

Ольга Денисова, Ольга Леханова, Александра Михайлова

ЛОСКУТНОЕ ОДЕЯЛО ИНКЛЮЗИИ: МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНКЛЮЗИВНОЙ ПОЛИТИКЕ

Статья посвящена анализу межведомственного взаимодействия в реализации инклюзивной политики на региональном уровне. На материале полуформализованных интервью с экспертами из Вологодской и Псковской областей рассматриваются способы осмысления инклюзии и практики координации между ключевыми институциональными акторами — образованием, социальной защитой, службой занятости, бизнесом и некоммерческим сектором. Теоретической рамкой исследования выступают подходы к анализу социальной политики и управления социальным благосостоянием (*welfare governance*), а также теория позиционирования, позволяющая выявить ролевые конфигурации и дискурсивные различия между участниками инклюзивных процессов. В ходе тематического, позиционного и дискурсивного анализа показано, что межведомственное взаимодействие в сфере инклюзии характеризуется институциональной фрагментацией и асимметрией управленческих и коммуникативных логик. Выявлено, что устойчивые барьеры координации связаны не столько с нарушением нормативных требований, сколько

Ольга Александровна Денисова — д.педагог.н., профессор, заведующая кафедрой дефектологического образования; директор, Ресурсный учебно-методический центр Северо-Западного федерального округа по обучению лиц с ОВЗ и инвалидностью, Череповецкий государственный университет, Череповец, Россия. Электронная почта: oadenisova@chsu.ru

Ольга Леонидовна Леханова — к.педагог.н., доцент, кафедра дефектологического образования; заместитель директора, Ресурсный учебно-методический центр Северо-Западного федерального округа по обучению лиц с ОВЗ и инвалидностью, Череповецкий государственный университет, Череповец, Россия. Электронная почта: lehanovao@mail.ru

Александра Владиславовна Михайлова — мл.н.с., лаборатория Ресурсного учебно-методического центра Северо-Западного федерального округа по обучению лиц с ОВЗ и инвалидностью; кафедра дефектологического образования, Череповецкий государственный университет, Череповец, Вологодская область, Россия. Электронная почта: phalene@inbox.ru

с несоответствием между режимами социальной политики и доминирующими профессиональными дискурсами. Сделан вывод о том, что «лоскутность» инклюзии формируется на пересечении институциональных и культурно-дискурсивных факторов и требует согласования управленческих и коммуникативных практик на региональном уровне.

Ключевые слова: инклюзивная политика, межведомственное взаимодействие, лица с инвалидностью, региональные практики, социальная политика

Цитирование: Денисова О. А., Леханова О. Л., Михайлова А. В. (2026) Лоскутное одеяло инклюзии: межведомственное взаимодействие в региональной инклюзивной политике. *Журнал исследований социальной политики*, 24 (1): 27–44.

DOI: 10.17323/727-0634-2026-24-1-27-44

Межведомственное взаимодействие как смысловая рамка инклюзии

Развитие инклюзивной политики в России институционально предполагает согласованные действия ключевых ведомств и секторов социальной политики. Эта логика закреплена в национальных целях, а также в межведомственных комплексных планах и регламентах, принимаемых на федеральном и региональном уровнях. Межведомственное взаимодействие в данной рамке рассматривается как условие координации усилий и рационального использования ресурсов при сопровождении лиц с инвалидностью. Вместе с тем эмпирические исследования показывают, что на практике взаимодействие между ведомствами часто носит фрагментарный и формальный характер. Разрыв между нормативно заданной моделью и реальными управленческими практиками особенно заметен на региональном уровне, где сохраняется дефицит системных эмпирических данных и описаний устойчивых моделей межведомственного взаимодействия (Рубцов, Ключко 2022; Ярская, Ярская-Смирнова 2017). Это обстоятельство задает аналитическую рамку исследования межведомственного взаимодействия как проблемной зоны реализации инклюзивной социальной политики.

Межведомственное взаимодействие в сфере инклюзии рассматривается не только как организационный механизм, но и как рамка реализации социальной политики, ориентированной на предоставление комплексных и доступных услуг. В этом смысле межведомственность выступает междисциплинарной категорией и условием реализации стратегических государственных инициатив, предполагающих координацию действий различных ведомств и секторов (Рубцов 2016; Рубцов, Ключко 2022; Ярская, Ярская-Смирнова 2017). Вместе с тем и отечественные, и зарубежные исследования подчеркивают, что именно в сфере межведомственного взаимодействия концентрируются ключевые трудности инклюзии. Лица с инвалидностью

и их семьи сталкиваются с множеством взаимосвязанных проблем, решение которых требует согласованных действий, однако на практике взаимодействие между образовательными, медицинскими и социальными структурами остается фрагментированным и слабо скоординированным (Ярская, Ярская-Смирнова 2017; Ярская-Смирнова, Ярская-Смирнова 2020; Henn et al. 2019). Дефициты межведомственной кооперации рассматриваются как устойчивый барьер для социальных преобразований и как источник разрывов на «стыках» сфер образования, социальной защиты, занятости и здравоохранения (Рубцов 2016; Рубцов, Клочко 2022; Henn et al. 2019).

В ряде работ показано, что характер и эффективность межведомственного взаимодействия связаны не только с формальными регламентами, но и с более широкими конфигурациями социальной политики. Анализ типологий социальной политики и подходов к *welfare governance* позволяет рассматривать межведомственность как функцию управленческой логики — от иерархически-бюрократической к проектно-сетевой, основанной на разделенной ответственности и горизонтальных связях (Ярская, Ярская-Смирнова 2017; Ярская-Смирнова, Ярская-Смирнова 2020; Yarskaya-Smirnova 2023; Bryson et al. 2015). В этом контексте различия в межведомственном взаимодействии могут быть интерпретированы как отражение специфики региональных моделей реализации инклюзивной социальной политики.

