

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
Седьмого созыва

КОМИТЕТ ПО ОБРАЗОВАНИЮ И НАУКЕ

ПРОТОКОЛ

от 11 сентября 2018 года N 55-2

Совершенствование организации психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации

рекомендации участников круглого стола

<...>

Система психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи (далее - ППМСП) обучающимся является центральным звеном повышения качества образования обучающихся, испытывающих трудности в освоении общеобразовательных программ и важным фактором профилактики отсева таких учащихся из системы образования, что в свою очередь является необходимым условием снижения детской и подростковой преступности, негативных социальных проявлений и асоциального поведения. Решение вопросов оказания ППМСП является системообразующим в обеспечении реализации законодательных требований об обязательности освоения всеми обучающимися основной образовательной программы среднего общего образования.

Очевидно, что оказание комплексной помощи содействует максимально возможным достижениям в развитии ребенка, поддержанию его здоровья, а также успешной социализации и включению ребенка в образовательную среду с последующей интеграцией в общество. Вместе с этим хорошо работающая система ППМСП в образовании, обеспечивая достижение важнейших социальных и воспитательных целей образования, но при этом оставляя в системе образования слабых с академической точки зрения детей, приводит к снижению средних региональных показателей ЕГЭ.

По экспертным оценкам, потребность в разных видах ППМСП испытывают до 20% обучающихся в начальной школе, 10-12% - в основной и 6-7% - в старших классах, что составляет почти 1 млн. 200 тыс. человек. Согласно статистике Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, отраженной в Государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за период с 2015 по 2017 года в стране число детей, умерших по причине нервно-психических заболеваний в возрасте от 0 до 14 лет увеличивается, а в общем количестве достигает 4 тыс. человек.

Данные государственного статистического наблюдения (форма ФСН N ОО-1) за 2017/2018 учебный год о кадровом обеспечении психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации говорят о несопоставимых возможностях получения помощи для детей, проживающих в разных регионах Российской Федерации. Обеспеченность педагогами-психологами отдельных регионов отличается в 9 раз (таблица 1), а учителями-логопедами и социальными педагогами - в 24-26 раз (таблицы 2, 3).

Таблица 1

Численность обучающихся на одного педагога-психолога

Субъект РФ	Численность обучающихся на одного педагога-психолога
1	2
Республика Саха (Якутия)	280
Камчатский край	302
Москва	340
Чукотский автономный округ	341
Республика Алтай	348
Республика Тыва	349
Ямало-Ненецкий автономный округ	372
Ненецкий автономный округ	422
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	449
Российская Федерация	656
Тюменская область	1058

Брянская область	1075
Пензенская область	1123
Кемеровская область	1126
Ивановская область	1144
Липецкая область	1173
Приморский край	2479

Таблица 2

Численность обучающихся на одного учителя-логопеда

Субъект РФ	Численность обучающихся на одного учителя-логопеда
1	2
Москва	287
Камчатский край	432
Магаданская область	490
Ямало-Ненецкий автономный округ	578
Курская область	592
Орловская область	618
Самарская область	648
Архангельская область	655
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	696
Российская Федерация	1139
Карачаево-Черкесская Республика	3885

Брянская область	4987
Приморский край	5082
Чеченская Республика	5684
Республика Северная Осетия - Алания	6431
Пензенская область	6802

Таблица 3

Численность обучающихся на одного социального педагога

Субъект РФ	Численность обучающихся на одного социального педагога
Республика Тыва	233
Ненецкий автономный округ	264
Чукотский автономный округ	289
Республика Саха (Якутия)	310
Камчатский край	378
Ямало-Ненецкий автономный округ	383
Курганская область	494
Российская Федерация	870
Республика Бурятия	2375
Республика Татарстан	3220
Республика Северная Осетия - Алания	3635
Самарская область	5101

Разделяя мнение Министерства образования и науки Российской Федерации, участники круглого стола также считают, что основная проблема, требующая решения - это значительная неравномерность уровня и качества оказания ППМСП, состояние ее инфраструктуры в субъектах РФ и, как следствие, неравномерность в доступности качественного образования для отдельных групп граждан.

