- по направлению взаимодействия (вертикальное, горизонтальное, диагональное);
- по количеству участвующих (двустороннее, многостороннее);
- по степени участия ведомств (активное, пассивное);
- по характеру связей (неформальное, формальное);
- по регулярности (регулярное, разовое);
- по срокам (краткосрочное, среднесрочное, долгосрочное);

- в зависимости от объекта (межотраслевое, межфункциональное, информационное, проектное).

Особый акцент в рамках системы ранней помощи необходимо уделить следующим **видам межведомственного взаимодействия** (в рамках управленческих функций):

- планирование мероприятий по реализации системы ранней помощи и ее развитию в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе;
- организация деятельности по обеспечению функционирования и развития системы ранней помощи;
- обеспечение системы ранней помощи необходимыми ресурсами;
- координация деятельности, обеспечивающей функционирование и развитие системы ранней помощи;
- обеспечение и реализация коммуникационного и информационного взаимодействия между всеми участниками отношений по ранней помощи;
- мотивация эффективной и результативной деятельности всех субъектов межведомственного взаимодействия по реализации услуг ранней помощи;
- разрешение конфликтных ситуаций и реализация превентивных мер по снижению количества конфликтов в сфере предоставления услуг ранней помощи;
- контролирование всех процессов межведомственного взаимодействия и обеспечение результативной и эффективной ранней помощи.

Принципы межведомственного взаимодействия – это исходные основополагающие требования, которыми руководствуются субъекты при организации совместного решения социальных проблем в сфере оказания услуг ранней помощи.

Содержание и направленность принципов межведомственного взаимодействия при решении проблем формирования системы ранней помощи определяется рядом факторов:

- стратегические цели государства, общества в целом;
- законодательная регламентация;
- научная обоснованность;
- цели и характер совместной работы;
- ведомственные интересы: специфика и важность их реализации посредством взаимодействия; субъективный фактор;
- наличие ресурсной базы;
- территориальные особенности: развитость социальной инфраструктуры, географическое положение, политика органов местного самоуправления в социальной сфере, национальный состав Свердловской области;
- отношение к взаимодействию учреждений со стороны вышестоящих структур;
- специфика решаемых проблем.

Основные **принципы межведомственного взаимодействия** ОИГВ и организаций, реализующих услуги ранней помощи:

- по критерию регулятивной силы (правовой, социальной ответственности субъектов управления, социального контроля);
- по степени организационно-управленческой технологизации (принцип адекватности, обратной связи, координации взаимообусловленных действий, принцип автоматизированного учета в информационном обмене, соответствия функций наделяемым полномочиям);
- по критерию совместимости профессиональной деятельности кадров (компетентности, преемственности, согласованности интересов, меры участия в межведомственной координации, соблюдения правил деловых отношений);
- программно-целевой критерий (комплексности и системности, научной и методической обоснованности, принцип конечно-целевой направленности, непрерывности оказания услуг ранней помощи, проблемной ориентации деятельности учреждений);

— нравственный критерий в отношениях с детьми и их родителями (принципы социальной справедливости, гуманизма, терпимости, соучастия в судьбе).

На практике принципы межведомственного взаимодействия используются в тесной взаимосвязи, что отражает их объективную обусловленность и направляет совместные усилия на достижение общих целей в процессе реализации услуг ранней помощи.

Среди принципов организации межведомственного взаимодействия учреждений социальной сферы при решении проблем ранней помощи одним из наиболее важных представляется **принцип социального партнерства**. На практике социальное партнерство трактуется неоднозначно. При построении межведомственной модели системы ранней помощи взаимодействие можно считать социальным партнерством, если интерес одного субъекта не может быть реализован без участия другого и одновременного удовлетворения потребностей других субъектов.

Социальное партнерство, как система цивилизованных общественных отношений, подразумевает деятельность, основанную на согласовании интересов, возможностей, методов работы, что обеспечивает реализацию взаимо-пересекающихся интересов учреждений различной ведомственной принадлежности при достижении общей цели. Эффективное межведомственное взаимодействие возможно на основе уважения позиций и учета интересов сторон, использования преимущества переговорного процесса. Партнерство характеризуется как процесс приумножения общих интересов.

Межведомственное взаимодействие возможно реализовать на принципе социального партнерства при условии, когда интересы достижения социально-ожидаемых целей (например, эффективное решение проблем ранней помощи) будут доминировать над ведомственными бюрократическими интересами, когда для всех участников будет являться осознанной ценностью совместная работа, а не отдельные действия каждой организации, учреждения, предприятия. Все участники межведомственного взаимодействия должны воспринимать друг друга как партнеры в достижении общих целей.

Эффективность межведомственного взаимодействия в решающей мере зависит от реализации **принципа социальной справедливости**. Дети и их родители, нуждающиеся в услугах ранней помощи, должны иметь возможность воспользоваться гарантированными законодательством правами. Совместная работа организаций-субъектов реализации услуг ранней помощи должна быть направлена на обеспечение социальных гарантий, создания возможностей равного доступа ко всем услугам. Соблюдение данного принципа, с одной стороны, определяет необходимые условия для развития и достойного существования целевых потребителей услуг ранней помощи, с другой, – устанавливает связь между спецификой конкретной проблемы мерой участия государственных структур в процессе формирования условий для качественных, результативных, эффективных услуг ранней помощи.

Сетевое взаимодействие, предполагающее объединение ресурсов во имя достижения общей цели, призвано способствовать развитию системы ранней помощи в целом и в отдельности – применительно к сфере ответственности каждого субъекта сети.