В некоторых исследованиях межведомственное взаимодействие в сфере инклюзии рассматривается через необходимость выстраивания устойчивых форм социального и профессионального партнерства между различными субъектами: государственными структурами, НКО, работодателями и профессиональными сообществами (Аванесян и др. 2022; Biggs et al. 2016; Krammer et al. 2018). При этом подчеркивается, что дефицит партнерства связан не только с институциональными ограничениями, но и с расхождением смыслов и интерпретаций инклюзии. Исследования дискурсов демонстрируют, что различные группы акторов по-разному определяют цели и содержание инклюзивных практик, что особенно отчетливо проявляется в сфере трудовой интеграции лиц с инвалидностью (Чернышева, Андреева 2023).

Отмечается разрыв между экономическим смыслом труда как ресурса социальной интеграции и тем, как трудовая инклюзия интерпретируется и реализуется различными участниками инклюзивного процесса. В нарративах представителей помогающих профессий труд нередко рассматривается как средство позитивной социальной трансформации, тогда как для других субъектов его значение оказывается вторичным или инструментальным (там же). Эмпирические исследования указывают, что успешность трудовой инклюзии зависит от институциональной закреплённости ценностей инклюзии и наличия партнеров, разделяющих представление об инклюзии как «норме жизни» (Антонова и др. 2021). При этом влияние государственных программ оказывается неравномерным: они способствуют расширению формальной инфраструктуры инклюзии, но в меньшей степени затрагивают практики

участия работодателей и общественных организаций, что негативно сказывается на межведомственном и межсекторном сотрудничестве (Ortali et al. 2014; Readhead, Owen 2020).

Особым аспектом анализа межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии является публичный и профессиональный дискурс, в рамках которого формируются представления об инвалидности и допустимых формах поддержки. Исследования показывают, что язык инклюзии тесно связан с процессами стигматизации и социального исключения, а также с условиями, в которых они воспроизводятся или преодолеваются (Банч, Валео 2008). В современной литературе подчеркивается, что общественное восприятие инвалидности является неоднородным и включает различные типы интерпретаций, при этом круг акторов, влияющих на качество жизни людей с инвалидностью, расширился и выходит за пределы медицинских и социальных институтов (Курленкова 2021). Расхождения в интерпретациях инвалидности между различными группами приводят к неоднозначным, а нередко и дискриминационным оценкам, что отражается в публичных и профессиональных нарративах (Oliveri et al. 2018).

Анализ «языка инклюзии» показывает, что используемые формулировки и категории не являются нейтральными: они задают рамки понимания инвалидности и влияют на формирование социальных, культурных и политических решений (Shakespeare 2010; Руднева 2024). В данном контексте язык не рассматривается как нейтральный и отражает ту или иную модель инвалидности (Shakespeare 2010). В этом смысле дискурсивные различия между акторами могут рассматриваться как один из факторов фрагментации межведомственного взаимодействия, поскольку они определяют как цели инклюзии, так и представления о распределении ответственности между участниками инклюзивного процесса.

Несмотря на обозначенные в литературе позитивные сдвиги, различия в позициях, нарративах и интерпретациях инклюзии остаются устойчивой характеристикой как публичного, так и профессионального поля. Результаты собственных исследований подтверждают, что в российской практике сохраняется дефицит межведомственного взаимодействия, негативно влияющий на качество и непрерывность поддержки детей с ОВЗ (Denisova et al. 2024; Денисова и др. 2023).

Анализ эмпирических данных показывает, что данные дефициты воспроизводятся не только на уровне отдельных практик, но и в более широкой логике реализации социальной политики. Наблюдаемые различия в подходах и формах взаимодействия могут быть интерпретированы как следствие ограничений действующих моделей управления социальным благосостоянием, в рамках которых преобладают фрагментарные и иерархически организованные механизмы координации. В условиях недостаточно развитых сетевых форм управления потенциал межведомственного сотрудничества остается нереализованным (Bryson et al. 2015).

В контексте социальной политики межведомственное взаимодействие рассматривается как ключевой механизм координации усилий различных акторов, участвующих в реализации инклюзивных практик. Вместе с тем, несмотря на наличие нормативных установок и международных рекомендаций, в российских регионах сохраняется дефицит эмпирических данных, позволяющих понять, каким образом межведомственное взаимодействие фактически организуется и реализуется на практике, а также какие барьеры и ограничения сопровождают этот процесс. Настоящее исследование направлено на анализ реальных практик межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии на региональном уровне. Его задачей является выявление того, как ключевые участники инклюзивного процесса (представители органов власти, социальной сферы, образования, НКО и бизнеса) интерпретируют межведомственное взаимодействие, какие формы координации считают значимыми, а также какие барьеры и ресурсы видят в его реализации.

Материалы и методы исследования

В качестве основного метода исследования использован экспертный опрос, проведенный в формате полуструктурированных интервью. Интервью включали аудиозапись, последующую транскрибацию и качественный анализ текстов.

Эмпирическую базу исследования составили 12 экспертных интервью, проведенных в 2024 г. в Вологодской и Псковской областях (по шесть интервью в каждом регионе). В выборку включены представители ключевых институциональных секторов, вовлеченных в реализацию инклюзивной политики: образования, социальной защиты, здравоохранения, службы занятости, некоммерческого сектора и бизнеса. Критериями отбора экспертов выступали управленческий статус, опыт работы в сфере инклюзии не менее пяти лет, а также признанная профессиональная компетентность, и участие в межведомственном взаимодействии на региональном уровне.

