

Шинкарева Елена Юрьевна

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ РЕБЕНКА С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗА РУБЕЖОМ



Пособие подготовлено по заказу
Региональной благотворительной общественной организации
«Архангельский Центр социальных технологий «Гарант»

Данная публикация стала возможной благодаря
финансовой поддержке Агентства США
по международному развитию (USAID)
в рамках Программы поддержки
гражданского общества «Диалог» (АЙРЕКС)

**Архангельск
2009**

УДК 342.733-053.2-056.3
ББК 67.400.32.1 + 74.3
Ш626

Рецензент: начальник отдела детских домов и школ-интернатов Департамента образования и науки Архангельской области, доцент кафедры логопедии ПГУ имени М.В. Ломоносова, к.п.н., **Л.Г.Соловьева**
юрист РООИ «Инватур» **Д.А.Балыкин**

Печатается

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ РЕБЕНКА С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗА РУБЕЖОМ: монография / Е.Ю. Шинкарева. Архангельск. – 96 с.

ISBN

Монография посвящена проблеме совершенствования законодательства в области образования детей с ограниченными возможностями здоровья, приведен обзор российских и зарубежных актов законодательства, норм международного права о гарантиях реализации права на образование инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей, а также всех интересующихся проблемами правового обеспечения специального образования.

УДК 340 (082.1)
ББК 67Я434

ISBN

© Шинкарева Е.Ю., 2009
© Архангельский Центр социальных технологий «Гарант», 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
Введение	4
Правовое положение ребенка с ограниченными возможностями в сфере образования.	6
Ребенок с ограниченными возможностями как субъект права на образование	6
Правовое регулирование образования детей с ограниченными возможностями в России	16
Право ребенка с ограниченными возможностями на образование в законодательстве западных стран.	31
Международно-правовые акты о доступности образования для лиц с ограниченными возможностями.	31
Правовое регулирование специального образования в странах Западной Европы и США	42
Развитие правового регулирования образовательных гарантий для детей с ограниченными возможностями в России	57
Формирование регионального законодательства об образовании детей с ограниченными возможностями	57
Проблемы совершенствования российского законодательства в области специального образования	69
Заключение	81
Библиография	83

ВВЕДЕНИЕ

Право на образование является одним из важнейших субъективных прав личности. Будучи неотъемлемым элементом системы прав человека и жизни общества в целом, оно сопровождает эволюцию индивидуумов и народов, обеспечивает совершенствование человечества. Право на образование создает возможность доступа к результатам развития цивилизации, приобщает человека к достигнутому обществу уровню культуры, воспитывает уважение к общечеловеческим ценностям, формирует национальную культуру, содействует социальному прогрессу.

Среди широкого круга субъектов права на образование есть лица с особым правовым статусом. Одним из таких субъектов являются лица с ограниченными возможностями, или дети с отклонениями в развитии. Особенности в правовом регулировании их положения в сфере образования вызваны необходимостью закрепить гарантии реализации права на образование, устранить положение, при котором они могут фактически быть исключены из системы образования и общественной жизни.

Российское законодательство не содержит единого термина, обозначающего данную группу граждан в сфере образования. Существующее терминологическое разнообразие в законодательстве, в педагогической и правовой науке не способствует определению единого подхода к системе гарантий в области образования для таких лиц, ставит в неравное положение инвалидов и лиц, не имеющих инвалидности, но нуждающихся в силу особенностей состояния здоровья и потребностей развития в предоставлении таких гарантий. Для устранения противоречий в законодательстве и практике его применения необходимо выработать единое понятие группы лиц, имеющих особые права в сфере образования.

Необходимость приведения основных положений российского законодательства в сфере образования в соответствие с общепризнанными принципами и нормами, относящимися к социально-правовому статусу детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья в получении образования очевидна. В 2006 году Генеральной Ассамблеей ООН принята Конвенция о правах инвалидов¹. Подготовка ее ратификации в Российской Федерации требует оценки Российского законодательства об образовании на соответствие ее нормам.

Проблемы правового статуса детей с ограниченными возможностями в сфере образования в современной правовой российской науке пока не были предметом многостороннего исследования. Традиционно такие вопросы относят к сфере права социального обеспечения, в рамках которого и изучаются вопросы социальной защиты инвалидов. Правовой механизм обеспечения доступности образования для рассматриваемой категории детей не определен в полной мере, и даже те правовые нормы, которые имеются, нуждаются в совершенствовании.

На территории различных субъектов Российской Федерации объем гарантий в области образования для таких лиц существенно отличается. Необходим единый уни-

¹ Конвенция о правах инвалидов. Принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года // <http://www.un.org/russian/documen/convents/disability.html>

фицированный подход к определению гарантий получения образования и включение соответствующих норм в федеральное законодательство об образовании.

Характеризуя специфический правовой статус лиц с ограниченными возможностями в области образования, Закон РФ «Об образовании» говорит о специальном образовании, но не определяет указанного понятия. Отдельные его характеристики включены в те нормы, которые относятся к обучению и воспитанию лиц рассматриваемой категории. В педагогической же теории и практике понятие специального образования широко используется и является предметом изучения отдельной области педагогических знаний – специальной педагогики (дефектологии, коррекционной педагогики) и ее отраслей (олигофренопедагогики, сурдопедагогики, тифлопедагогики, логопедии и т.д.).

В связи с исследованием правового положения указанных лиц в сфере образования возникает потребность уточнения терминологии, разработки норм-дефиниций, например, понятий «специальное образование», «право на специальное образование». Существующая в Российском законодательстве понятийно-терминологическая «разногласица» не позволяет четко и единообразно определять круг субъектов, обладающих правом на специальное образование. Анализ норм Закона РФ «Об образовании» даже не позволяет однозначно дать ответы на вопросы о том, является ли специальное образование правом субъекта или его обязанностью, какова сущность права на специальное образование и т.д.

Несовершенство механизма обеспечения права на образование детей с ограниченными возможностями вызывает проблемы при применении норм законодательства об образовании.

Статистические данные по Российской Федерации, исследования, проведенные в России, а также в Архангельской области, свидетельствуют о недостаточности правовых гарантий образования лиц с ограниченными возможностями. Наличие определенного числа детей с инвалидностью в России, не получающих образования в образовательных учреждениях, отражает существование комплекса проблем, связанных, в частности, с недостатками реально действующего механизма реализации права на образование (обеспечения выполнения конституционного права и обязанности получения образования) для рассматриваемой категории лиц.

Формирование нового правового института, регулирующего отношения в связи со специальным образованием задает перспективу его изучения и практического освоения.

I. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РЕБЕНКА С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

1.1. Ребенок с ограниченными возможностями как субъект права на образование

Право на образование является одним из важнейших социокультурных прав человека. Реализация указанного права осуществляется на основе принципа равенства, признания и защиты прав каждого. Российское законодательство в соответствии с нормами международного права признает, что любому ребенку должна быть в равной мере обеспечена возможность получить образование.

В числе субъектов права на образование можно выделить особые категории граждан, – например, иностранные граждане, подростки с девиантным (общественно опасным) поведением, дети, проявившие выдающиеся способности, и др. Правовой статус особого субъекта в сфере образования характеризуется наличием некоторых особенностей и предоставления дополнительных гарантий реализации права на образование.

Одним из субъектов с особым правовым статусом в сфере образования являются дети с ограниченными возможностями. Появление особенностей в правовом регулировании отношений по обучению и воспитанию таких лиц вызвано необходимостью обеспечения им дополнительных гарантий в виде специальных условий получения образования, без создания которых оно может оказаться недоступным.

Понятие «дети с ограниченными возможностями» – общий термин, которым применительно к теме настоящего исследования можно обозначить группу обучающихся, не способных в силу объективно сложившихся условий и обстоятельств (состояния здоровья, особенностей развития) достичь тех результатов в процессе образования, которые получают большинство учеников.

Термин «ребенок с ограниченными возможностями» укрепился в практике российских специалистов по работе с детьми в 90-х годах XX века. Он заимствован отечественными специалистами из зарубежного опыта. В сфере образования понятие «ребенок с ограниченными возможностями» (disabled child) характеризует часть детей, которые не могут в силу физических, психических, умственных недостатков овладеть обычной школьной программой и нуждаются по этой причине в специально разработанных стандартах, методиках, содержании образования. В то же время в российской педагогической науке используется множество разнообразных терминов, которые охватываются общим понятием «ребенок с ограниченными возможностями»: дети с нарушениями развития, дети с недостатками в развитии, педагогически запущенные дети и т.д.²

² Например, дефектология (специальная педагогика) изучает психофизиологические особенности развития аномальных детей, закономерности их обучения и воспитания, способствующие преодолению дефектов в их умственном и физическом развитии. Олигофренопедагогика (как часть дефектологической науки) исследует вопросы обучения детей с нарушениями интеллектуального развития, его последующей реабилитации и адаптации (см. : Обучение детей с нарушениями интеллектуального развития (олигофренопедагогика) / Под ред. Б.П. Пузанова. М.: АCADEMIA, 2001. С. 32). Коррекционная педагогика, также являющаяся ветвью специальной педагогики, изучает процесс дифференциации обучения, воспитания и развития детей с недостатками в развитии и отклонениями в поведении (см. : Гонеев А.Д., Лифинцева Н.И. Ялпаева Н.В. Основы коррекционной педагогики. М.: АCADEMIA, 1999. С. 6).