В перспективе сетевое взаимодействие создает условия для использования современной материально-технической базы в процессе реализации услуг ранней помощи; инновационных научно-методических, информационных, кадровых ресурсов. Работая в сети, субъекты обмениваются опытом, решают совместные задачи, организуют командную деятельность и обеспечивают профессиональный рост.

Важно подчеркнуть, что именно уровень управленческой деятельности руководителей субъектов межведомственного взаимодействия обеспечивает эффективность и результативность сетевого партнерства. В основе управления сетевым межведомственным взаимодействием лежит изучение потребностей заказчика услуг, особенностей и тенденций развития организаций, предоставляющих услуги, оценка достаточности ресурсов для выполнения поставленных целей и задач – все это позволяет

более четко выделить всех потенциальных субъектов сетевого взаимодействия и определить направления интеграции с ними.

Эффективность сетевого взаимодействия обеспечивается созданием ряда условий:

- организационные условия: создание информационной среды, понимание общей цели и путей ее достижения, создание координирующего центра, совместное планирование и согласование действий, коммуникационная доступность сетевых участников, деятельность в нормативно-правовом поле;

- финансовые условия: многоканальное финансирование, обеспечение экономической эффективности сетевого взаимодействия, развитие широкого перечня услуг;

- материально-технические условия: использование возможностей сетевых партнеров для восполнения недостатка материально-технических ресурсов;

- кадровые условия: наличие высококвалифицированных специалистов, отвечающих требованиям не только конкретного сетевого проекта, но и умеющих работать в команде; профессиональная компетентность ключевых исполнителей сети, готовность участников к обучению, переменам, формированию и развитию инновационного мышления;

- нормативно-правовые условия: разработка пакета нормативно-правовых документов, регламентирующих порядок построения правоотношений в условия сетевого взаимодействия;

- информационные условия: информационная поддержка сети Интернет, взаимодействие с общественными организациями и средствами массовой информации, выпуск печатной продукции, создание банка информационных материалов в печатном и электронном вариантах, предоставление информации на сайтах;

- мотивационные условия: создание мер стимулирующего характера для обеспечения необходимо уровня качества в процессе оказания услуг ранней помощи;

- научно-методические условия: разработка сетевых планов, новых комплексных программ по ранней помощи с учетом современных достижений науки и рекомендаций мирового сообщества; разработка и распространение методических рекомендаций опыта работы по проблемам и результатах сетевого взаимодействия и др.

5.3. Кластерная модель

Построение кластера связано с необходимостью объединить в рамках одной (территориальной, функциональной) зоны проекты в сфере социального обслуживания населения, в том числе оказание услуг ранней помощи. Применительно к нашей сфере в кластерное сетевое взаимодействие могут входить организации разной ведомственной принадлежности, предоставляющие услуги в сфере социального обслуживания, учреждения, для которых прослеживается взаимосвязь между социальным обслуживанием и собственным развитием их организации.

Субъекты сферы социального обслуживания, составляющие основу для реализации системы ранней помощи, на основе сетевого взаимодействия, образуют горизонтальные взаимосвязи для реализации различных долгосрочных комплексных программ и обеспечивают доступность услуг для каждого ребенка. Включение организаций в кластер сферы социального обслуживания строится на принципах:

- территориальной близости;

- взаимовыгодного сотрудничества;

- совместного использования имеющейся базы и ресурсов.

Таким образом, построение кластера в сфере социального обслуживания может осуществляться как минимум по трем сценариям:

- «сверху вниз», т.е. с первоочередным образованием органов совещательной координации и мониторинга, определением стратегии кластера в целом и его ресурсной поддержкой;

- «снизу - вверх», т.е. выстраивание отдельных проектов и программ, интегрирующих потенциальных участников кластера;
- смешанный вариант, когда сочетаются оба подхода.

На этапе создания межведомственного кластера для обеспечения его легитимности достаточным является система договорных отношений. Для эффективной деятельности необходимо создание полного пакета нормативных документов:

- концепция или программа совместной деятельности межведомственного кластера (принимается на муниципальном уровне в отношении подведомственных учреждений);
- положение о межведомственном кластере, интегрирующем различные виды, уровни и формы социального обслуживания;
- договор или несколько договоров для установления юридически значимых отношений между участниками межведомственного кластера, интегрирующего различные виды, уровни и формы социального обслуживания.

В основе управления могут лежать:

- конференция представителей субъектов межведомственного взаимодействия, в том числе представителей заинтересованных общественных организаций, представителей органов местного самоуправления;
- совет руководителей организаций, входящих в кластер социального обслуживания.

На основании проведенного нами исследования можно выделить несколько опорных положений, являющихся основой для разработки и реализации кластерной модели межведомственного взаимодействия при реализации социальных услуг, в том числе услуг ранней помощи:

1. Межведомственное взаимодействие системы ранней помощи должно обеспечивать функционирование методологических, методических, правовых, финансовых и организационных компонентов (в т.ч. организаций).

2. Представленный подход задействует конкурентные рыночные механизмы в сфере социального обслуживания, в том числе услуг ранней помощи, что должно привести к повышению качества услуг и снижению их стоимости.

3. Межведомственное взаимодействие предполагает создание межведомственного координационного совета при главе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, например, в лице Министерства социальной политики Свердловской области.

4. Внедрение системы ранней помощи, позволяет перейти от иерархической, вертикальной, сугубо ведомственной структуры управления к горизонтальной целевой с распределением функций, задач и ответственности между соответствующими ведомствами.

5. Важным направлением, обеспечивающим эффективность реализации услуг ранней помощи, является переход от сметного к адресному финансированию услуг.