Выборка формировалась по принципу целенаправленного отбора с обеспечением институционального и регионального баланса. Каждый регион представлен идентичной структурой экспертных позиций, что обеспечивало сопоставимость данных и позволяло рассматривать полученные материалы как отражение согласованных институциональных интерпретаций, а не индивидуальных мнений.

Интервью включали два тематических блока: 1) анализ проблем и барьеров, затрудняющих реализацию инклюзивных траекторий в сфере образования и профессионального самоопределения лиц с инвалидностью или ОВЗ; 2) анализ межведомственных механизмов и трудностей, возникающих на этапах перехода между уровнями образования и занятости в логике «бесшовной» траектории. Продолжительность интервью составляла от 40 до 60 минут.

Для анализа данных применялся мультиметодный качественный подход, включающий тематический анализ для выявления повторяющихся смысловых блоков и проблемных узлов, позиционный анализ (Harré 2005) для интерпретации способов, которыми эксперты конструируют собственные роли и роли других акторов во взаимодействии, а также элементы контент- и интент-анализа для выявления устойчивых коммуникативных стратегий и намерений высказываний. Кодирование интервью осуществлялось двумя независимыми исследователями с последующим согласованием кодов. Коэффициент межкодирующей надежности (Каппа) составил 0,82, что свидетельствует о высокой согласованности интерпретаций. В ходе анализа реализован принцип теоретического насыщения: повторяемость ключевых тем и смыслов зафиксирована после десятого интервью, что позволило признать объем выборки достаточным для решения поставленных исследовательских задач.

Выбор Вологодской и Псковской областей обусловлен их сопоставимостью по ряду социально-демографических показателей и активным участием в развитии институциональных практик сопровождения лиц с инвалидностью. Региональный фокус и относительно небольшой объем выборки определяют ограничения исследования и требуют осторожности при обобщении полученных результатов. Все участники дали информированное согласие, данные анонимизированы и анализируются с учетом этических принципов качественного исследования.

Дискурсивные конфигурации

В ходе тематического анализа интервью с экспертами из Вологодской и Псковской областей выявлены устойчивые различия в способах осмысления и практической реализации межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии. Эти различия проявляются как на уровне профессиональных позиций отдельных институциональных акторов, так и на уровне региональных конфигураций социальной политики, задающих рамки взаимодействия.

В образовательной сфере эксперты Вологодской области преимущественно описывают инклюзивные практики через призму соблюдения нормативных требований, регламентов и отчетности. В их высказываниях акцент смещается с координации действий на выполнение формальных процедур, что сопровождается указаниями на дефицит кадров и низкую мотивацию родителей: *«Делаем все в рамках закона, но родители не всегда мотивированы»* (И1). Подобный способ артикуляции проблем позволяет интерпретировать данный тип высказываний как проявление инструментального и формально-нормативного дискурса, в рамках которого межведомственное взаимодействие понимается прежде всего как выполнение предписанных функций, а не как пространство согласования интересов и совместной ответственности. В Псковской области эксперты в большей степени акцентируют внимание на создании адаптированных условий, под-

держке семей и необходимости методического сопровождения, хотя также фиксируют нехватку кадров и ресурсов: «Создаем комфортные условия, но не хватает кадров и методик» (И7). Здесь межведомственное взаимодействие описывается в логике поддержки и сопровождения, что формирует социально ориентированный дискурс, в котором семья рассматривается как значимый участник инклюзивного процесса, а координация между ведомствами — как условие устойчивости образовательной траектории.

Схожие различия прослеживаются и в сфере службы занятости. Эксперты Вологодской области делают акцент на информировании и координационных процедурах, одновременно указывая на слабую обратную связь со стороны образовательных организаций и семей, а также на отсутствие интегрированных цифровых решений: «Мы информируем, но не всегда получаем отклик» (И2). Такой фокус на передаче информации при отсутствии устойчивых механизмов обратной связи позволяет охарактеризовать данный тип взаимодействия как фрагментарный и инструментальный, в котором межведомственная координация подменяется разрозненными коммуникационными действиями. Псковские специалисты службы занятости чаще подчеркивали необходимость сопровождения семей и предоставление услуг, при этом фиксируя слабую интеграцию с образовательной и медицинской сферами: «Хотелось бы больше взаимодействия с образовательными учреждениями» (И8). Подобные высказывания формируют информационно-ориентированный, но структурно незавершенный дискурс, в котором осознание необходимости межведомственного взаимодействия не подкрепляется устойчивыми механизмами его реализации.

Представители некоммерческого сектора в обоих регионах последовательно артикулируют проблемы формальности взаимодействия с государственными структурами и дефицита ресурсов. В Вологодской области НКО чаще описывают свою деятельность как вынужденную компенсацию институциональных разрывов, подчеркивая практическую направленность и эмоциональную вовлеченность. В Псковской области акцент смещается в сторону просвещения и эмоциональной поддержки семей, при этом отмечаются ограничения партнерств с государственными структурами. В обоих случаях формируется адвокатский и эмпатичный дискурс, ориентированный на защиту интересов семей, но структурно зависимый от решений государственных акторов.

В бизнес-среде региональные различия также выражены. В Вологодской области эксперты говорят о создании рабочих мест и адаптации условий труда, подчеркивая при этом недостаточную подготовку кадров и ограниченность поддержки: их дискурс носит деловой и прагматичный характер. В Псковской области внимание смещается к специализированной помощи и реабилитации, при одновременном указании на дефицит квалифицированных специалистов и слабую интеграцию с другими ведомствами: «Предлагаем поддержку, но взаимодействие требует усиления» (И9). Здесь

формируется профессионально-специализированный дискурс, в котором межведомственное взаимодействие воспринимается как внешнее условие, а не как встроенный элемент управленческой логики.