В правовых нормах также сохраняется терминологическое многообразие, не всегда наполненное четким и продуманным содержанием. Отраслевое законодательство использует близкие по смыслу термины, которые, однако, имеют разное содержание применительно к предмету правового регулирования. Наряду с привычными понятиями «инвалид», «ребенок-инвалид», в правовой материи используются такие термины, как «дети с отклонениями в развитии», «дети, имеющие недостатки в психическом и (или) физическом развитии», «дети с ограниченными возможностями здоровья», «лица с ограниченными возможностями».

Так, например, Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»³ устанавливает дополнительные гарантии для лиц, имеющих инвалидность. Согласно статье 1 указанного закона, инвалид определяется как лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. Под ограничением жизнедеятельности понимается полная или частичная утрата лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью. Ребенок-инвалид – это лицо, признанное инвалидом, не достигшее возраста 18 лет.

Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»⁴, не упоминая термина «лица с ограниченными возможностями», характеризует круг субъектов, подпадающих под действие закона, как лиц, нуждающихся в постоянной или временной посторонней помощи в связи с частичной или полной утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности вследствие ограничения способности к самообслуживанию и (или) передвижению.

Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в РФ» упоминает термин «лица с ограниченными возможностями» наряду с понятием «инвалид», но не раскрывает его⁵. Федеральная программа развития образования от 10 апреля 2000 года и иные акты программного характера используют понятие «лица, имеющие ограниченные возможности здоровья и особенности развития»⁶. Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан предусматривают дополнительные гарантии для несовершеннолетних с недостатками физического или психического развития⁷. В Законе РФ «Об образовании» и ряде других актов до недавнего времени присутствовало понятие «дети с отклонениями развития»⁸. Федеральным

³ Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ» от 24.11.1995 № 181-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

⁴ Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 02.08.1995 № 122-ФЗ. Ст. 5 // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

⁵ Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в РФ» от 10.12.1995 № 195-ФЗ. Ст. 14 // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

⁶ Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования» от 10.04.2000 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1639; Постановление Правительства РФ «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» от 04.10.2000 № 751 // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089; Распоряжение Правительства РФ «О концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» от 29.12.2001 № 1756-р // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. II). Ст. 119.

⁷ Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан. Утв. Верховным Советом 22.07.1993 № 5487-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.08.1993. № 33. Ст. 1318.

⁸ Например, в п. 10 ст. 50 Закона РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1, в ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» от 24.07.1998 № 124-ФЗ.

законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу о гражданах с ограниченными возможностями здоровья»⁹ были внесены изменения, согласно которым термин «с отклонениями в развитии» был заменен понятием «с ограниченными возможностями здоровья». Под гражданами с ограниченными возможностями здоровья понимаются лица, имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии (п. 6 ст. 5 Закона РФ «Об образовании»¹⁰).

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) использует в отношении людей, имеющих физические и психические ограничения жизнедеятельности, термин «лица с ограниченными возможностями» (disabled persons). Содержание данного понятия определяется следующим образом: это «лица с физическими или психическими ограничениями, поражающими или ограничивающими жизнедеятельность и в силу этого вызывающими необходимость специальных приспособлений» (persons with physical or mental disabilities that affect or limit their activities of daily living and that may require special accommodations)¹¹.

При существующем разнообразии терминологии общими, однако, для всех понятий, характеризующих рассматриваемую группу лиц, являются следующие черты:

- 1) у лица имеются физические, психические ограничения или функциональные недостатки;
- 2) эти недостатки или ограничения в той или иной степени затрудняют выполнение обычных для человека жизненных функций;
- 3) эти недостатки или ограничения являются достаточно продолжительными, что влечет необходимость оказания помощи человеку, создания особых условий для его жизнедеятельности.

Однако все вышеуказанные понятия недостаточно характеризуют образовательный статус лица. Необходимо такое понятие, которое установило бы связь между функциональными недостатками и особыми образовательными нуждами. В проекте федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»¹² предлагается следующее понятие – «лицо, имеющее физический и (или) психический недостатки, которые препятствуют освоению образовательных программ без создания специальных условий для получения образования».

Таким образом, ребенок с ограниченными возможностями – это особый субъект права на образование, для которого характерно:

- наличие каких-либо ограничений (отклонений) в психическом и (или) физическом здоровье или развитии, зафиксированных компетентной комиссией;

⁹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу о гражданах с ограниченными возможностями здоровья» от 30.06.2007 № 120-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3215.

¹⁰ Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

¹¹ URL: <http://www.who.int/mediacentre/news/notes/>

¹² Проект федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» // <http://www.akdi.ru/gd/PROJECT/gd02.htm#079252>

— потребность в связи с вышеуказанными ограничениями в особых условиях образования, касающихся содержания образовательных курсов, а также специальных технических приспособлений, обеспечивающих образовательный процесс, и методов обучения.

Российское законодательство об образовании использует понятия «инвалид» и «лицо с ограниченными возможностями здоровья».

Дополнительные гарантии в области образования для лиц с инвалидностью установлены в статьях 18, 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Особенности правового положения лиц с ограниченными возможностями здоровья указаны в статьях 5, 12, 15, 16, 50, 52.1 Закона РФ «Об образовании».

Понятия «инвалид» и «лицо с ограниченными возможностями здоровья» близки по своему содержанию. Различие можно выявить лишь в формальной стороне. Термин «инвалид» выражает результат экспертной оценки состояния здоровья и жизнедеятельности человека, проведенной с применением специальной процедуры, определенной нормативными правовыми актами и зафиксированной в документе установленной формы (справке о признании лица инвалидом). Понятие «лицо с ограниченными возможностями здоровья» — более широкое и общее, включающее не только лиц, имеющих статус инвалида, но и граждан с ограничениями, которые не всегда устанавливаются специалистами в области медицины.

В тех случаях, когда инвалидность не устанавливается, так как отклонения в развитии незначительны, оценку образовательных возможностей ребенка осуществляют только специалисты психолого-медико-педагогических комиссий (ПМПК), создаваемых органами управления образованием регионального и муниципального уровней¹³. В состав комиссий входят психиатр, дефектолог, логопед, иные специалисты. Диагностируя ребенка, ПМПК составляет рекомендации о создании специальных условий обучения, направляет детей с согласия родителей в специальные (коррекционные) образовательные учреждения.

Термин «лицо с ограниченными возможностями» иногда рассматривается как более мягкий, нейтральный по сравнению со словом «инвалид», привычно воспринимаемым многими как человек «второго сорта». Слово «инвалид» (invalid), например, в английском языке имеет два значения: 1) больной, инвалид или 2) недействительный, не имеющий законной силы¹⁴. Этот термин неприемлем в отношении людей с ограниченными возможностями в англоязычных странах, где ассоциация человека с больным или негодным способствует негативному отношению общества к этим лицам.

В русском языке данное понятие имеет лишь одно значение. Инвалидом называют человека, который утратил трудоспособность вследствие увечья, болезни; ин-

¹³ Оценка образовательных возможностей ребенка ПМПК производит во всех случаях независимо от наличия у него правового статуса инвалида. Таким образом, ребенок-инвалид проходит образовательную диагностику неоднократно — в ПМПК и учреждении медико-социальной экспертизы, в том числе при составлении индивидуальной программы реабилитации, содержащей раздел о психолого-педагогической реабилитации.

¹⁴ Мюллер В.К. Англо-русский словарь. М.: Русский язык, 1985. С. 386.

валидность рассматривается как нетрудоспособность¹⁵. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» определяет данное понятие через призму социальной недостаточности и нуждаемости в помощи. Термин «инвалид» не содержит какой-либо негативной оценки или негативного отношения к человеку.

В то же время зарубежный термин «лицо с ограниченными возможностями» получает все большее признание, несмотря на то, что для российской системы права он непонятен без дополнительных пояснений, ибо к этой категории можно отнести достаточно широкий круг людей, испытывающих недостаток в каких-либо ресурсах (бедный, неграмотный, иммигрант и т.д.).

Содержание статей 18, 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» позволяет охарактеризовать их в целом как нормы законодательства об образовании (поскольку они относятся к тому же предмету правового регулирования – отношениям в сфере образования). В то же время их сопоставление с нормами законодательства об образовании выявляет отдельные случаи, когда законодатель ставит в неравное положение детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья без достаточных, по нашему мнению, оснований.