6. Создание эффективной организационно-функциональной модели, ядром которой является механизм координации всех звеньев системы, межведомственной и межуровневой кооперации и интеграции ресурсов и организации сетевого взаимодействия учреждений различного типа и ведомственной принадлежности.

7. В рамках единого процесса должна работать сетевая модель построения 2-х уровневых компетенций, которые четко укладываются в рамки норм действующего федерального законодательства и положений о ведомствах с некоторым уточнением их функций и созданием (наделением) какой-то структуры с дополнительными функциями.

Применительно к рассматриваемой проблеме возможны два варианта решения задачи:

1) создание обособленной структуры с соответствующими полномочиями по управлению и координации деятельности системы или кластерных систем и/или интегрированных (или комплексных) организаций социальной сферы;

2) наделение действующего органа/организации полномочиями по координации и

контролю за сетевой деятельностью организаций, осуществляющих услуги ранней помощи.

Таким образом, с учетом обозначенных выше положений, предлагаем рассматривать следующую модель кластера социального обслуживания:

1. Выделяется три уровня межведомственного взаимодействия (рис. 4.)

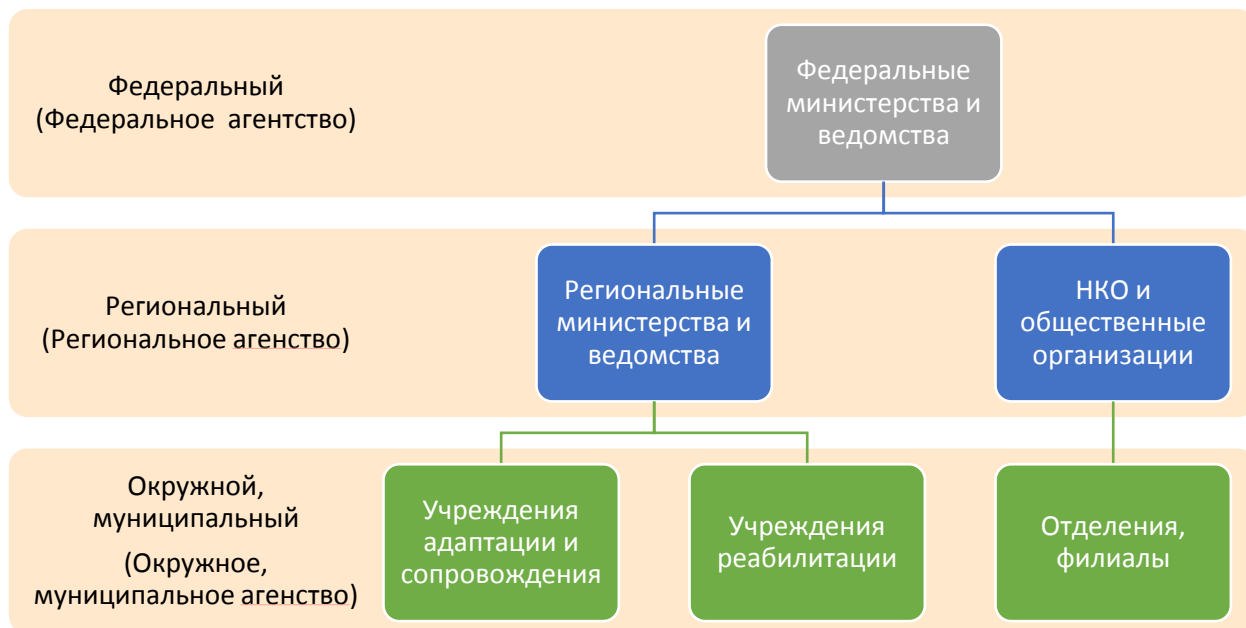


Рис. 4. Уровни межведомственного взаимодействия

2. Кластер социального обслуживания формируется на договорной основе, включая учреждения образования, здравоохранения, культуры, спорта, производства средств реабилитации, учреждения НКО и так далее.

Для обеспечения адресной работы создается собственное агентство социального обслуживания со структурными подразделениями, например, по делам взрослых инвалидов, по делам детей-инвалидов, **отделение ранней помощи**. Данное агентство является основным держателем средств и распределителем госзаказа.

Таким образом, организационным ядром кластера социального обслуживания может выступать агентство социального обслуживания, базовое территориальное учреждение (рис. 5).



Рис. 5. Структура межведомственного кластера социального обслуживания

3. Учреждения, представленные в модели, работают на основании договоров о сотрудничестве, несут ответственность за результаты своей деятельности. Вместе с тем, все учреждения сохраняют свою самостоятельность, базовые виды деятельности, финансовую независимость.

Системообразующим видом деятельности кластера является процесс социального обслуживания, который выступает одним из направлений деятельности каждого конкретного учреждения.

Ядро кластера выполняет идеологическую, методическую, организационную, распределительную, контролирующую и др. функции.

4. Идеальная модель кластерного взаимодействия в системе ранней помощи определяет виды услуг ранней помощи и ведомственную принадлежность (рис. 6).