Результаты тематического анализа дополняются данными семантического и контент-анализа. В Вологодской области доминирует нормативно ориентированный язык, связанный с процессуальным регулированием и отчетностью. Частотность терминов «адаптация», «ФГОС», «учет особенностей», отражает приоритет стандартизации и соблюдения регламентов, что усиливает техническое понимание инклюзии и ограничивает пространство для гибкой координации. В Псковской области, напротив, преобладает социально и эмоционально насыщенный дискурс, в котором ключевыми становятся категории «вовлеченность», «поддержка», «семья». Такой язык способствует формированию доверия и партнерских отношений, однако при отсутствии формализованных механизмов координации остается уязвимым к институциональной фрагментации. Контент-анализ показывает, что значимость и частота употребления понятий «мотивация», «ответственность» и «сопровождение» различаются не только между профессиональными сферами, но и между регионами, что указывает на различия в ролевых ожиданиях и представлениях о распределении ответственности между субъектами инклюзии.

Интерпретация выявленных различий позволяет рассматривать их как проявление дивергенции между режимами управления и дискурсивными практиками межведомственного взаимодействия. Анализ экспертных нарративов свидетельствует, что Вологодская область институционально демонстрирует элементы проектно-сетевой организации — наличие межведомственных советов, соглашений между департаментами, цифровых каналов обмена данными. Однако на уровне дискурсов здесь преобладает формально-нормативная логика, характерная для вертикально-бюрократического типа социальной политики. А Псковская область сохраняет иерархически-нормативный управленческий режим, при этом дискурсивно доминирует социально-эмоциональная ориентация, более типичная для сетевых форм взаимодействия.

Таким образом, выявленные различия устойчивы не вследствие нарушения формальных норм инклюзии, а в результате несоответствия между институциональной конфигурацией социальной политики и доминирующими ролевыми репертуарами субъектов инклюзии. В обоих регионах межведомственное взаимодействие оказывается структурно уязвимым: вертикально-бюрократические модели ограничивают гибкость и горизонтальную координацию, тогда как элементы проектно- сетевого управления без нормативного и мотивационного подкрепления не обеспечивают устойчивости межведомственного взаимодействия. Это указывает на необходимость согласования управленческих режимов и дискурсивных практик как условия развития межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии.

Позиционирование и ролевая фрагментация

В соответствии с теорией позиционирования Рома Харре (Harré 2005), межведомственное взаимодействие может быть проанализировано через способы, которыми участники приписывают себе и другим роли, ответственность и зоны влияния. Анализ интервью с экспертами из Вологодской и Псковской областей позволяет выявить устойчивые ролевые конфигурации, определяющие характер межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии.

В образовательной сфере Вологодской области эксперты преимущественно позиционируют себя как исполнителей нормативных требований, действующих в условиях ограниченных ресурсов. Родители в их нарративах описываются как недостаточно мотивированные участники процесса, а службы занятости — как слабо вовлеченные структуры: *«Делаем все в рамках закона, но родители не всегда мотивированы»* (И1). Такое позиционирование формирует образ образования как звена, ответственного за выполнение формальных предписаний, но лишённого реальных рычагов влияния на межведомственную координацию. В Псковской области представители образовательной сферы, напротив, чаще представляют себя ключевыми организаторами инклюзивного процесса, берущими на себя координационную функцию несмотря на дефицит ресурсов. При этом социальная защита и медицинско-педагогические структуры воспринимаются ими как разрозненные и слабо интегрированные участники: *«Создаем комфортные условия, но не хватает кадров и методик»* (И7).

Службы занятости в Вологодской области позиционируют себя как координаторов и посредников, обеспечивающих информационную поддержку и перенаправление, однако подчеркивают наличие устойчивых коммуникационных барьеров: *«Мы информируем, но не всегда получаем отклик»* (И2). Образовательные учреждения в их нарративах описываются как формальные и бюрократизированные, тогда как некоммерческие организации — как активные и гибкие партнеры. В Псковской области службы занятости чаще конструируют свою роль как провайдеров социальных услуг, действующих в относительной изоляции от других ведомств, одновременно указывая на недостаточную подготовленность образовательных учреждений к инклюзивным практикам: *«Хотелось бы больше взаимодействия с образовательными учреждениями»* (И8).

Некоммерческие организации в обоих регионах последовательно позиционируют себя как компенсаторные акторы, восполняющие институциональные разрывы межведомственного взаимодействия. В Вологодской области НКО чаще определяют свою роль как наставническую и сопровождающую, противопоставляя ее формальности и дистанцированности государственных структур: *«Мы компенсируем бюрократию, сопровождаем и обучаем»* (И4). В Псковской области НКО в большей степени выступают в роли адвокатов интересов и источников эмоциональной поддержки семей, при этом также фиксируя низкий уровень вовлеченности

государственных акторов и ограниченность устойчивых партнерств: «Объединяем семьи, чтобы они чувствовали поддержку» (И10).

В бизнес-среде региональные различия также выражены. В Вологодской области представители бизнеса видят себя создателями рабочих мест и адаптированных условий труда, одновременно критикуя сферу образования за недостаточную подготовку специалистов: «Образование не всегда готовит специалистов, которые могли бы сразу работать» (И3). В Псковской области бизнес и медико-педагогические службы позиционируют себя как поставщиков специализированной помощи, подчеркивая дефицит координации и слабую интеграцию с образовательной и социальной сферами: «Предлагаем поддержку, но взаимодействие требует усиления» (И9).