Возникает вопрос, насколько обоснованно установление некоторых дополнительных льгот именно инвалидам (а не лицам с ограниченными возможностями здоровья). Например, при прохождении вступительных испытаний в образовательные учреждения высшего профессионального образования инвалидам предоставляются льготы в виде дополнительного времени на подготовку устного ответа и выполнение письменной работы. Такое правило установлено письмом Министерства образования России от 25 марта 1999 года¹⁶. По-видимому, такая дополнительная гарантия должна предоставляться не по формальным критериям (наличию подтвержденного в установленном порядке статуса инвалида или ребенка-инвалида), а по фактической нуждаемости в предоставлении льготы.

Не достаточно обоснованным также является разделение детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья при разработке «образовательных маршрутов». Специальные условия обучения и воспитания ребенку-инвалиду определяются учреждениями медико-социальной экспертизы¹⁷, в то время как в отношении детей с отклонениями в развитии, не имеющими инвалидности, заключения (с рекомендациями по получению образования), согласно п. 10 ст. 50 Закона РФ «Об образовании», выдаются органом, относящимся к системе образования (ПМПК).

Указание в ст. 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» на то, что получение образования детьми-инвалидами обеспечивают органы образования совместно с органами соцзащиты и органами здравоохране-

¹⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1973. С. 228.

¹⁶ Письмо Министерства общего и профессионального образования «Об условиях приема и обучения инвалидов в учреждениях высшего профессионального образования» от 25.03.1999 № 27/502-6 // Бюллетень Министерства образования РФ. 1999. № 5.

¹⁷ В соответствии с установленным порядком признания лица инвалидом учреждения медико-социальной экспертизы обязаны, признав лицо инвалидом, составить ему индивидуальную программу реабилитации, включив в нее рекомендации по обучению (воспитанию) (см.: Правила признания лица инвалидом. Утв. Постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 // Российская газета. 28 февраля 2006 года).

ния также отделяет эту группу учащихся от детей с ограниченными возможностями здоровья.

Указанные несоответствия, на наш взгляд, вызваны отсутствием определенности в вопросе об основаниях нуждаемости в специальных образовательных условиях. Должны ли они относиться к сфере медицины или сфере педагогики? Этот вопрос непосредственно связан с основным подходом к установлению инвалидности. В зависимости от того, рассматривается ли инвалид как больной или как социально недостаточный человек, зависит подход государства к оценке возможностей человека и далее – к формированию системы гарантий для таких лиц.

В практике государств Европы существуют два подхода к определению социальной сущности инвалидности. Их условно можно назвать «медицинский» и «социальный». Согласно первому, в основе понимания инвалидности лежит признание факта наличия у граждан каких-либо ограничений в состоянии здоровья или функциональных ограничений. Такой подход формирует отношение к инвалидам как к больным людям, поэтому при принятии мер по улучшению их положения акцент ставится на мероприятиях медицинской реабилитации.

Социальный подход акцентирует внимание не на дефектах человека, а на тех социальных ограничениях, которые мешают человеку в полной мере реализовать свои возможности. С такой точки зрения инвалидность рассматривается как результат наличия физических, информационных, иных барьеров. Указанная позиция дает возможность рассматривать права инвалида через призму прав человека и совершенствовать нормативное закрепление таких гарантий, которые позволяют обеспечить фактическое равенство инвалидов с людьми, не имеющими инвалидности. Конвенция о правах инвалидов, характеризуя инвалидность как эволюционирующее понятие, рассматривает ее как результат взаимодействия между людьми с нарушением здоровья и барьерами, создаваемыми окружающей средой и обществом¹⁸.

Проведенное в странах Европейского сообщества в 2002 году исследование понятия инвалидности показывает, что в государствах, где в меньшей степени используется «медицинский» подход, прослеживается тенденция к интеграции (лучшему взаимодействию) государственных и общественных структур, создаваемых для инвалидов. В таких государствах публичные институты в меньшей мере ориентированы на соблюдение медицинских критериев при экспертизе инвалидности, являются более гибкими. Напротив, в тех государствах, где социальные институты разрознены, скорее превалирует «медицинский» подход, врачи играют центральную роль в экспертизе инвалидности, категории, определяемые медицинскими критериями, являются более жесткими¹⁹.

Доминирование «медицинского подхода» к инвалидности в России выражается, в частности, в том, что рекомендации по обучению инвалидов даются тем органом, который не связан с системой образования. Учреждения медико-социальной экспер-

¹⁸ Конвенция о правах инвалидов. Принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года. Преамбула, п. е) // <http://www.un.org/russian/documen/convents/disability.html>

¹⁹ Definitions of Disability in Europe. A Comparative Analysis. A study prepared by Brunel University. European Commission. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Unit E.4, 2002. P. 93.

тизы фактически вынуждены выполнять не свойственные им функции. На практике это нередко влечет недолжное заполнение раздела о психолого-педагогической реабилитации в индивидуальной программе реабилитации (ИПР) ребенка-инвалида²⁰. Указанный раздел не заполняется либо заполняется недостаточно полно. Специалисты учреждений медико-социальной экспертизы вынуждены координировать эту работу с психолого-медико-педагогическими комиссиями, выполняющими функцию разработки таких рекомендаций, не будучи обязанными это делать²¹.

Отсутствие в российском законодательстве об образовании единой терминологии влечет неясность в вопросе о круге субъектов, имеющих дополнительные гарантии в области образования. Критерии и порядок оценки образовательных возможностей ребенка в нормативных правовых актах не закреплены. Это создает опасность включения в указанную группу лиц тех детей, которые не имеют отклонений в психическом здоровье и умственных способностях, но отстают в развитии по причине педагогической запущенности, ненадлежащего выполнения родителями ребенка обязанностей по его воспитанию и развитию. Такие дети направляются в специальные (коррекционные) образовательные учреждения (классы, группы) для детей с задержкой психического развития, хотя при наличии педагогической поддержки (специальных условий обучения) они могли бы восполнить недостаток знаний в условиях образовательного учреждения общего типа.

В абз. 3 п.10 ст. 50 Закона РФ «Об образовании» упоминается заключение психолого-медико-педагогической комиссии как основание для направления ребенка в специальное (коррекционное) учреждение. Однако практически полное отсутствие современной, отвечающей Конституции РФ, международным актам по правам человека и российскому законодательству о правах ребенка и его родителей регламентации процесса такой оценки приводит к негативным результатам²².

Признание лица инвалидом²³ влечет определенные правовые последствия. На него распространяются дополнительные гарантии и льготы, предусмотренные социальным законодательством, в том числе Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», иными федеральными законами, региональным законодательством о социальной защите инвалидов. Дети с ограниченными возможностями, не признанные инвалидами, такими льготами не обладают (например, правом на внеконкурсное зачисление в государственные и муниципальные учебные заведения среднего и высшего профессионального образования). Со-

²⁰ Обращения родителей детей-инвалидов к юристам показывают, что раздел психолого-педагогической реабилитации ИПР заполняется либо со слов родителей, либо по заключению ПМПК. Многие родители, детям которых инвалидность установлена ранее 2000 года, вообще не знают о том, что такое ИПР и какие сведения она должна содержать.

²¹ Разработку индивидуальных программ реабилитации, в том числе и в части психолого-педагогической реабилитации, учреждения медико-социальной экспертизы осуществляют самостоятельно в соответствии с постановлением Правительства России, определяющим порядок их деятельности. Им предоставлено право запрашивать у организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности сведения, необходимые для выполнения их полномочий, но на них не возложена обязанность привлекать специалистов указанных организаций (в том числе специальных педагогов, психологов и т.д.) для разработки индивидуальных программ реабилитации (см.: Постановление Правительства РФ «О порядке организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы» от 16.12.2004 № 805 // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 2). Ст. 5478.

²² В ходе проводимых автором юридических консультаций в период с 1999 по 2007 год родители детей с ограниченными возможностями неоднократно заявляли о необъективности специалистов ПМПК, об унижении обращения с детьми и родителями, попытках убедить родителя передать ребенка в интернат или обучать на дому.

²³ Правила признания лица инвалидом. Утв. Постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 // Российская газета. 28 февраля 2006 года.

гласно ст. 18, 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» для детей-инвалидов должна обеспечиваться непрерывность образования, социально-бытовая адаптация, им гарантировано бесплатное общее образование в учреждениях, оборудованных специальными техническими средствами.