Важной особенностью организации и деятельности системы оказания ППМСП обучающимся является ее межведомственный характер. Проблемы совершенствования межведомственного взаимодействия требуют решений как на уровне взаимодействия специалистов в отношении обучающихся, на уровне организации деятельности специалистов разного профиля, по характеру деятельности и формальным признакам, относящимся к разным отраслевым сферам - образования, здравоохранения, социальной защиты, так и на уровне деятельности организационных структур и институционального обеспечения их работы.

Законодательное регулирование оказания ППМСП обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации, регламентируется в целом ряде статей [Федерального закона N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"](#) (далее - Закон), а не только [статьей 42 "Психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации"](#). В законе достаточно четко прописана ответственность и структуры, в рамках которых должна быть организована психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации: ответственность за ее организацию региональных органов исполнительной власти ([п.12 ч.1 ст.8](#) к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования относит организацию предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии и социальной адаптации), муниципалитетов ([ч.1 ст.42](#) предоставляет органам местного самоуправления право на создание центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи). Образовательные организации также имеют право на ее организацию.

В соответствии с [частью 1 статьи 27](#) образовательные организации самостоятельны в формировании своей структуры, если иное не установлено федеральными законами. В [части 2 той же статьи](#) говорится о том, что образовательная организация может иметь в своей структуре различные структурные подразделения, обеспечивающие осуществление образовательной деятельности с учетом уровня, вида и направленности реализуемых образовательных программ, формы обучения и режима пребывания обучающихся, в том числе и психологические и социально-педагогические службы, обеспечивающие социальную адаптацию и реабилитацию нуждающихся в ней обучающихся, и иные предусмотренные локальными нормативными актами образовательной организации структурные подразделения. Таким образом, психологические и социально-педагогические службы могут реализовывать свои задачи в рамках структурного подразделения образовательной организации. Оказание указанной помощи может быть организовано и через центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи как отдельное юридическое лицо.

Уточнение. Из всех элементов рассматриваемой помощи (педагогической, психологической, медицинской и социальной) оказание медицинской помощи не предусматривается в рамках образовательных организаций, а только в рамках деятельности соответствующих центров. О таком же ограничении говорится и в [части 1 статьи 42](#), где определено, что помощь может оказываться в центрах психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, создаваемых органами государственной власти субъектов РФ, а также психологами, педагогами-психологами организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в которых такие дети обучаются.

Анализ законодательства субъектов РФ позволил определить, что в центрах могут создаваться различные структурные подразделения, деятельность которых направлена на:

- оказание психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи детям, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации, в том числе несовершеннолетним обучающимся, признанным в случаях и в порядке, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством, подозреваемыми, обвиняемыми или подсудимыми по уголовному делу либо являющимися потерпевшими или свидетелями преступления;

- оказание помощи организациям, осуществляющим образовательную деятельность, по вопросам реализации основных общеобразовательных программ, обучения и воспитания обучающихся;

- осуществление функций психолого-медико-педагогической комиссии;
- реализацию дополнительных образовательных программ социально-педагогической направленности;
- организацию сопровождения инклюзивного образования для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья;
- осуществление комплексной профилактической работы по предупреждению неблагополучия детей и подростков в образовательной и социальной среде.

К проблемам, связанным с формированием организационных структур, можно отнести:

- недостаточное количество центров и структурных подразделений в образовательных организациях в ряде регионов РФ;
- проблемы с законодательным статусом центров как образовательной организации, которые не в полной мере отражают их реальную деятельность;
- наблюдающуюся в ряде регионов практику, когда социальные работники и социальные педагоги работают не в центрах, а в структурах социальной защиты (этот опыт нуждается в изучении и соответствующем нормативном закреплении).

К основным правам обучающихся согласно [пункта 2 части 2 статьи 34](#) относятся академические права на предоставление условий для обучения с учетом особенностей их психофизического развития и состояния здоровья, в том числе получение социально-педагогической и психологической помощи, бесплатной психолого-медико-педагогической коррекции.