Межролевой сравнительный анализ показывает, что при декларируемой общей цели инклюзии участники формируют разрозненные и зачастую несовпадающие представления о распределении ответственности. В Вологодской области доминирует нормативно-формальный тип позиционирования, предполагающий ограниченные возможности влияния на системные изменения. В Псковской области, напротив, фиксируется стремление к более интегрированным формам поддержки, однако при отсутствии устойчивых механизмов межведомственной координации это стремление остается фрагментарным. Общим для обоих регионов является воспроизводство параллельных, слабо согласованных процессов поддержки, что позволяет говорить о множестве локальных «микросистем» инклюзии. В рамках этих микросистем акторы действуют в соответствии с собственными дискурсивными нормами и ролевыми ожиданиями, что ограничивает потенциал совместных инициатив и снижает эффективность реализации инклюзивной политики.

Позиционный анализ также позволяет реконструировать комплекс системных проблем, проявляющихся через ролевые конфигурации участников. К их числу относятся дефицит квалифицированных кадров и методической поддержки, институциональная фрагментация межведомственного взаимодействия, информационный вакуум между ключевыми структурами, а также отсутствие цифровых инструментов сквозного сопровождения. Эти проблемы не существуют изолированно, а воспроизводятся через устойчивое разграничение ролей и ответственности между ведомствами.

Анализ выявляет, что эффективность межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии определяется не только институциональными реформами, но и характером ролевого позиционирования акторов и качеством коммуникативной культуры. Без согласования ролевых ожиданий и распределения ответственности даже формально выстроенные межведомственные структуры остаются фрагментированными и малоэффективными.

Обсуждение

Полученные результаты показывают, что проблемы межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии не могут быть сведены к отдельным

организационным сбоям или недостаткам исполнения нормативных требований. Напротив, они воспроизводятся как устойчивые эффекты конфигурации региональной социальной политики и сложившихся управленческих режимов. Тематический и позиционный анализ позволил выявить повторяющиеся сложности: дефицит кадров и методической поддержки, фрагментацию взаимодействия, информационные разрывы и отсутствие инструментов сквозного сопровождения. Однако принципиально важно, что эти проблемы проявляются не изолированно, а через рассогласование ролевых ожиданий и дискурсивных рамок различных субъектов инклюзии. Образовательные, социальные и трудовые институты действуют в параллельных логиках ответственности, что препятствует формированию целостных межведомственных траекторий сопровождения.

Интерпретация этих различий в логике *welfare governance* позволяет показать, что устойчивость выявленных паттернов обусловлена не качеством формального исполнения федеральных норм, а встроенностью региональных практик в вертикально-бюрократические модели социальной политики. В таких конфигурациях сетевые формы взаимодействия возникают фрагментарно и не трансформируются в устойчивые межведомственные сети, а горизонтальные связи остаются недостаточно «прошитыми» на уровне управленческих решений и коммуникативных практик.

Тем самым результаты исследования дополняют выводы В. Н. Ярской-Смирновой и Е. Р. Ярской-Смирновой (2017; 2020), а также Я. Ф. Тессебро (Tøssebro 2015), показывая, что институциональная асимметрия и отсутствие общего стратегического видения инклюзии воспроизводятся не только на уровне политики, но и на уровне ролевого позиционирования и дискурсивных различий между субъектами. Важным следствием является вывод о том, что повышение эффективности межведомственного взаимодействия требует не только институциональных реформ и цифровизации процессов, но и развития коммуникативной культуры, обеспечивающей согласование ролей, ответственности и смыслов инклюзии между участниками. Без этого даже формально выстроенные механизмы межведомственного взаимодействия остаются уязвимыми и малоэффективными.

Следует учитывать, что обобщения результатов ограничены анализом двух регионов. Вместе с тем сравнительный характер исследования позволяет рассматривать выявленные различия как типологически значимые и релевантные для дальнейших исследований межведомственных моделей инклюзии в других субъектах Российской Федерации.

Заключение

Проведенный анализ экспертных интервью в Вологодской и Псковской областях позволил выявить устойчивые барьеры межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии, связанные не только с организационными ограничениями, но и с различиями в дискурсивных и управленческих

логиках ключевых акторов. Сопоставление эмпирических данных с теоретическими подходами показало, что эффективность координации определяется конфигурацией региональной социальной политики и характером распределения ролей и ответственности между секторами.

Основным результатом исследования стало выявление институциональной асимметрии в восприятии и реализации инклюзии между различными сферами — образованием, социальной защитой, службой занятости, бизнесом и некоммерческим сектором. Несмотря на наличие федеральных нормативных рамок, на региональном уровне инклюзия реализуется через разрозненные логики и профессиональные «языки». Полученные результаты позволяют интерпретировать «лоскутность» инклюзии как следствие сочетания институциональной фрагментации и дискурсивных различий. Нормативно-технические и социально-эмоциональные подходы к инклюзии сосуществуют, но не интегрируются в единую модель политики, что ограничивает потенциал межведомственного взаимодействия.

В совокупности выявленные в исследовании вызовы формируют многослойную системную проблему, указывающую на необходимость изменений, выходящих за рамки отдельных институциональных реформ. Полученные результаты показывают, что устойчивость межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии зависит не только от формальных механизмов координации, но и от культурных сдвигов в логике взаимодействия — от вертикально-функционального распределения ролей к горизонтальному партнерству и разделенной ответственности. Анализ позволяет предположить, что преодоление зафиксированных барьеров связано с формированием единого межведомственного пространства, в котором координация, обмен информацией и совместная ответственность становятся устойчивыми практиками. В этом контексте цифровые инструменты и междисциплинарные платформы могут рассматриваться не как самоцель, а как средства интеграции различных профессиональных «языков» и практик в рамках проектно-сетевых типов социальной политики.