Не все дети с отклонениями признаются инвалидами. Если хронические нарушения функций внутренних органов, по мнению экспертов, незначительны, инвалидность ребенку может не устанавливаться, даже если некоторое снижение способности к обучению имеет место. Таким образом, наличие каких-либо ограничений в физическом или психическом здоровье ребенка не всегда влечет установление ему инвалидности. В то же время трудности в обучении в связи с отклонениями в состоянии здоровья и развитии у такого ребенка могут иметь место. Следовательно, основанием для установления дополнительных гарантий в области образования должна быть не инвалидность, а нуждаемость в специальных условиях обучения.

Закрепляя формальные различия в зависимости от наличия статуса «ребенок-инвалид», законодатель тормозит естественный процесс определения особых режимов и методов обучения ребенка на основе анализа его образовательных нужд. Основные гарантии в сфере образования для детей с ограниченными возможностями должны быть в принципе одинаковы независимо от установления инвалидности.

Терминология, относящаяся к рассматриваемой группе лиц, должна определяться именно в законодательстве об образовании, поскольку позволяет определять нуждаемость ребенка в специальном образовании, прежде всего исходя из психолого-педагогической оценки особенностей ребенка.

Обучение ребенка с ограниченными возможностями в специальных образовательных условиях должно осуществляться (в некоторых образовательных учреждениях и сейчас существует такая практика) на основе индивидуального плана (программы) обучения, составляемого и периодически пересматриваемого педагогами школы совместно с родителями ребенка.

В связи с рассматриваемой проблемой следует отметить, что понятие «ребенок с ограниченными возможностями» является общим. В процессе реализации образовательных возможностей таких детей возникает необходимость его конкретизации или категоризации детей. Так, российская система норм об образовании делит таких детей на следующие группы: глухие; слабослышащие; позднооглохшие с легким недоразвитием речи, обусловленным нарушением слуха; позднооглохшие с глубоким недоразвитием речи, обусловленным нарушением слуха; слепые; слабовидящие; поздноослепшие; имеющие тяжелые нарушения речи; имеющие нарушения опорно-двигательного аппарата; имеющие задержку психического развития; умственно отсталые; глубоко умственно отсталые; имеющие сложные дефекты²⁴. Данная классификация, будучи закрепленной в законе, может опосредованно поддерживать существующую в обществе неприязнь к таким детям. Поэтому предложения по внесению указанной классификации именно в акт законодательства об образовании сле-

²⁴ Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии. Утв. Постановлением Правительства РФ от 12.03.1997 № 288 // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1326.

дует критически осмыслить, в том числе с позиции социальных последствий такого регулирования.

Социологи указывают, что в России сложилась модель «максимальной политики» в отношении инвалидов, которая предполагает определение государством этой группы и стремление разрешить ряд проблем, вызванных инвалидностью. «При этом даже те услуги, которые нацелены на интеграцию инвалидов, начинаются с идентификации и номинации их диагноза, тем самым сегрегируя инвалидов от общества», — утверждают Е.Ярская-Смирнова и П.Романов²⁵.

Профессор Гарвардской школы Марта Минов утверждает, что проблема различий возникает, когда общество пытается разработать отдельные правовые схемы для тех, кто является особенным²⁶. Один из указанных ею подходов (именуемый «подходом на основе социальных отношений») заключается в том, что понятие «иной, отличный» само по себе не присуще индивидууму; различия появляются, когда он сравнивается с кем-либо, кто оценивается как «нормальный». Далее «отличие», проявляемое посредством права, становится реальным. Правовые нормы, основанные на классификации различий, порождают соответствующую дифференциацию в социальных отношениях.

С этими утверждениями можно согласиться. Действительно, включение в закон таких понятий, как «ребенок с отклонениями в развитии», «подросток с девиантным поведением», «умственно отсталый» и т.д. может способствовать формированию в обществе негативного отношения к таким детям, особенно если при этом акцентируется то, что образование они должны получать отдельно и в особых условиях. Такое регулирование можно считать дискриминационным. В этом смысле ст. 18, 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» могут быть примером такого неудачного формулирования норм «из лучших побуждений». Указания на то, что получение образования этими детьми обеспечивают органы образования совместно с органами соцзащиты и органами здравоохранения, на создание специальных школ, а при невозможности обучения в них, на надомное обучение, освобождение от платы за обучение могут рассматриваться как показатели учеников «низшего качества». В то же время оказание образовательных услуг для любого ребенка предполагает необходимость учета различных особенностей каждого и разработку адекватных методов и средств обучения.

Представляется, что в правотворческой деятельности необходимо в наибольшей мере заботиться о недопустимости формулировок, способных породить негативные реакции в тех или иных общественных группах. Деление детей на группы в образовательных целях, по-видимому, должно применяться в минимальном числе вопросов организации учебного процесса. Оно должно выражаться не в законодательных актах, а в актах подзаконного характера²⁷. Такие термины, как «ребенок с

²⁵ Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.П. Политика инвалидности: Социальное гражданство инвалидов в современной России. Саратов: Научная книга, 2006. С. 24.

²⁶ Book notes. Making All the Difference: Inclusion, Exclusion and American Law. By Martha Minow. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press. 1990. Pp.xii, 403 // Harvard Law Review. Vol. 104:1120. March 1991. P. 1120-1121.

²⁷ Примером такой категоризации в образовательных целях является Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении. Оно, в частности, определяет предельную наполняемость классов. Например, для глухих учеников она составляет 6 человек, для слепых — 8, для умственно отсталых — 12, для имеющих сложные дефекты — 5 человек.

особыми образовательными потребностями» или «ребенок, находящийся в трудной жизненной ситуации» вполне приемлемы и скорее способны вызвать общественное понимание, чем термины «ребенок-инвалид», «ребенок с отклонениями в развитии».

По нашему мнению, в правовом регулировании образования детей с ограниченными возможностями следует выделить два уровня организации правовой материи. Первый уровень – законодательные нормы, закрепляющие право каждого на получение образования, а в случае возникновения особых образовательных потребностей или трудностей в обучении право на получение образования в специальных условиях. Второй уровень – отраслевые нормы подзаконных актов, устанавливающие порядок реализации права на специальное образование, дифференциацию круга субъектов в целях наилучшего обеспечения для них образовательных условий, если это необходимо.

Российское законодательство нуждается в единой терминологии применительно к сфере образования лиц с ограниченными возможностями, в четком определении именно в законодательном акте понятий, относящихся к кругу лиц, обладающих специальными правами в сфере обучения.

Примером такого общего понятия является термин «дети с особыми образовательными потребностями» (*children with special educational needs*). Он используется в настоящее время в странах Западной Европы. Однако и его нельзя признать вполне подходящим для российского нормативного регулирования. Понятие «дети с особыми образовательными нуждами» не менее расплывчато, чем термин «дети с ограниченными возможностями здоровья».

Для решения терминологической проблемы предлагается ввести в российское законодательство об образовании понятие «лица, имеющие право на специальное образование». Затем посредством раскрытия понятий «специальное образование», «право на специальное образование», «специальные условия получения образования» и будет определяться правовой статус указанных субъектов.

Нормы законодательства о социальной защите не должны «вторгаться в компетенцию» законодательства об образовании. Образование и социальная защита, как сферы правового регулирования, должны быть четко разграничены. Нуждаемость в специальных образовательных услугах или в реализации права на специальное образование должна устанавливаться критериями педагогического характера и основываться на анализе способностей, возможностей ребенка, оценке предполагаемых результатов его образования и методов, позволяющих добиться наилучших для него результатов. Для совершенствования законодательной техники необходима единая терминология, содержание которой должно определяться в основном акте – Законе РФ «Об образовании».

1.2. Правовое регулирование образования детей с ограниченными возможностями в России

Правовое регулирование отношений в области образования детей с ограниченными возможностями в России появляется в сравнении со странами Запада довольно поздно, в начале XX века.

Государственного регулирования правовых отношений с участием самих детей, в том числе детей, говоря современным языком, находящихся в трудной жизненной ситуации (то есть сирот, детей с умственными и физическими ограничениями), не было по причине того, что большинство семейных отношений до появления законов регулировалось в основном обычным правом, связанным к тому же с религиозными нормами.

В истории России отношение к детям с отклонениями, так же как и в странах Европы, прошло в своем развитии несколько этапов, от полного безразличия к ним до признания и осознания необходимости закрепления в законодательных нормах их правового положения. Как правило, в России не было ярко выраженного негативного отношения к таким детям. К слабоумным (юродивым) славяне относились с жалостью, как к «божьим людям», «блаженным». Распространение христианства, православной христианской религии, способствовало развитию в общественном сознании милосердия, сострадательности, терпимости. Россия переняла и византийскую традицию организации церковных и монастырских приютов.

Наделение детей позитивными правами происходит лишь в случаях, когда необходима защита таким детям при отсутствии родственников либо лиц, которые могли бы взять ребенка на попечение. Таким образом, в русском писаном праве первоначально появляются лишь нормы о защите детей и женщин, оставшихся без опеки в результате смерти кормильца. Законом защищались их имущественные права²⁸. Отношения по опеке регулировались в основном правом обычным, предусматривавшим как опеку над имуществом, так и в некоторой мере обязанности опекунов по воспитанию несовершеннолетних²⁹.