Учитывая, что оказание указанных видов помощи относится не к мерам социальной поддержки, а к академическим правам, т.е. тем правам, которые должны обеспечить освоение образовательной программы, следует отметить, что не все регионы РФ обеспечивают эти права обучающихся.

Положения [части 3 статьи 64](#) расширяют категорию лиц, имеющих права на получение психолого-педагогической помощи, включают тех детей, которые осваивают образовательную программу вне образовательных организаций: "Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, обеспечивающие получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, имеют право на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы, в том числе в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях, если в них созданы соответствующие консультационные центры. Обеспечение предоставления таких видов помощи осуществляется органами государственной власти субъектов РФ".

Еще одно уточнение категории детей, которым должна быть оказана помощь, содержится в [части 1 статьи 42](#): психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь оказывается детям, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации, в том числе несовершеннолетним обучающимся, признанным в случаях и в порядке, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством, подозреваемыми, обвиняемыми или подсудимыми по уголовному делу либо являющимся потерпевшими или свидетелями преступления. [Часть 3 статьи 42](#) определяет условие оказания указанных видов помощи: психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь оказывается детям на основании заявления или согласия в письменной форме их родителей (законных представителей).

Подчеркнем, что нормы, предусмотренные [статьей 42 Закона об образовании](#) относительно лиц, получающих ППМСП, являются универсальными и предполагают оказание помощи не только детям, которым сложно дается учеба в школе, но также и обучающимся с нарушениями психического развития, иным категориям обучающихся. Конкретизация категорий получателей ППМСП в региональном законодательстве может способствовать определенности оснований для получения психолого-педагогической и медико-социальной помощи.

Участники круглого стола считают, что следует активнее использовать наиболее успешные практики нормативно-правового регулирования оказания такой помощи в субъектах РФ. Так, например, в Республике Татарстан нормативно определены как круг несовершеннолетних обучающихся, которые, как правило, нуждаются в ППМСП, так и те, кому она противопоказана ввиду того, что необходимо более серьезное лечение.

Ряд субъектов РФ расширительно толкуют положения [статьи 42 Закона об образовании](#) и предоставляют бесплатную психолого-педагогическую, медицинскую и социальную помощь иным лицам, помимо указанных в [Законе](#). Например, в инструктивно-методическом письме Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 07.03.2018 N 03-28-1500/18-0-0 объектами получения психолого-педагогической помощи признаются:

- обучающиеся, испытывающие трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии, социальной адаптации;
- обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья;
- обучающиеся с инвалидностью;
- одаренные дети;
- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

С 14 лет обучающиеся могут самостоятельно обратиться за психолого-педагогической помощью, в то время как до достижения этого возраста помощь может быть оказана им только по обращению родителей или направлению образовательной организации.

К проблемам, связанным с определением категорий лиц, получающих помощь, следует отнести:

- отсутствие в региональном законодательстве уточняющих и конкретизирующих норм;
- несоответствие объектов получения психолого-педагогической, медицинской и социальной требованиям, предусмотренным федеральным законодательством. При этом, как показывает практика, круг лиц, получающих ППСМП, может быть как уже, так и шире закрепленного в [Законе](#) перечня;

- открытым остается вопрос о необходимости и возможности организации работы центров ППМСП с беспризорными и безнадзорными детьми. С одной стороны беспризорность, безнадзорность является одной из форм социальной дезадаптации несовершеннолетних и тесно связана с такими ее проявлениями, как уклонение от учебы, бродяжничество, ранняя алкоголизация и наркотизация, девиантное и криминальное поведение. С другой - указанные категории детей часто не имеют регистрации по месту жительства.

Проведенный по заказу Комитета анализ законодательства субъектов РФ, официальных сайтов в сети "Интернет", учредительных документов организаций, оказывающих психолого-педагогическую помощь, показал, что во всех регионах содержание психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи является одинаковым. Вместе с тем центры реализуют коррекционно-развивающие профилактические, развивающие, просветительские и иные программы, существенно отличающиеся как по содержанию, так и по субъектам, по направленности.