Ведомственная принадлежность	Виды услуг ранней помощи
Здравоохранение	Обследование (оценка) развития ребенка и среды (семьи). Консультирование и обучение членов семьи. Медицинские услуги по уходу за ребенком и по обучению уходу за больным ребенком. Услуги по подбору питания ребенка.
Социальная политика	Обследование (оценка) развития ребенка и среды (семьи). Консультирование и обучение членов семьи. Социально-психологические услуги. Формирование и развитие социально-бытовых навыков ребенка. Использование вспомогательных технологий и оборудования. Социально-педагогические услуги, направленные на формирование у детей позитивных интересов, в том числе в сфере досуга. Патронажные услуги. Услуга социальной поддержки семьи "социальная передышка".
Образование	Обследование (оценка) развития ребенка и среды (семьи). Консультирование и обучение членов семьи. Формирование и развитие речи, навыков общения ребенка. Поддержка развития детей с нарушениями слуха, с нарушениями зрения, опорно-двигательной системы, интеллектуальных и других нарушений.
Спорт	Развитие двигательной активности детей с нарушениями слуха, с нарушениями зрения, опорно-двигательной системы, интеллектуальных и других нарушений.
Культура	Информационное обеспечение семьи по проблемам раннего развития (библиотеки). Организация досуга для детей раннего возраста.

Рис. 6. Идеальная модель кластерного взаимодействия в системе ранней помощи

Важно отметить, что механизмом реализации мероприятий по социальному сопровождению является определение перечня организаций (реестр), привлекаемых к предоставлению услуг ранней помощи, не относящейся к социальным услугам. Реестр поставщиков услуг ранней помощи, устанавливается территориальным управлением либо организацией социального обслуживания Свердловской области. Вхождение в реестр поставщиков услуг осуществляется нормативным способом для бюджетных организаций и

на добровольной основе для автономных некоммерческих организаций, организаций бизнеса.

Таким образом, в систему межведомственного взаимодействия входят не все учреждения, предоставляющие услуги ранней помощи, а только те, которые определены управлениями или организациями социальной политики.

Организации, включенные в кластер оказания услуг ранней помощи, осуществляют свою деятельность в соответствии с **принципом открытости**, т.е. потенциально готовы включиться в решение проблем семьи и ребенка с ОВЗ, в ситуации обращения, на основе межведомственного взаимодействия. Между организациями кластера выстроены прямые договорные отношения, которые позволяют эффективно решать проблемы в короткие сроки.

Организации, поставщики услуг ранней помощи, строят свою деятельность в соответствии с **принципом доступности**, т.е. обеспечивают территориальную доступность (на дому или близко к дому), транспортную доступность (близкое расположение к общественному транспорту), информационную доступность (предоставление информации на электронных и бумажных носителях, представление информации в сети интернет), доступность к услугам высоких технологий производства.

Организации, включенные в кластер ранней помощи, реализуют **принцип бесплатности** получения услуг для потребителей. Бесплатность для потребителей услуг ранней помощи, гарантируется бюджетными государственными учреждениями системы здравоохранения, образования, социальной политики, культуры, физической культуры и спорта, системы службы занятости, в рамках имеющихся средств бюджетного финансирования. Дополнительно, бесплатность для потребителей услуг ранней помощи, может быть гарантирована внебюджетными фондами, в соответствии с их уставами.

Соблюдение принципов открытости, доступности, бесплатности является критерием отбора организаций для включения в кластер ранней помощи.

В качестве заключения отметим, что независимо от выбора формы межведомственного взаимодействия в центре внимания должна находиться совместно разработанная и реализуемая сетевая программа. Реализация программы требует финансовой поддержки органов управления различных ведомств, определение принципов и уровней софинансирования.

6. Организационные формы и механизмы управления системой оказания услуг по ранней помощи и сопровождению в сфере здравоохранения, социальной защиты населения, образования

В настоящее время модель межведомственного взаимодействия по реализации услуг ранней помощи не имеет достаточно проработанной правовой базы и хорошо развитой инфраструктуры.

Вместе с тем, отталкиваясь от общей схемы процессов реабилитации, абилитации и ранней помощи (рис. 7), можно определить отдельные этапы межведомственного взаимодействия и выявить субъекты, которые вносят свой вклад в социальное обслуживание.

На **первом** этапе «Выявление целевой группы» осуществляется выявление детей, нуждающихся в ранней помощи: у которых имеются отставание в физическом или умственном развитии, нарушения здоровья, с высокой вероятностью приводящие к задержкам развития. Выявлять детей данной целевой группы могут следующие организации:

- Медицинские организации, наблюдая женщин в дородовой, родовой и послеродовой периоды;
- Медицинские организации, наблюдая ребенка в первые дни и месяцы жизни;
- Органы опеки и попечительства;
- Органы социальной защиты населения;
- Психолого-медико-педагогическая комиссия (ПМПК);
- Организации дошкольного и дополнительного образования;
- Организации культуры;
- Учреждения физкультуры и спорта;
- Органы внутренних дел;
- Иные организации (волонтерские и др.).

При выявлении у ребенка целевой группы критериев потенциальной нуждаемости в услугах ранней помощи, специалист перечисленных организаций, служб, выдает родителям (законным представителям) ребенка направление в службу ранней помощи; передает информацию о факте выдачи направления родителям (законным представителям) региональному оператору, для включения в реестр потенциально нуждающихся в услугах ранней помощи.

Региональный оператор закрепляет ребенка за определенной службой ранней помощи, как потенциального потребителя услуг для определения нуждаемости, передает информацию в службу ранней помощи.

На втором этапе «Оценка состояния ребенка и семьи» служба ранней помощи определяет нуждаемость в услугах ранней помощи, реабилитаций и сопровождения ребенка. В случае подтверждения одного из критериев, определяющих необходимость в ранней помощи и анализа документов, региональный оператор (по представлению службы ранней помощи) устанавливает нуждаемость и включает ребенка и семью в число получателей услуг ранней помощи конкретного учреждения.