Обобщение результатов ограничено анализом двух регионов и не претендует на универсальность. Вместе с тем выявленные различия позволяют рассматривать их как типологически значимые для дальнейшего изучения региональных моделей межведомственного взаимодействия в сфере инклюзии. Перспективным направлением дальнейших исследований является расширение эмпирической базы и анализ механизмов согласования дискурсивных и управленческих логик в условиях реализации проектно-сетевых типов социальной политики.

Выражение признательности

Исследование выполнено при поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (FEGN-2026-0003).

Редакция благодарит программу «Университетское партнерство» за поддержку и возможность опубликовать данную статью.

Список сокращений

ГКУ — государственное казенное учреждение

КЦСОН — комплексный центр социального обслуживания населения

НКО — некоммерческая организация

ППМСП — психолого-педагогического и медико-социального сопровождения

Список информантов

Вологодская область:

Интервью 1, ж., 55, образование

Интервью 2, м., 51, служба занятости населения

Интервью 3, м., 38, бизнес

Интервью 4, ж., 53, НКО инвалидов/родителей инвалидов

Интервью 5, ж., 57, служба социальной защиты населения

Интервью 6, ж., 45, центр психолого-педагогической и медико-социальной помощи

Псковская обл.

Интервью 7, ж., 57, образование

Интервью 8, м., 44, служба занятости населения

Интервью 9, ж., 37, образование

Интервью 10, м., 62, некоммерческая общественная организация инвалидов/родителей инвалидов

Интервью 11, ж., 45, служба социальной защиты населения

Интервью 12, ж., 55, центр психолого-педагогической и медико-социальной помощи

Список источников

Аванесян К. А., Астоянц М. С., Тарасенко Л. В., Рыжкова В. С., Дикая Л. А., Боровская М. А. (2022) Почему дети с инвалидностью не продолжают обучение в системе профессионального образования? *Журнал исследований социальной политики*, 20 (4): 625–644.

Антонова В. К., Присяжнюк Д. И., Рябиченко Т. А. (2021) Креативный эффект, инвестиции и инклюзия как норма жизни: установки HR-менеджеров России в отношении инклюзивного трудоустройства. *Журнал исследований социальной политики*, 19 (3): 373–388.

Банч Г., Валео Э. (2008) Влияние специального и инклюзивного образования на установки сверстников: практическое и теоретическое исследование. *Журнал исследований социальной политики*, 6 (1): 23–52.

Денисова О. А., Леханова О. Л., Гудина Т. В. (2023) Инклюзивная культура как показатель готовности специалистов вузов к сопровождению инклюзивного высшего образования. *Психологическая наука и образование*, 28 (6): 82–92.

- Курленкова С. (2021) Исследования инвалидности. *Журнал исследований социальной политики*, 19 (4): 549–550.
- Рубцов В. В., Ключко Е. Ю. (2022) Итоги первого полугодия реализации межведомственных комплексных планов по доступности всех уровней образования, отдыха, профориентации и занятости для лиц с инвалидностью и ограниченными возможностями здоровья. *Психологическая наука и образование*, 27 (4): 100–109.
- Рубцов В. В. (2016) О межведомственном взаимодействии в реализации социальной и образовательной инклюзии для социально уязвимых групп населения. *Психологическая наука и образование*, 21 (1): 87–93.
- Руднева Е. А. (2024) Проблемы «языка инклюзии»: на примере наименований людей с ментальными особенностями. *Журнал исследований социальной политики*, 22 (2): 265–282.
- Чернышева Н. С., Андреева А. С. (2023) Работать сложно отказать: смыслы работы в нарративах потенциальных работодателей, представителей организаций-посредников и людей с инвалидностью. *Журнал исследований социальной политики*, 21 (4): 583–598.
- Ярская В. Н., Ярская-Смирнова Е.Р. (2017) Методология социальной работы: дискурс инклюзивной культуры. *Отечественный журнал социальной работы*, 2 (69): 11–20.
- Ярская-Смирнова В.Н., Ярская-Смирнова Е.Р. (2020) Отношение представителей профессий социального государства к уязвимым группам (по данным опроса). *Отечественный журнал социальной работы*, 3 (82): 184–190.
- Biggs E. E., Gilson C. B., Carter E. W. (2016) Accomplishing More Together: Influences to the Quality of Professional Relationships between Special Educators and Paraprofessionals. *Research & Practice for Persons with Severe Disabilities*, 41 (4): 256–272.
- Bryson J. M., Crosby B. C., Stone M. M. (2015) Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75 (5): 647–663.
- Denisova O. A., Kobrina L. M., Lekhanova O. L. (2024) Educational Inclusive Technologies and Inclusive Education. In: S. T. Kokhan, L. A. Osmuk, S. Pavlović (ed.) *Inclusive Society and Inclusive Education: International Experiences in Addressing Disability*. Zagreb. Didaktikon: 163–193.
- Harré R. (2005) Positioning theory. *New Ideas in Psychology*, 5 (1): 32–52.
- Henn K., Thurn L., Fegert J. M., Ziegenhain U. (2019) Man ist immer mehr oder weniger Alleinkämpfer — Schulbegleitung als Herausforderung für die interdisziplinäre Kooperation. Eine qualitative Studie [One Is More or Less a Lone Fighter: Personal School Assistance as a Challenge for Interdisciplinary Collaboration. A Qualitative Study]. *Vierteljahresschrift Für Heilpädagogik Und Ihre Nachbargebiete*, 88 (2): 114–127.
- Krammer M., Rossmann P., Gastager A., Gasteiger-Klicpera B. (2018) Ways of Composing Teaching Teams and Their Impact on Teachers' Perceptions about Collaboration. *European Journal of Teacher Education*, 41 (4): 463–478.
- Oliveri M. E., Lawless R., Robin F., Bridgeman B. (2018) An Exploratory Analysis of Differential Item Functioning and Its Possible Sources in a Higher Education Admissions Context. *Applied Measurement in Education*, 31 (1): 1–16.