Содержание образовательного процесса определяется образовательными программами, которые могут быть:

- типовыми, рекомендованными органами образования, здравоохранения или социальной защиты;

- адаптированными, т.е. переработанными специалистами центра ППМСП исходя из стоящих перед центром целей и задач;

- авторскими, т.е. разработанными специалистами центра ППМСП.

Для осуществления образовательного процесса центры ППМСП разрабатывают образовательные программы, годовой план работы и расписание занятий самостоятельно.

Перечислим проблемы, связанные с реализацией центрами ППМСП образовательной деятельности:

- не всегда деятельность центров строится на выявлении потребности субъектов образовательного процесса, несмотря на то что у регионов достаточно полномочий для реализации такой настройки в их работе;

- деятельность центров практически не учитывает региональные и национальные особенности контингента обучающихся и родителей;

- образовательная деятельность центров может являться второстепенной и дополнительной к их деятельности по оказанию помощи, однако зафиксированный статус центров как образовательной организации не дает им возможности отказаться от данной деятельности.

Психолого-педагогическая помощь в центрах ППСМП оказывается ([ч.6 ст.42](#)):

- педагогами-психологами,
- социальными педагогами,
- учителями-логопедами,
- учителями-дефектологами,
- иными специалистами центра.

В рамках организаций, осуществляющих образовательную деятельность, помощь может оказываться психологами и педагогами-психологами.

Кадровое обеспечение. Проблемами, связанными с кадровым обеспечением деятельности центров ППСМП, являются:

- значительная дифференциация по количеству специалистов, работающих в разных регионах Российской Федерации, и, как следствие, разную их загрузку и разные возможности в оказании помощи для граждан;

- трудности с организацией повышения квалификации специалистов, возникающие как в силу межведомственного характера деятельности центров, так и в связи с незначительным количеством работающих в них специалистов.

Усилия Минобрнауки России по сохранению и развитию системы центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи. В целях совершенствования этой работы Минобрнауки России [письмом от 10.02.2015 N ВК-268/07 "О совершенствовании деятельности центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи"](#) направило Рекомендации Министерства образования и науки Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования по совершенствованию деятельности центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, в которых было рекомендовано создавать центры на каждые 5 тысяч детей, проживающих в муниципальном образовании, но не менее 1 центра при численности детей менее 5 тысяч.

На основе анализа правоприменительной практики можно сделать вывод о том, что весьма небольшое количество субъектов РФ провело работу по самостоятельному дополнению положений федерального законодательства в сфере оказания психолого-педагогической и социальной помощи. В ряде регионов полностью отсутствуют центры ППМСП (Еврейская автономная область, Ненецкий автономный край и Магаданская область), что является существенным недостатком в развитии системы ППМСП в стране.

Министром образования и науки Российской Федерации 19 декабря 2017 г. была утверждена [Концепция развития психологической службы в системе образования Российской Федерации до 2025 года](#), которая на сегодня не получила широкого применения в решении проблем психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации.

Понятийный аппарат. Концепция расходится с терминологией и понятийным аппаратом, использованным в [Законе "Об образовании в Российской Федерации"](#). В [Концепции](#) фиксируется понятие "психологическая служба в системе образования Российской Федерации", под которым понимается "организационная структура, в состав которой входят психологи, педагоги-психологи, центры психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи (ППМС-центры), психолого-медико-педагогические комиссии (ПМПК), научные организации, осуществляющие научные исследования и разработки в интересах психологической службы, образовательные организации высшего образования, осуществляющие для нее подготовку кадров. Существование такой "организационной структуры" [законом](#) не предусмотрено.

Вместе с тем становится очевидным, что ключевым условием оказания доступной и эффективной помощи в системе ПМПК всем категориям обучающихся (независимо от места проживания) является внутриведомственное и межведомственное взаимодействие.

В связи с этим, необходимо предпринять действенные меры по разрешению имеющихся проблем в организации деятельности по оказанию ППМСП и рекомендовать.

Правительству Российской Федерации

- Принять нормативные правовые акты, обеспечивающие развитие психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации с соответствующим финансовым обеспечением;

- Организовать межведомственное взаимодействие при организации предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации.