Одним из первых документов, посвященных собственно рассматриваемой группе лиц, считают указ Князя Владимира, утвердивший Устав о православной церкви (996 г.), по которому призрение инвалидов вменено церкви. Под защитой церкви находились, в частности, слепые и хромые³⁰.

Как в средневековой Европе, так и в России постепенно появляются правовые

²⁸ Пространная редакция Русской правды, например, содержала ряд норм, предусматривавших порядок раздела имущества после смерти главы семьи, в том числе устанавливавших право детей на часть имущества умершего (ст. 90-95, 98-106) (см.: Русская правда. Пространная редакция. Троицкий список // Отечественное законодательство XI–XX веков. Ч. I: XI–XIX века. М.: Юристъ, 1999. С. 32-33). Подобные нормы закреплены и в Статуте Великого княжества Литовского 1529 года, где содержатся нормы и об опеке вообще над сиротами и малолетними детьми без выделения среди них умственно ущербных. При этом речь шла, прежде всего, об опеке имущественной. Правовой статус таких детей включал право на опеку (ст. 8, 10), право на защиту от ущерба с помощью опекуна, а также на защиту от недобросовестности опекуна (ст. 1, 2, 5, 9), право на получение имущества в собственное управление по достижении совершеннолетия, а также извлеченных из него доходов (ст. 8, 7, 12), право на судебный иммунитет до достижения совершеннолетия (возможность привлекать несовершеннолетних к суду лишь в особых случаях, ст. 3, 6) (см.: Статут Великого княжества Литовского 1529 года // Отечественное законодательство XI–XX веков. Ч. I: XI–XIX века. М.: Юристъ, 1999. С. 88-92; 93-99).

²⁹ Пахман С.З. Обычное гражданское право в России. М.: ЗЕРЦАЛО, 2003. С. 660-669.

³⁰ Устав Князя Владимира Святославича о десятинах, судах и людях церковных. Оленинская редакция // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М.: Юрид. лит. 1984. С. 140.

акты, обеспечивавшие защиту общества от лиц с отклонениями. Стоглав 1551 года предписывал переписывать и рассылать по монастырям нищих и больных, не способных работать, скитающихся «в миру на соблазн и многим людям на осуждение и душам на погибель»³¹. На государственное попечение в богадельни, а также в монастыри должны были помещаться больные и престарелые. «Здоровых строев» (так называли хромых, слепых, нищих), которые могли зарабатывать своим трудом, нанимали для надзора за больными³².

В Соборном Уложении 1649 года также встречаются нормы, предоставлявшие гарантии судебной защиты и защиты имущественного положения жен и детей, не имевших родственников и опекунов, а также престарелых и инвалидов, не имевших детей (см. ст. 185 главы X «О суде», ст. 37, 55-62 главы XVI «О поместных землях», ст. 2-14 главы XVII «О вотчинах»)³³. Норма ст. 15 главы «О вотчинах» устанавливала гарантии защиты глухих и немых детей умершего. Закон определял равное их право на долю в имуществе умершего, запрещая исключать их при разделе имущества³⁴.

Создание светской системы призрения в России начинается со времен Петра I. Данный процесс происходил в общем русле предпринимаемых попыток европеизации страны. В 1704 году Петром был издан указ, запрещавший умерщвлять детей с врожденными дефектами и требовавший объявлять о них священникам соответствующих приходов³⁵. Постепенно светская власть стала предпринимать меры по контролю за тем, как осуществлялось призрение в монастырях (государство оплачивало из казны призрение больных).

Под влиянием происходивших в Европе в конце XVIII века событий, провозглашения идей о свободе и равенстве людей в правах, а также последующего признания прав людей с ограниченными возможностями в сфере образования Россия начинает заимствовать опыт открытия специальных школ для детей-инвалидов. Однако этот опыт не получил широкого распространения. Как отмечается в литературе, в отличие от Западной Европы в России не сложились необходимые социокультурные предпосылки для осознания возможности и необходимости обучения детей с недостатками в развитии³⁶.

Екатериной II в 1775 году издан Указ об учреждении Приказа общественного призрения³⁷. Приказу общественного призрения поручалось попечение и надзор за народными школами, сиротскими домами, госпиталями и больницами, богадельнями для убогих, домами неизлечимых больных, увечных и сумасшедших, работными и смиренными домами.

Согласно «Учреждению для управления губерний» Приказ общественного призрения должен был осуществлять попечение и надзор за «домами для с ума сшедших».

31 Стоглав. 1551 г. // Российское законодательство X–XX веков. Т. 2. С. 349.

32 Там же. С. 481, 484–485.

33 Соборное Уложение 1649 года // Отечественное законодательство XI–XX веков. Ч. I: XI–XIX века. С. 121–260.

34 Там же. С. 213–214.

35 Указ «О погребении умерших в третий день, и о подтверждении повивальным бабкам, под смертную казнь, чтобы они младенцев, рожденных уродами, не убивали» от 28.01.1704 № 1964 // Полное собрание законов Российской империи. Т. IV. СПб., 1830. С. 245.

36 Специальная педагогика: Учебное пособие / Под ред. Н.М. Назаровой. 2-е изд. М.: Академия, 2001. С. 96–97.

37 Указ «Учреждения для управления губерний» от 07.11.1775. Ст. 38, 39, 378–380, 387–389 // Российское законодательство X–XX вв. Т. 5. М.: Юрид. лит., 1987. С. 174, 259–269.

Данным актом предписывалось «держать с ума сшедших по состоянию с ума сшествия» в целях недопущения от них какой-либо опасности или вреда окружающим, а также заботы об их излечении; неимущих сумасшедших должны были принимать бесплатно, а с тех, кто имел средства, взыскивалась годовая плата на содержание³⁸.

В начале XIX века по инициативе императора Александра I в России открывается первая школа для слепых (1807 г.) с приглашенным французским тифлопедагогом В. Гаюи, и первое учебно-воспитательное учреждение для глухонемых (1806 г.). Западный опыт признания и обучения умственно отсталых детей был воспринят наиболее прогрессивной частью дворянства и в дальнейшем получил развитие во второй половине XIX – начале XX века. При этом надо иметь в виду, что не государство, а отдельные богатые лица — энтузиасты являются организаторами специальных учреждений признания и образования для детей с отклонениями в развитии.

Массовое открытие учреждений, в том числе и образовательных, для детей с отклонениями начинается во второй половине XIX века, что связывают с учреждением земства, в ведении которого находились вопросы местного здравоохранения и образования, разрешением открывать школы по инициативе местных властей и общин, развитием благотворительной деятельности³⁹. Первыми открываются образовательные учреждения для глухих и слепых, затем для умственно отсталых. Начинают исследовать и обучать «малоспособных» детей, то есть таких, кто отстает в обучении.

Таким образом, развивается общественное движение за воспитание и обучение детей с отклонениями в развитии, но правовое обеспечение системы специального обучения пока отсутствует. В начале XX века в Москве, а затем и в других городах России создаются вспомогательные школы и классы для малоспособных детей, отчисленных за неуспеваемость из начальных школ. Для педагогически отсталых детей создаются «повторительные» классы. Во вспомогательную школу, как правило, принимали после двух лет обучения в начальной школе.

В ноябре 1909 года Московская городская дума приняла постановление о введении в Москве всеобщего четырехлетнего начального обучения (до этого обязательным было трехлетнее обучение), а в следующем году Московской городской управе было поручено разработать вопросы вспомогательного обучения. Для исследования необходимости специального образования была создана Комиссия по вопросу об организации вспомогательных классов при начальных училищах. В 1912 году она была преобразована в постоянную городскую конференцию при Московской городской управе по обсуждению деятельности вспомогательных классов и школ. В результате обследования, проведенного комиссией в 1911 году, выяснилось, что число неуспевающих в I-II классах городских школ составляло около 25%. По мнению специалистов, из них 4% детей должны были обучаться во вспомогательных классах. По данным исследования 1912 года, 20% учащихся начальных школ Москвы являлись неуспевающими, кандидатами во вспомогательные школы было признано 14% из них⁴⁰.

³⁸ Там же. С. 265-266.

³⁹ См.: Специальная педагогика: Учебное пособие / Под ред. Н.М. Назаровой. 2-е изд. М.: Академия, 2001. С. 100-101.

⁴⁰ Замский Х.С. Умственно отсталые дети. История их изучения, воспитания и обучения с древних времен до середины XX века. М.: Образование, 1995. С. 275, 276-277.