На третьем этапе осуществляется разработка индивидуальной программы ранней помощи (ИПРП). Ведущий специалист совместно с междисциплинарной командой специалистов и семьей составляет план обследования ребенка. Углубленная оценка жизнедеятельности ребенка в контексте имеющихся нарушений и факторов окружающей среды проводится междисциплинарной командой специалистов при условии письменного согласия родителей (законных представителей). Рекомендуемый состав экспертов утверждается нормативным актом.



Рис. 7. Общая схема процессов реабилитации, абилитации и ранней помощи

Конкретный перечень мероприятий составляется исходя из ресурсов ребенка и семьи, ресурсов организации социальной политики, ресурсов организаций, включенный в кластер ранней помощи конкретной территории, их кадровой, технической и материальной обеспеченности.

Если потребности ребенка и семьи невозможно обеспечить по месту жительства в учреждениях первого уровня, то происходит смена основного поставщика услуг на уровне организации социальной политики. Ребенок и семья передаются в профильные организации второго и третьего уровней. Вышестоящие организации разрабатывают свои программы, исходя из имеющихся ресурсов, в рамках ИПРП.

На четвертом этапе ведущий специалист (куратор случая) организует членов междисциплинарной команды специалистов для реализации индивидуальной программы ранней помощи. При необходимости, по результатам промежуточного контроля, производится коррекция программы.

На пятом этапе «Оценка эффективности программы» ведущий специалист (куратор случая) производит совместно со специалистами междисциплинарной команды, родителями оценку эффективности индивидуальной программы.

В зависимости от результата ИПРП происходит завершение программы или перевод ребенка в другую систему сопровождения – шестой этап.

Контроль за осуществлением и координацию выполнения этапов осуществляет региональный оператор.

В «Концепции развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года» определяются уровни административной заданности и полномочия каждого из них [28]. Предусматриваются федеральный и региональный уровни административной заданности, которые принимают нормативные акты, регулирующие деятельность службы ранней помощи. На федеральном уровне вносятся изменения в федеральное законодательство, на региональном – в региональное законодательство. Решения координационных органов, продублированные постановлениями правительства федерального или регионального уровней, являются обязательными для исполнения всеми организациями, внесенными в реестр поставщиков услуг ранней помощи, вне зависимости от ведомственной принадлежности или форм собственности.

Связь федерального и регионального уровней обеспечивается действием региональных и федеральных операторов, которые

- ведут реестры организаций предоставления услуг ранней помощи;
- аккумулируют запросы на услуги ранней помощи;
- формулируют государственные задания для министерств и ведомств.

В случае выявления ребенка, нуждающегося в ранней помощи, региональный оператор закрепляет ребенка за определенной службой ранней помощи, как потенциального потребителя услуг для определения нуждаемости, передает информацию в службу ранней помощи.

После оценки состояния ребенка и семьи служба ранней помощи определяет нуждаемость в услугах ранней помощи, реабилитации и сопровождения ребенка. В случае подтверждения одного из критериев, определяющих необходимость в ранней помощи, и анализа документов, региональный оператор (по представлению службы ранней помощи) устанавливает нуждаемость и включает ребенка и семью в число получателей услуг ранней помощи конкретного учреждения. Таким образом, в составе каждого учреждения, принимающего участие в оказании мероприятий (услуг) ранней помощи, должна быть организована своя Служба ранней помощи (рис. 8). В состав каждой Службы ранней помощи входят ведущие специалисты (кураторы случаев) и формируется междисциплинарная команда из специалистов различных учреждений кластера ранней помощи (рис. 9).



Рис.8. Службы ранней помощи в структуре организаций кластера ранней помощи

Согласно Рекомендациям Министерства образования и науки Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования от 13 января 2016 г. № ВК-15/07 многообразие вариантов Службы ранней помощи может строиться на разных основаниях:

- по ведомственной принадлежности (в системах здравоохранения, социальной защиты, образования);
- по типу нарушений (для детей с сенсорными нарушениями, с генетическими заболеваниями, с расстройствами двигательной сферы и др.);
- по типу функционирования (стационарные, мобильные, дистанционные, домашнее визитирование и др.).



Рис.9. Учреждение кластера ранней помощи

С учетом концептуальных аспектов, изложенных выше, в основе системы управления межведомственным взаимодействием в сфере ранней помощи могут лежать следующие составляющие (рис. 10):