Министерству просвещения Российской Федерации

- Обобщить лучшие практики работы центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи субъектов РФ по взаимодействию ППМС-центров с образовательными организациями, обучающимися и их родителями и принять меры по их распространению;

- Обновить рекомендации органам государственной власти субъектов РФ по совершенствованию деятельности центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи с учетом сложившихся реалий правоприменения, накопленного положительного опыта и негативных тенденций;

- Рассмотреть возможности внесения изменений в положение о психолого-медико-педагогической комиссии в части увеличения возрастного периода, обозначенного для проведения обследования лиц психолого-медико-педагогической комиссией, исходя из необходимости, обусловленной практическим применением документа при проведении обследования лиц старше 18 лет;

- Продолжить на постоянной основе повышение квалификации на федеральном уровне учителей-логопедов, учителей-дефектологов, других специалистов для отработки единого подхода к психолого-педагогическому сопровождению детей с особенностями развития;

- При формировании программ и проектов развития образования предусмотреть работы, направленные на организацию просвещения и консультирование всех родителей (законных представителей) по проблемам обучения, воспитания, развития;

- Рассмотреть возможность повышения ответственности родителей за обучение и воспитание детей в части повышения обязательности выполнения рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии для родителей (законных представителей), обратившихся в комиссию и получивших заключение.

Органам государственной власти субъектов РФ

- Проанализировать сложившиеся практики деятельности центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи в соответствии с [Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации"](#); обеспечить их активное развитие в соответствии с реальными условиями и фактическими потребностями населения в услугах по оказанию психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи;

- Обратить особое внимание на необходимость улучшения качества организации сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных организациях, а также обеспечения доступности коррекционной помощи в отдаленных муниципальных образованиях;

- Закрепить в региональном законодательстве создание в каждом муниципальном образовании не менее одного центра психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи детям;

- Предусмотреть в рамках реализации региональных программ развития образования в 2019-2020 годах мероприятия по повышению компетентности руководителей образовательных учреждений в области организации и контроля за предоставлением психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся;

- Разработать и реализовать программы развития компетентностей родителей обучающихся, испытывающих трудности в освоении основных общеобразовательных программ, и организовать их выполнение;

- Проконтролировать организацию просветительской работы с родителями, направленную на углубление их знаний об индивидуальных и возрастных особенностях детей, овладение навыками конструктивного общения и гармонизации детско-родительских отношений;

- Рассмотреть возможности участия центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи в реализации социальной политики региона; использовать их возможности и кадровый потенциал для решения смежных проблем;

- Поручить региональным структурам повышения квалификации организовать разработку программы мероприятий по совершенствованию работы психолого-педагогических консилиумов образовательных организаций;

- Организовать обучение специалистов по созданию условий для психолого-педагогической поддержки обучающихся, испытывающих трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развития и социальной адаптации на постоянной основе.

Органам местного самоуправления

- Обеспечить возможность обучения и воспитания детей, испытывающих трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации, по дополнительным образовательным программам и получения дополнительных образовательных коррекционных услуг, разработанных на основе тестирования навыков и оценки сложностей в формировании учебного поведения;

- Разработать и принять положение о психолого-педагогической помощи участникам образовательного процесса.

Образовательным организациям, реализующим основные образовательные программы общего образования

- Приоритетным направлением деятельности образовательных организаций считать профилактическую работу служб и специалистов, обеспечивающих ППМСМ;

- Комплектовать свои организации квалифицированными специалистами - детскими психологами - с целью ранней диагностики трудностей в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации;

- Активизировать работу по внешкольному воспитанию и организации досуга учащихся, формированию у детей способности к объективной оценке действительности, умению противостоять отрицательному давлению;

- Обеспечить взаимодействие учителя, социального педагога, психолога, дефектолога, медицинских работников и других специалистов, работающих с детьми, испытывающими трудности в обучении, в процессе образовательной и коррекционной деятельности.

Председатель Комитета

В.А.Никонов

Электронный текст документа

подготовлен АО "Кодекс" и сверен по:

Официальные документы в образовании.

Бюллетень нормативных правовых актов,

№ 30, октябрь 2018 года