Выводы и предложения комиссии по организации обучения во вспомогательных школах могли бы быть использованы для разработки нормативных актов по специальному образованию, но на состоявшемся в 1914 году в Министерстве народного просвещения совещании по вопросам обучения и воспитания умственно отсталых детей было признано, что оснований для широкой государственной постановки этого вопроса нет⁴¹. В условиях Первой мировой войны, начавшейся для России в августе 1914 года, уже не было времени и средств для решения этих проблем. К Октябрьской революции в России имелось лишь несколько вспомогательных классов, школ и приютов, в которых содержалось, воспитывалось и обучалось не более 2 тысяч умственно отсталых детей⁴².

Правовое оформление системы специального образования, а также создание системы образования детей с отклонениями в развитии становится государственной задачей лишь после социалистической революции 1917 года. Первыми актами советского правительства в рассматриваемой области были правовые акты всей системы социальных учреждений, – больниц, школ, учреждений призрения, богаделен. Эта сфера становится полностью государственной. Школа была отделена от церкви. Был образован (впервые в мире) орган власти в области здравоохранения – Народный Комиссариат здравоохранения. Министерство призрения преобразовано в Народный Комиссариат.

Согласно приказу Наркомата государственного призрения № 68 от 19 ноября 1917 года предписывалось немедленно приступить к ликвидации обществ, комитетов и тому подобных учреждений, образованных с целью оказания помощи увечным воинам и их семьям. Все денежные суммы этих учреждений должны были передаваться исполнительному комитету увечных воинов⁴³. В соответствии с решением об отделении церкви от государства приказом Наркомата по народному просвещению от 11 декабря 1917 года все дела воспитания и образования, а также церковно-приходские школы и учреждения духовного ведомства передавались из духовного ведомства в ведение Комиссариата народного просвещения вместе со всем имуществом⁴⁴. На следующий день постановлением Наркомата государственного призрения РСФСР были упразднены совет детских приютов ведомства учреждений императрицы Марии и его органы⁴⁵.

Постановлением Наркомата государственного призрения РСФСР от 26 января 1918 года все приюты, колонии и учреждения для детей передаются в ведение указанного Наркомата. Для заведывания ими создается Коллегия призрения несовершеннолетних, в обязанности которой, помимо прочего, включаются вопросы учрежде-

⁴¹ Там же. С. 278-281.

⁴² Там же. С. 284.

⁴³ Приказ Народного Комиссариата государственного призрения РСФСР «Об упразднении благотворительных учреждений и обществ помощи инвалидам и о передаче их дел и денежных сумм исполнительному комитету увечных воинов» от 19.11.1917 № 68 // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 28 ноября.

⁴⁴ Постановление Комиссариата по народному просвещению РСФСР «О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Комиссариата по народному просвещению» от 11.12.1917 // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 15 декабря.

⁴⁵ Постановление Народного Комиссариата государственного призрения РСФСР «Об упразднении 1) совета детских приютов ведомства учреждений императрицы Марии, 2) постоянной комиссии совета, 3) хозяйственного комитета, 4) комитета для сбора пожертвований и 5) комитета для изыскания средств на устройство слабых здоровьем детей в летние санатории» от 12.12.1917 // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 20 декабря.

ний для больных и дефективных детей⁴⁶. В июне 1918 года декретом Совнаркома все учебные заведения передаются в Народный комиссариат просвещения.

Воспитание и охрана здоровья «дефективных» детей были отнесены к компетенции различных органов власти. Так, нервные и психически больные дети должны были направляться на воспитание в учреждения Наркомздрава, умственно-отсталые – во вспомогательные школы Наркомпроса, телесно-дефективные дети (глухонемые, слепые, калеки) – в специальные учреждения Наркомпроса⁴⁷.

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 05 октября 1925 года было утверждено положение о Народном Комиссариате просвещения РСФСР⁴⁸. К компетенции данного органа относилось руководство всем делом социального воспитания детей и юношества, организация социального обеспечения детей и учащихся, начиная с дошкольного возраста, руководство всем делом профессионального образования.

Забота о «дефективных» детях наряду с другими неблагополучными категориями детей, таким образом, тоже перешла в область государственной политики. Следует отметить, что термин «дефективные дети» рассматривался вплоть до начала 30-х годов XX века достаточно широко. К ним относили не только детей с ограниченными возможностями здоровья (слепых, глухих и умственно отсталых), но и так называемых морально дефективных детей (с антисоциальным поведением, являвшимся часто результатом беспризорности). В результате вплоть до конца 20-х годов охрана детства понималась как борьба с беспризорностью и дефективностью, оградить общество от которых и стремилось государство.

Правовая регламентация создания и деятельности специальных образовательных учреждений начинает развиваться в 20-х годах XX века, но получает широкое и прочное установление лишь после введения обязательного образования.

Конституция РСФСР 1918 года провозгласила задачей государства предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование⁴⁹. Положения о введении всеобщего начального обучения были приняты в 1925 году⁵⁰. В ноябре 1926 года ВЦИК РСФСР принял постановление «О мероприятиях по введению всеобщего начального обучения»⁵¹. В этом постановлении ВЦИК обращает внимание Наркомата просвещения на необходимость решения вопросов, связанных с увеличением бюджета начального образования, строительством школ, повышением качества педагогической работы. Необходимо, указывает ВЦИК, создать условия

⁴⁶ Постановление Народного Комиссариата государственного призрения в РСФСР «О переходе в ведение Народного комиссариата государственного призрения всех учреждений призрения несовершеннолетних и малолетних детей и об учреждении коллегии призрения несовершеннолетних» от 26.01.1918 // Газета Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. 31 января.

⁴⁷ Постановление СНК РСФСР «О согласовании функций Народных Комиссариатов Просвещения и Здравоохранения в деле воспитания и охраны здоровья дефективных детей» от 10.12.1919 // Собрание Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1919. № 61. Ст. 564.

⁴⁸ Положение о Народном Комиссариате Просвещения РСФСР. Утв. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 05.10.1925 // Собрание Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 06.11.1925. № 71. Ст. 561.

⁴⁹ Конституция (основной закон) РСФСР. Принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 // Собрание Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. № 51. Ст. 582.

⁵⁰ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построении школьной сети» от 31.08.1925 // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1925. № 69. Ст. 543.

⁵¹ Постановление ВЦИК РСФСР «О мероприятиях по введению всеобщего начального обучения» от 19.11.1926 // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1926. № 90. Ст. 658.

действительной доступности начальной школы (бесплатное снабжение учебниками, письменными принадлежностями, обувью, одеждой, организация, где это необходимо, общежитий для учащихся и т.п.), усилить практику бесплатного снабжения учебниками и учебными пособиями беднейших учащихся за счет государственного бюджета.

Одновременно власть решает вопросы обучения детей с отклонениями. Так, декретом СНК РСФСР от 23 ноября 1926 года были определены виды учреждений, создаваемых для обучения глухонемых, слепых и умственно-отсталых детей и подростков, – детские дома для школьного возраста, школы живущих и проходящих для детей школьного возраста, школы живущих и проходящих с профессионально-техническим уклоном для подростков, школы живущих и проходящих смешанного возрастного типа с соответствующими отделениями и вспомогательные группы для умственно-отсталых детей и подростков при школах для нормальных детей⁵². Документ предусматривает обязательную регистрацию на биржах труда готовящихся к выпуску из таких учреждений подростков.

Постановлением от 09 августа 1927 года СНК РСФСР обращает внимание на необходимость улучшения материального положения учреждений для таких детей, необходимость организации новых школ и учебно-производственных мастерских, указывает местным исполкомам на необходимость предусматривать ассигнования на трудовое устройство подростков по получении ими профессиональной подготовки⁵³. Таким образом, государство обеспечивало не только общее образование, но и трудовую подготовку для детей с ограниченными возможностями.

Принимались меры и по обеспечению доступности обучения для детей с ограниченными возможностями особых социальных групп. Например, постановлением от 2 февраля 1925 года ВЦИК РСФСР обращает внимание на необходимость соблюдения циркуляра Наркомпроса о принятии физически дефективных детей рабочих и служащих транспорта (слепых, немых и т.д.) в соответствующие детские учреждения местных отделов народного образования наравне с детьми других групп трудящихся⁵⁴.

Декретом СНК РСФСР от 4 января 1926 года было утверждено Положение о профессионально-технических школах Наркомата социального обеспечения для инвалидов⁵⁵. Документ устанавливает, что такие школы учреждаются для обучения инвалидов рациональным способам ведения сельского хозяйства и доступным физическим силам и состоянию инвалидов ремеслам. В школы принимаются инвалиды всех групп инвалидности. Продолжительность пребывания в школе – не свыше двух лет.

⁵² Декрет СНК РСФСР «Об учреждениях для глухонемых, слепых и умственно-отсталых детей и подростков» от 23.11.1926 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1926. № 83. Ст. 613.