Ortali F., Griffo G., Capobianco S. (2014) International Cooperation and the Inclusion of Persons with Disabilities: The Italian System. *Modern Italy*, 19 (2): 213–223.

Readhead A., Owen F. (2020) Employment Supports and Outcomes for Persons with Intellectual and/or Developmental Disabilities: a Review of Recent Findings. *Current Developmental Disorders Reports*, 7 (8): 155–162.

Shakespeare T. (2010) The Social Model of Disability. In: L. Davis (ed.) *The Disability Studies*. NY: Routledge: 266–273.

Tøssebro J. (2015) Disabled Children and Welfare Policy in the Nordic Countries: Historical Notes. In: R. Traustadóttir, S. T. Egilson, Berg (eds.) *Childhood and Disability in the Nordic Countries. Being, Becoming, Belonging*. Palgrave Macmillan London: 35–50.

Yarskaya-Smirnova V.N. (2023) Social Reality in the Perspective of Temporalism: In Search of Methodology. *RUDN Journal of Sociology*, 23 (1): 112–121.

Olga Denisova, Olga Lekhanova, Alexandra Mikhailova

PATCHWORK OF INCLUSION: INTERAGENCY INTERACTION IN REGIONAL INCLUSIVE POLICY

This article examines interagency interaction in the implementation of inclusive regional policies. Based on semi-structured interviews with experts from the Vologda and Pskov regions, it explores how inclusion is conceptualised, and how coordination practices are organised among key institutional actors from the education, social protection, employment services, business, and non-profit sector. Combining approaches to social policy analysis and welfare governance with positioning theory provides a theoretical framework that enables the identification of role configurations and discursive differences among participants in inclusive processes. Through thematic, positional, and discourse analysis, the study shows that interagency interaction in the field of inclusion is characterised by institutional fragmentation and asymmetries in managerial and communicative logics. The findings show that persistent coordination barriers are driven less by non-compliance with formal regulations than by mismatches between regional social policy regimes and dominant professional discourses. The article concludes that the 'patchwork' nature of inclusion emerges at the intersection of institutional and cultural-discursive factors, requiring the alignment of managerial and communicative practices at the regional level.

Key words: inclusive policy, interagency interaction, persons with disabilities, regional practices, social policy

Citation: Denisova O., Lekhanova O., Mikhailova A. (2026) Loskutnoe odeyalo inkluzivnoi politiki: mezhhvedomstvennoe vzaimodeystvie v regional'noy inkluzivnoy politike [Patchwork of Inclusion: Interagency Interaction in Regional Inclusive Policy]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki* [The Journal of Social Policy Studies], 24 (1):27–44.

DOI: 10.17323/727-0634-2026-24-1-27-44

Olga Denisova — Dr. Sci. (Pedagog.), Prof., Head, Department of Defectology Education; Director, Resource Educational and Methodological Center of the North-Western Federal District for training with disabilities, Cherepovets State University, Cherepovets, Russian Federation. Email: oadenisova@chsu.ru

Olga Lekhanova — Cand. Sci. (Pedagog.), Assoc. Prof. Department of Defectology Education; Deputy Director, Resource Educational and Methodological Center of the North-Western Federal District for training with disabilities, Cherepovets State University, Cherepovets, Russian Federation. Email: lehanovao@mail.ru

Alexandra Mikhailova — Junior Researcher, Laboratory of the Resource Educational and Methodological Center of the North-Western Federal District for training with disabilities; Department of Defectology Education, Cherepovets State University, Cherepovets, Russian Federation. Email: phalene@inbox.ru