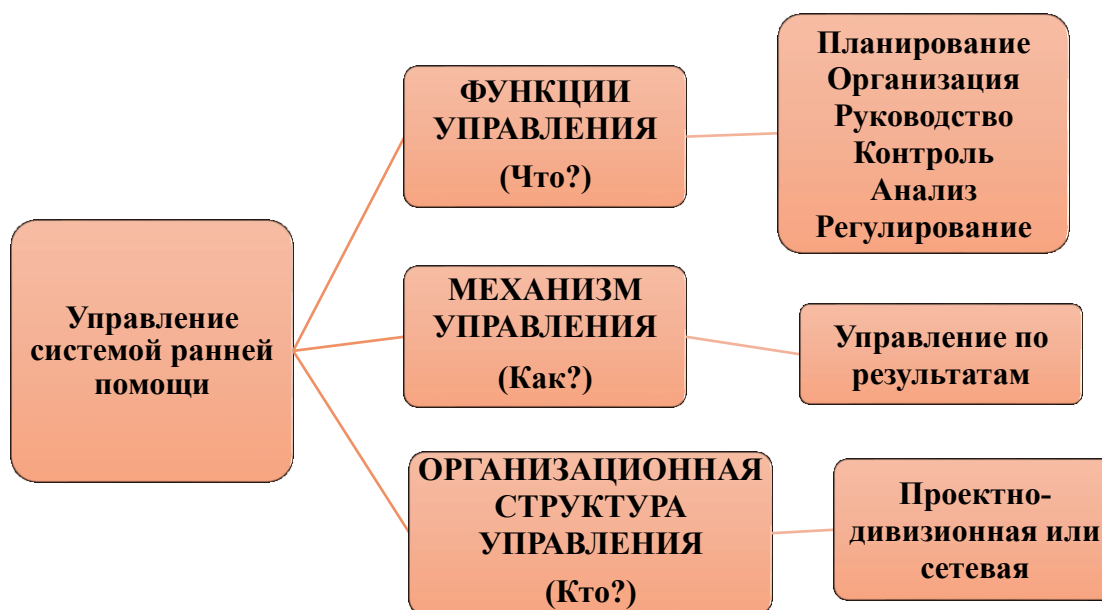


Рис.10. Общая схема управления системой ранней помощи

При анализе представленной схемы можно сделать вывод о том, что для построения системы необходимо определить ведомство, которое будет управлять региональной системой ранней помощи, а значит не просто координировать действия всех участников межведомственного взаимодействия, но и планировать, организовывать, контролировать, анализировать, регулировать эту деятельность, осуществлять общее руководство, то есть выполнять все функции управления. Таким органом исполнительной государственной власти в Свердловской области является Министерство социальной политики с учетом политики, реализуемой Министерством здравоохранения особенно в части предоставления услуг ранней помощи маленьким детям.

Важным вопросом для результативного и эффективного управления процессом межведомственного взаимодействия при формировании и совершенствовании системы ранней помощи является механизм управления.

Наиболее оптимальным для региональной системы межведомственного взаимодействия в сфере ранней помощи в Свердловской области является механизм управления по результатам – такая форма организации управленческих действий, при которой основной акцент делается на эффективную постановку целей и целенаправленное достижение результатов.

Основными этапами процесса управления по результатам являются:

- процесс определения результатов,
- процесс управления по ситуации,
- процесс контроля за результатами.

Процесс определения результатов начинается с анализа целей, на основе которых определяются желаемые результаты для разных уровней. Этот процесс заканчивается определением стратегии деятельности и формулировкой тактических мероприятий для ее реализации.

Процесс управления по ситуации предполагает организацию дел, деятельности ОИГВ, организаций и специалистов в сфере ранней помощи, при которой планы превращаются в желаемые результаты. Владение искусством управления по ситуации предполагает, что руководители всех уровней обладают способностью анализировать и принимать во внимание существенные внешние и внутренние ситуационные факторы, и опираются на различные стили руководства и влияния, для использования их в

соответствии с сложившейся ситуацией. В основе деятельности по управлению по ситуации лежит инновационный и проектный подход.

Процессе контроля определяет, какие результаты достигнуты по плану и какие случайно. Кроме того, определяется, как выполняются планы ОИГВ и организаций в сфере ранней помощи. Существенной частью процесса контроля является принятие решений по результатам контроля с целью реализации соответствующих мер. Эти меры можно запланировать в рамках повседневного управления или при составлении очередного годового плана. Если эти меры имеют крупномасштабный характер, то они учитываются при стратегическом планировании.

Управление по результатам является процессом, направленным на достижение главных и поддерживающих их результатов, в котором:

- с помощью процесса планирования определяется деятельность ОИГВ и организаций ранней помощи – субъектов межведомственного взаимодействия (другими словами, требования к результатам и ожидаемые результаты) в разных интервалах времени;
- осуществление планов подкрепляется ежедневным сознательным управлением делами, участниками межведомственного взаимодействия и окружением;
- результаты оцениваются для принятия решений, ведущих к проведению последующих мероприятий.

В содержание управления по результатам самым существенным является упор на результат, что имеет как принципиальное, так и функциональное значение. При управлении по результатам возможности ОИГВ используются таким образом, чтобы планы деятельности находили реализацию от стратегического до тактического уровней – конкретных планов работы организаций ранней помощи.

При управлении системой межведомственного взаимодействия по результатам осуществляется сбалансированное развитие самих ОИГВ, каждой организации ранней помощи, участвующих в межведомственном взаимодействии и системы в целом.

Из существующих в настоящее время множества организационных форм управления, актуальным может быть сочетание проектной и дивизионной структуры управления, основанной на принципах сетевого взаимодействия (кластерного).

В основе организационной структуры сети (кластера), обеспечивающего комплекс услуг социального обслуживания, в том числе услуг ранней помощи должна лежать организация работы над проектом. Это предполагает, что субъекты реализации ИПРП могут работать одновременно в нескольких проектах, каждый из которых имеет определенные сроки начала и окончания; в каждом конкретном случае назначается ведомство или человек, наделенные функциями руководителя проекта, выделяются необходимые ресурсы и согласовываются планы работы и конкретные мероприятия. Управление проектом реализует все функции менеджмента: прогнозирование, планирование, организацию, координирование, мотивацию, контроль и т. п. После завершения работы над проектом данная структура прекращает своё существование, её составляющие, включая кадровый состав, переходят в новый проект.

По форме структура управления по проектам в рамках формирования региональной системы ранней помощи может иметь вид дивизионной, в которой определенный «дивизион» - ведомственный ОИГВ, затем организация социального обслуживания наделяются особыми полномочиями только на время выполнения пилотного проекта. После его завершения организационная система управления межведомственным взаимодействием в сфере социального обслуживания сохраняет дивизионную форму. На рис. 11. представлена организационная структура по управлению комплексом услуг в сфере социального обслуживания.