⁵³ Постановление СНК РСФСР «О мероприятиях для усиления работы по воспитанию и обучению умственно отсталых, глухонемых и слепых детей и подростков» от 09.08.1927 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1927. № 88. Ст. 585.

⁵⁴ Постановление ВЦИК РСФСР «О приеме физически-дефективных детей транспортников в соответствующие учреждения губернских отделов народного образования наравне с детьми других групп трудящихся» от 02.02.1925 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1925. № 17. Ст. 104.

⁵⁵ Декрет СНК РСФСР «Об утверждении Положения о профессионально-технических школах Народного Комиссариата Социального Обеспечения для инвалидов» от 04.01.1926 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1926. № 3. Ст. 7.

Формируемая в РСФСР на практике система специального образования предусматривала создание таких специальных учебных заведений, в которых «дефективные» дети изолировались от общества. Основным типом специального образовательного учреждения постепенно стали интернаты, а в дальнейшем детские дома⁵⁶.

26 октября 1926 года Наркомпрос РСФСР издал распоряжение «Об отборе детей во вспомогательные детские учреждения», которое указывало на необходимость отличать умственно отсталых детей от педагогически запущенных; принимать в спецшколы последних не разрешалось⁵⁷. Распоряжение вводило жесткие условия комплектования специальных учебных заведений, предусматривало преимущественное право при приеме на обучение беспризорных детей указанных категорий, детей беднейших рабочих и крестьян и детей работников просвещения, а, кроме того, предписывало учитывать классовое происхождение ребенка-инвалида. В соответствии с данным постановлением Наркомпрос разработал общее положение об учреждениях, предусматривавшее пятилетний срок обучения этой группы детей⁵⁸. Принимались в эти учреждения дети с легкой и средней степенью отсталости. Учебно-воспитательная работа в данном типе школ основывалась на общих принципах с применением специальных методов воспитания и обучения, приспособленных к особенностям детей.

9 августа 1927 года Совнарком РСФСР своим постановлением поручил Наркомпросу подготовить план введения всеобщего обучения слепых и глухонемых, а Госплану – развернуть сеть вспомогательных школ и классов для умственно отсталых детей⁵⁹. Признано необходимым усилить в течение трех ближайших лет ассигнования на обеспечение учреждений социального воспитания умственно-отсталых, слепых и глухонемых детей и подростков специальным оборудованием для обучения и трудовой подготовки. Местным Советам предлагалось усилить внимание к делу воспитания и обучения аномальных детей, помочь в трудоустройстве выпускников специальных школ. Разрабатывались специальные программы и учебные планы для вспомогательных школ.

Одним из направлений деятельности государства в сфере обеспечения социальной защиты, профессиональной подготовки и трудоустройства инвалидов являлось содействие развитию общественных объединений людей с ограниченными возможностями. Так, например, в июне 1926 года СНК РСФСР утвердил положение о Всероссийском объединении глухонемых (ВОГ)⁶⁰. В задачи ВОГ входило изыскание способов и принятие необходимых мер для приспособления масс глухонемых к доступному для них труду и вовлечения их в трудовые процессы; участие в работах наркоматов просвещения и здравоохранения по рациональной постановке школьного и

⁵⁶ Специальная педагогика: Учебное пособие / Под ред. Н.М. Назаровой. 2-е изд. М.: Академия, 2001. С. 103.

⁵⁷ Замский Х.С. Умственно отсталые дети. История их изучения, воспитания и обучения с древних времен до середины XX века. М.: Образование, 1995. С. 308.

⁵⁸ Положение о вспомогательной школе и вспомогательных группах для умственно-отсталых детей. Утв. Народным Комиссариатом просвещения РСФСР 2.08.1928 // Основные узаконения и распоряжения по народному просвещению. М.; Л.: НКП РСФСР, 1929. С. 327-330.

⁵⁹ Постановление СНК РСФСР «О мероприятиях для усиления работы по воспитанию и обучению умственно отсталых, глухонемых и слепых детей и подростков» от 09.08.1927 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1927. № 88. Ст. 585.

⁶⁰ Декрет СНК РСФСР «Об утверждении Положения о Всероссийском объединении глухонемых» от 23.06.1926 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1926. № 37. Ст. 296.

дошкольного воспитания и образования глухонемых; развитие среди них профессионального и общего образования (п. 12). Позднее было утверждено положение о Всероссийском объединении слепых.

Таким образом, правовое регулирование специального образования, обеспечивающего закрепление права на образование детей с ограниченными возможностями, осуществлялось принятием ряда нормативных актов в 20-е годы XX века, которые лишь начинали регулировать отношения в области специального образования.

В августе 1930 года было принято постановление ЦИК и СНК СССР о введении всеобщего обязательного обучения⁶¹. Всеобщее обязательное начальное обучение в СССР вводилось повсеместно, а в городах и рабочих поселках с этого времени (1930/31 учебный год) стало вводиться всеобщее обязательное семилетнее обучение мальчиков и девочек. Таким образом, образование расширяло свои территориальные границы и охват детей и молодежи⁶².

Вводя всеобщее образование, государство столкнулось с увеличением числа неуспевающих детей, поэтому оно вынуждено было решать проблемы детей, испытывающих трудности в обучении.

Нормативные акты по всеобучу не содержали отдельных правил о специальном образовании. Соответственно на детей с ограниченными возможностями были распространены общие стандарты и нормативы, рассчитанные на детей, развивающихся нормально. В результате ребенок с отклонениями в развитии должен был усвоить, хотя и в более длительные сроки и при использовании специальных методов обучения, программу, созданную на основе единого стандарта.

В начале 30-х годов проблема обучения дефективных детей решалась лишь частично: только 18 % умственно отсталых детей (к 1932 году планировалось охватить 30 % таких детей) обучались во вспомогательных школах⁶³. Наркоматом просвещения РСФСР давалась установка к введению всеобуча дефективных детей, однако реализация указаний шла очень медленно.

Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) правительство обязало наркомпросы союзных республик организовать в крупных городах в 1935/36 учебном году специальные школы с особым режимом для «дефективных» детей и тех учащихся, которые систематически нарушали школьную дисциплину, дезорганизовывали учебную работу и отрицательно влияли своим антиобщественным поведением на остальных учащихся⁶⁴. В создании этой сети специальных школ в дальнейшем были обвинены педологи. ЦК ВКП(б) объявил, что в результате вредной деятельности педологов комплектование специальных школ производилось в широком масштабе. «Вопреки прямому указанию ЦК ВКП(б) и СНК СССР о создании двух-трех школ для дефективных детей и дезорганизующих учебу школьников Наркомпросом РСФСР было созда-

⁶¹ Постановление ЦИК и СНК СССР «О всеобщем обязательном начальном обучении» от 14.08.1930 № 43/308 // Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1930. № 39. Ст. 420.

⁶² Число учащихся за период с 1928/29 по 1931/32 учебный год выросло почти в 2 раза (см.: Жуков В.И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы. М.: Маркетинг; МГСУ, 2001. С. 216-217.

⁶³ Замский Х.С. Умственно отсталые дети. История их изучения, воспитания и обучения с древних времен до середины XX века. М.: Образование, 1995. С. 322.

⁶⁴ См.: Специальная педагогика: Учебное пособие / Под ред. Н.М. Назаровой. 2-е изд. М.: Академия, 2001. С. 109.

но большое количество специальных школ различных наименований, где громадное большинство учащихся представляет вполне нормальных детей»⁶⁵. В борьбе с педологическими извращениями ЦК ВКП(б) и Наркомат просвещения требуют пересмотра специальных школ и детских домов для трудновоспитуемых и умственно-отсталых детей, ликвидации специальных классов для умственно-отсталых детей при «нормальных» школах, сосредоточив этих детей в специальных школах⁶⁶.

В 1936 году был установлен семилетний срок обучения во вспомогательной школе. Наркоматом просвещения РСФСР был установлен порядок приема в специальные школы для «умственно дефективных» детей, предусматривавший принятие соответствующего решения специальной комиссией на основании представленных документов — заключения врача о состоянии здоровья ребенка, документа из школы о принятых мерах по повышению успеваемости ребенка в течение учебного года, ведомости успеваемости. Присутствие самого ребенка первоначально не являлось обязательным, позднее Наркомпрос признал обязательным обследование ребенка при принятии его во вспомогательную школу.

В рамках борьбы с беспризорностью и безнадзорностью часть детских учреждений для детей-инвалидов была выведена из системы образования в сферу ведения Наркомата соцобеспечения⁶⁷. В систему социального обеспечения выводились нетрудоспособные дети с тяжелыми недостатками. Обучение таких детей предписывалось производить непосредственно в детских домах. В исключительных случаях, когда значительное большинство учащихся могли передвигаться и школа Наркомпроса находилась поблизости, разрешалось направлять детей для обучения в школу⁶⁸. В то же время принимались меры по улучшению специального обучения для детей с отклонениями. Например, в соответствии с постановлением СНК РСФСР Наркомпрос требовал обеспечить полный охват обучением всех глухонемых детей школьного возраста, подготовку к школе в соответствующих классах школ для глухонемых для дошкольников, принимал конкретные меры по подготовке учителей школ для глухонемых⁶⁹.