References

- Antonova V. K., Prisyazhnyuk D. I., Ryabichenko T. A. (2021) Kreativnyy effekt, investitsii i inklyuziya kak norma zhizni: ustanovki HR-menedzherov Rossii v otnoshenii inklyuzivnogo trudoustroystva [Creative Effect, Investments, and Inclusion as a Norm of Life: Attitudes of Russian HR Managers Towards Inclusive Employment]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [Journal of Social Policy Studies], 19 (3): 373–388.
- Avanesyan K. A., Astoyants M. S., Tarasenko L. V., Ryzhkova V. S., Dikaya L. A., Borovskaya M. A. (2022) Pochemu deti s invalidnost'yu ne prodolzhayut obuchenie v sisteme professional'nogo obrazovaniya? [Why do Children with Disabilities Discontinue Their Education in the Vocational Education System?] *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [Journal of Social Policy Studies], 20 (4): 625–644.
- Banch G., Valeo E. (2008) Vliyanie spetsial'nogo i inklyuzivnogo obrazovaniya na ustanovki sverstnikov: prakticheskoe i teoreticheskoe issledovanie [The Influence of Special and Inclusive Education on Peer Attitudes: A Practical and Theoretical Study]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [Journal of Social Policy Studies], 6 (1): 23–52.
- Biggs E. E., Gilson C. B., Carter E. W. (2016). Accomplishing More Together: Influences to the Quality of Professional Relationships between Special Educators and Paraprofessionals. *Research & Practice for Persons with Severe Disabilities*, 41 (4): 256–272.
- Bryson J. M., Crosby B. C., Stone, M.M. (2015) Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75 (5):647–663.
- Chernyshova N. S., Andreeva A. S. (2023) Rabotat' slozhno otkazat': smysly raboty v narativakh potentsial'nykh rabotodateley, predstaviteley organizatsiy-posrednikov i lyudey s invalidnost'yu [Difficult to Refuse to Work: Meanings of Work in the Narratives of Potential Employers, Intermediary Organizations, and Persons with Disabilities]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [Journal of Social Policy Studies], 21 (4): 583–598.
- Denisova O. A., Lekhanova O. L., Gudina T. V. (2023) Inklyuzivnaya kultura kak pokazatel' gotovnosti spetsialistov vuzov k soprovozhdeniyu inklyuzivnogo vysshego obrazovaniya [Inclusive Culture as an Indicator of University Specialists' Readiness to Support Inclusive Higher Education]. *Psikhologicheskaya nauka i obrazovanie* [Psychological Science and Education], 28 (6): 82–92.
- Denisova O. A., Kobrina L. M., Lekhanova O. L. (2024) Educational Inclusive Technologies and Inclusive Education. In: S. T. Kokhan, L. A. Osmuk, S. Pavlović (ed.) *Inclusive Society and Inclusive Education: International Experiences in Addressing Disability*. Zagreb. Didaktikon: 163–193.
- Harré R. (2005) Positioning theory. *New Ideas in Psychology*, 5 (1): 32–52.
- Henn K., Thurn L., Fegert J. M., Ziegenhain U. (2019) Man ist immer mehr oder weniger Alleinkämpfer — Schulbegleitung als Herausforderung für die interdisziplinäre Kooperation. Eine qualitative Studie [One Is More or Less a Lone Fighter: Personal School Assistance as a Challenge for Interdisciplinary Collaboration. A Qualitative Study]. *Vierteljahresschrift Für Heilpädagogik Und Ihre Nachbargebiete*, 88 (2): 114–127.
- Krammer M., Rossmann P., Gastager A., Gasteiger-Klicpera B. (2018) Ways of Composing Teaching Teams and Their Impact on Teachers' Perceptions about Collaboration. *European Journal of Teacher Education*, 41 (4): 463–478.

- Kurlenkova S. (2021) Issledovaniya invalidnosti [Disability Research]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [Journal of Social Policy Studies], 19 (4): 549–550.
- Oliveri M. E., Lawless R., Robin F., Bridgeman B. (2018) An Exploratory Analysis of Differential Item Functioning and Its Possible Sources in a Higher Education Admissions Context. *Applied Measurement in Education*, 31 (1): 1–16.
- Ortali F., Griffo G., Capobianco S. (2014) International Cooperation and the Inclusion of Persons with Disabilities: The Italian System. *Modern Italy*, 19 (2): 213–223.
- Readhead A., Owen F. (2020) Employment Supports and Outcomes for Persons with Intellectual and/or Developmental Disabilities: a Review of Recent Findings. *Current Developmental Disorders Reports*, 7 (8): 155–162.
- Rubtsov V. V. (2016) O mezhvedomstvennom vzaimodeystvii v realizatsii sotsial'noy i obrazovatel'noy inkluzii dlya sotsial'no uyazvimykh grupp naseleniya [On Interagency Interaction in the Implementation of Social and Educational Inclusion for Socially Vulnerable Population Groups]. *Psikhologicheskaya nauka i obrazovanie* [Psychological Science and Education], 21 (1): 87–93.
- Rubtsov V. V., Klochko E. Yu. (2022) Itogi pervogo polugodiya realizatsii mezhvedomstvennykh kompleksnykh planov po dostupnosti vsekh urovney obrazovaniya, otdykha, proforientatsii i zanyatosti dlya lits s invalidnost'yu i ogranichennymi vozmozhnostyami zdorov'ya [Results of the First Half-Year Implementation of Interagency Comprehensive Plans for Accessibility of All Levels of Education, Leisure, Career Guidance, and Employment for Persons with Disabilities and Limited Health Abilities]. *Psikhologicheskaya nauka i obrazovanie* [Psychological Science and Education], 27 (4): 100–109.
- Rudneva E. A. (2024) Problemy 'yazyka inkluzii': na primere naimenovaniy lyudey s mental'nymi osobennostyami [Problems of the 'Language of Inclusion': On the Example of Naming People with Mental Disabilities]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noy politiki* [Journal of Social Policy Studies], 22 (2): 265–282.
- Shakespeare T. (2010) The Social Model of Disability. In: L. Davis (ed.) *The Disability Studies*. NY: Routledge: 266–273.
- Tøssebro J. (2015) Disabled Children and Welfare Policy in the Nordic Countries: Historical Notes. In: R. Traustadóttir, S. T. Egilson, Berg (eds.) *Childhood and Disability in the Nordic Countries. Being, Becoming, Belonging*. Palgrave Macmillan London: 35–50.
- Yarskaya V. N., Yarskaya-Smirnova E. R. (2017) Metodologiya sotsial'noy raboty: diskurs inkluzivnoy kultury [Methodology of Social Work: Discourse of Inclusive Culture]. *Otechestvennyy zhurnal sotsial'noy raboty* [Domestic Journal of Social Work], 2 (69): 11–20.
- Yarskaya-Smirnova V. N., Yarskaya-Smirnova E. R. (2020) Otnoshenie predstaviteley professiy sotsial'nogo gosudarstva k uyazvimym gruppam (po dannym oprosa) [Attitudes of Social State Profession Representatives towards Vulnerable Groups (Based on Survey Data)]. *Otechestvennyy zhurnal sotsial'noy raboty* [Domestic Journal of Social Work], 3 (82): 184–190.
- Yarskaya-Smirnova V. N. (2023) Social Reality in the Perspective of Temporalism: In Search of Methodology. *RUDN Journal of Sociology*, 23 (1): 112