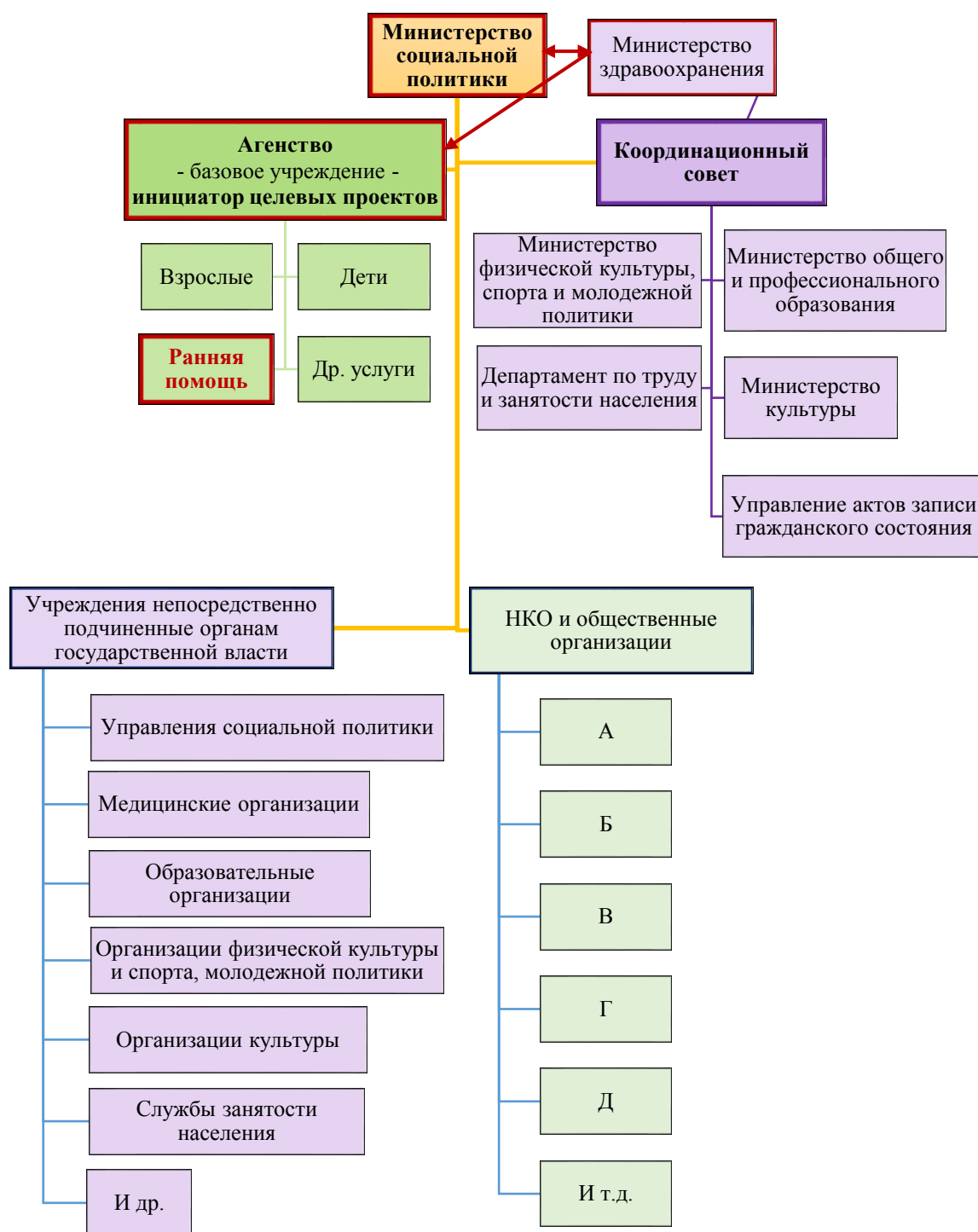


Рис.14. Схема организационной структуры по управлению комплексом услуг в сфере социального обслуживания, включая услуги ранней помощи

Как видно из схемы Министерство социальной политики (и это согласуется с Регламентом межведомственного взаимодействия органов государственной власти Свердловской области) реализует ведущую роль, выполняя базовые функции управления, обеспечивающие реализацию комплекса услуг в сфере социального обслуживания населения, включая:

- реабилитацию, абилитацию и сопровождение взрослых инвалидов;
- реабилитацию, абилитацию и сопровождение детей-инвалидов;
- раннюю помощь.

Кроме того, Министерство социальной политики определяет стратегические направления развития, формулирует цели для всех участников комплекса услуг, обеспечивает взаимодействие с субъектами внешней среды, входящими в кластер социального обслуживания, включая, производственные предприятия, организации СМИ, ассоциации и сообщества по охране здоровья, лоббистские структуры и т.д. – со всеми теми, кто может непосредственно или косвенно влиять на работу в сфере социального обслуживания населения.

Координационный совет выполняет функции координации работы всех органов власти, участвующих в процессе реализации комплекса услуг в сфере социального обслуживания. Именно в этом проявляется механизм межведомственного взаимодействия, обеспечивающий повышение эффективности реализации ИПРП.

В Координационный совет входят весь перечень организаций, включая Министерство социальной политики, согласно Регламента межведомственного взаимодействия органов государственной власти Свердловской области.

Агентство является базовым учреждением, инициирующим целевые проекты по различным направлениям. Фактически, это проектное подразделение (если придерживаться традиционной схемы проектной организации), которое разрабатывает и организует реализацию индивидуальных программ в сфере социального обслуживания, включая услуги ранней помощи. Важно отметить, что реализация проекта по ранней помощи может осуществляться как специальным отделом или службой в рамках Агентства, так и отдельными специалистами – все зависит от объемов работ и уровня целевого финансирования.

Также одним из направлений работы Агентства является инновационная деятельность, предусматривающая использование новых и привлечение современных и перспективных разработок в сфере социального обслуживания населения.

Для обеспечения результативной и эффективной работы Агентства, требуется наделение этого подразделения специальными проектными функциями, дающими право оказывать прямое влияние на:

- учреждения, непосредственно подчиненные органам государственной власти предоставляющие услуги в сфере социального обслуживания населения;
- НКО и общественные организации, предоставляющие услуги социального обслуживания населения.

Необходимо подчеркнуть, что наделение Агентства особыми полномочиями – это важнейший принцип реализации проектной системы управления. Если это не будет сделано, то вся работа Агентства будет сведена к бюрократизации процесса с последующим падением эффективности и результативности работы. Кроме того, это также необходимо для соблюдения основных принципов кластерного взаимодействия (см. выше рис. 8, 9).

Учреждения, непосредственно подчиненные органам государственной власти и НКО и общественные организации, предоставляющие услуги социального обслуживания населения, фактически, являются звеньями, которые: 1) обеспечивают процесс реализации комплекса услуг в сфере социального обслуживания, в том числе услуг ранней помощи; 2) предоставляют необходимые ресурсы; 3) реализуют отдельные этапы процесса.

Таким образом, сохраняется базовая структура организации процесса управления комплексом услуг в сфере социального обслуживания, в том числе услуг ранней помощи, с учетом действующая законодательства и обеспечивается принцип диалектичности – то есть постоянного развития, что отражено в работе проектного подразделения – Агентства.

7. Список использованных источников

1. Конвенция о правах инвалидов. – ООН, 2006. -http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml (дата обращения: 30.11.2017).
2. Международная классификация функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья. – Женева: ВОЗ, 2001. – 342 с.
3. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (Дата обращения 04.09.2017)
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов: федеральный закон от 01.12.2014 года № 419-ФЗ Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171577/ (Дата обращения 04.09.2017)
5. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: федеральный закон от 24.11.1995 года № 181-ФЗ (ред. от 29.12.2015). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/ (Дата обращения 04.09.2017).
6. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (Дата обращения 04.09.2017)
7. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2013 года N 442-ФЗ [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/ (Дата обращения 04.09.2017)
8. О занятости населения в Российской Федерации: федеральный закон от 19 апреля 1991 года № 1032-1 [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/ (Дата обращения 04.09.2017).
9. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323 [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/ (Дата обращения 04.09.2017)
10. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон Российской Федерации от 2 июля 1992 года N 3185-1 (ред. от 03.07.2016). [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4205/ (Дата обращения 04.09.2017)
11. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (Дата обращения 04.09.2017)
12. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федеральный закон от 04 декабря 2007 года N 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73038/ (Дата обращения 04.09.2017)
13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (Дата обращения 04.09.2017)
14. О персональных данных: федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 04.09.2017)
15. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (Дата обращения 04.09.2016)

16. О государственной социальной помощи: федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ [Электронный ресурс].- Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23735/ (Дата обращения 04.09.2017)
17. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2017) [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 31.10.2016)
18. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 N 683 [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/ (Дата обращения 05.09.2017)
19. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 05.09.2017)
20. Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2020 годы: постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 1297 [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189921/ (Дата обращения 04.09.2017)
21. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия: постановление Правительства Российской Федерации от 08 сентября 2010 года N 697 (ред. от 11.08.2016) [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://base.garant.ru/199319/> (Дата обращения 01.09.2017)
22. Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме: постановление Правительства Российской Федерации от 08 июня 2011 г. № 451 [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115048/ (Дата обращения 01.09.2017)
23. Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии "Росатом" государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание: постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. N 352 [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://base.garant.ru/55171287/#ixzz4LZ28Owff> (Дата обращения 01.09.2017)
24. О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде: постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 1184 [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_124554/ (Дата обращения 01.09.2017)
25. О дальнейшем развитии единой системы межведомственного электронного взаимодействия: постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 г. N 1222 [Электронный ресурс].- Режим доступа: www.consultant.ru/ (Дата обращения 04.09.2017)
26. О формировании и ведении федерального реестра инвалидов и об использовании содержащихся в нем сведений: постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 г. № 674. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 31.10.2017)
27. Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде: распоряжение Правительства

Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1993-р [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95180/ (Дата обращения 01.09.2017)

28. Концепция развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 1839-р. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204218/ (Дата обращения 31.10.2017)

29. Приказ Минтруда России от 30.06.2017 №545 «Об утверждении методики оценки региональной системы реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов» [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 01.09.2017)

30. Об утверждении порядка разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и их форм: приказ Минтруда России от 31 июля 2015 года № 528н [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_184963/ (Дата обращения 01.09.2017)

31. Об утверждении формы и порядка предоставления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями независимо от их организационно-правовых форм информации об исполнении возложенных на них индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида и индивидуальной программой реабилитации или абилитации ребенка-инвалида мероприятий в федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 октября 2015 г. N 723н [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190630/ (Дата обращения 04.09.2017)

32. ГОСТ Р ИСО 9999-2014 «Вспомогательные средства для людей с ограничениями жизнедеятельности. Классификация и терминология» (утв. и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 23 сентября 2014 г. N 1177-ст). – М.: 2014. - 119 с.

33. Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: монография. — М. : Норма : ИНФРА-М., 2012. - 320 с.

34. Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) [Электронный ресурс].- Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru/> (Дата обращения 04.10.2017)