В период после Великой Отечественной войны система специальных учреждений для детей восстанавливается.

В феврале 1946 года Совнарком РСФСР принял постановление, в котором органам исполнительной власти на местах предписывалось организовать во всех спецшколах учебно-производственные мастерские и обеспечить профессионально-трудоу-

⁶⁵ Постановление ЦК ВКП(б) «О педологических извращениях в системе Наркомпросов» от 04.07.1936 // Директивы ВКП(б) и постановления Советского правительства о народном образовании. Сборник документов за 1917–1947 гг. М.; Л.: Изд-во Академии пед. наук РСФСР. 1948. С. 191.

⁶⁶ См.: Письмо Замнаркома просвещения «О недостатках и извращениях в ходе пересмотра специальных школ и детских домов» от 13.01.1937 № 88 // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1937. № 4. С. 6–7.

⁶⁷ Так, например, письмом Наркомпроса и Наркомсобеса от 01.06.1935 краевым и областным отделам народного образования предписывалось передать, а соответствующим органам собеса принять детдома и детей из обычных детдомов следующих категорий: физически дефективных, не нуждавшихся в лечении, глубоко-умственно-отсталых с остаточной трудоспособностью и нетрудоспособных (см.: письмо Наркомпроса и Наркомсобеса «О специальных детдомах для детей-инвалидов» от 01.06.1935 № 20/003 // Сборник по вопросам охраны детства Комиссии по улучшению жизни детей (деткомиссия) при ВЦИК. 1935. Вып. III. С. 67).

⁶⁸ Письмо Наркомсобеса «О детских учреждениях в системе Наркомсобеса» от 13.07.1935 № 47/15 // Сборник по вопросам охраны детства Комиссии по улучшению жизни детей (деткомиссия) при ВЦИК. 1935. Вып. III. С. 69.

⁶⁹ Письмо Замнаркома просвещения «О мероприятиях по улучшению дела обучения глухонемых детей в 1937/38 учебном году» от 15.03.1937 № 561 // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1937. № 8. С. 10–11.

подготовку учащихся. Исполкомам запрещалось закрывать специальные школы и специальные учреждения Наркомпроса, Наркомздрава и Наркомсобеса или переводить их в другие помещения⁷⁰.

В 1950-е годы Министерством просвещения РСФСР уделялось много внимания организации и контролю обучения детей с недостатками в развитии. Ряд правовых актов был направлен на улучшение материального, организационного, учебно-методического обеспечения обучения глухонемых, слепых⁷¹.

По итогам проверок давались обязательные для исполнения указания⁷².

В 1958 году Верховным Советом СССР принят Закон «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР»⁷³, который ввел обязательное 8-летнее образование. Как отмечается в литературе, основная педагогическая идея закона – усиление связи школы с жизнью, а обучения с производительным трудом – была верна, но реализация ее недостаточно подкреплялась с организационной и материально-технической стороны⁷⁴. Одноименный законодательный акт в РСФСР был принят 16 апреля 1959 года. Система специальных школ продолжала развиваться применительно к видам отклонений обучающихся (тугоухие, глухонемые, слепые, слабовидящие, умственно отсталые).

В соответствии с новым законом о связи школы с производственным обучением больше внимания стало уделяться трудовой подготовке учащихся. Это правило касалось и детей с ограниченными возможностями здоровья.

После восьми-девяти лет обучения учащиеся продолжали учебу в учебно-производственных классах и интернатах, где основной акцент ставился именно на производственной подготовке к дальнейшей работе.

Согласно учебному плану восьмилетней школы-интерната для глухих детей, утвержденному министерством просвещения РСФСР в 1960 году, из 35 часов недельной нагрузки учащихся V-VIII классов на трудовое обучение отводилось 4 часа, на изучение русского языка 16 часов, арифметики – 6 часов⁷⁵. А по учебному плану учебно-производственного класса той же школы (задачей которого являлось повышение трудовой квалификации выпускников) для учащихся IX-XII классов на труд от-

⁷⁰ Постановление СНК РСФСР «Об улучшении обучения и медицинского обслуживания детей, получивших различные увечья» от 27.02.1946 № 120 // Хронологическое собрание законов, указов президиума Верховного Совета и постановлений правительства РСФСР. Т. 3: 1940–1947. М.: Юрид. лит., 1958. С. 502-503.

⁷¹ См., например: приказы Министра просвещения РСФСР «Об осуществлении мероприятий по борьбе с глухотой и глухонемой и улучшению обслуживания глухонемых и глухих» от 11.02.1953 № 148 // Сборник приказов и распоряжений Министерства просвещения РСФСР. 1953. № 11. С. 10-13; «О мероприятиях по улучшению обучения и воспитания слепых и слабовидящих детей в специальных школах и дошкольных учреждениях Министерства просвещения РСФСР» от 11.03.1953 № 219 // Сборник приказов и распоряжений Министерства просвещения РСФСР. 1953. № 17. С. 3-7.

⁷² Например, обращалось внимание на недопустимость приема во вспомогательные школы и классы без прохождения медико-педагогических комиссий только на основании медицинских заключений, в результате чего в школы попадали нормальные дети, трудные по поведению, педагогически запущенные и т.д. См.: Приказ Министра просвещения РСФСР «О фактах нарушения инструкции о порядке приема учащихся во вспомогательные школы в Тульской области» от 04.06.1953 № 535 // Сборник приказов и распоряжений Министерства просвещения РСФСР. 1953. № 26. С. 3-6.

⁷³ Закон «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР». Принят Верховным Советом СССР 24.12.1958 // Ведомости Верховного Совета СССР и союзных республик. 1959. № 1.

⁷⁴ Горностаев П. Свой мед с чужих цветов. Обратная сторона реформ // <http://www.ug.ru/02.13/t13.htm>

⁷⁵ Учебный план восьмилетней школы-интерната для глухих детей от 12.12.1960 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1960. № 51. С.6-8.

водилось 24 часа в неделю, русский язык – 4 часа в неделю, математику – 5 часов в неделю⁷⁶. Учебный план «обычного» класса школы-интерната для глухих включал 2 недели общественно-производственной практики для восьмиклассников, а в учебно-производственном классе – 6 недель производственной практики. Общественно-производственная практика должна была проводиться в зависимости от местных условий на учебно-опытном участке, в учебных мастерских, колхозах и совхозах, а производственная практика для учащихся учебно-производственного класса – на промышленных предприятиях и предприятиях общества глухих. Рабочий день для учащихся учебно-производственного класса составлял 6 часов, а восьмиклассников «обычного» класса школы-интерната во время практики – 4 часа в день.

Согласно учебному плану школы-интерната с производственным обучением для глухих детей, учащихся IX–XII классов на предметы общеобразовательного цикла отводилось 29–30 часов в неделю, 8 часов предназначалось для производственного обучения и 24 дня (для XII класса 12) отводилось на производительный труд⁷⁷.

Учебный план неполной средней школы для слабослышащих и позднооглохших детей предусматривал для учащихся X класса 5 часов трудового обучения из 35 часов еженедельной нагрузки и 12 дней общественно-производственной практики в год⁷⁸. А неполная средняя школа-интернат с производственным обучением для тех же детей предусматривала 8 часов производственного обучения из 36-часовой учебной нагрузки для учащихся⁷⁹.

Аналогичным образом распределялась учебная нагрузка в образовательных учреждениях для слепых и слабовидящих детей. Из 35 часов в неделю 4 часа согласно учебному плану девятилетки-интерната для слепых отводилось на трудовое обучение учащихся V–IX классов⁸⁰. В девятилетних школах для слабовидящих предусматривалось 2–4 часа в неделю из 24–33 часов недельной нагрузки в зависимости от года обучения⁸¹. А образовательные учреждения с производственным обучением должны были обеспечить для учащихся X–XII классов 10 часов производственного обучения в неделю и 24 дня производительного труда в год (для учащихся XII класса – 12 часов). При этом на уроки литературы отводилось 3–4 часа в неделю, математики – 4–5 часов⁸².

Новые учебный план и программы, введенные в действие с 1960 года, были направлены на совершенствование системы профессионально-трудовой подготовки и

⁷⁶ Учебный план учебно-производственного класса школы-интерната для глухих детей от 12.12.1960 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1960. № 51. С.8–9.

⁷⁷ Учебный план школы-интерната с производственным обучением для глухих детей от 12.12.1960 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1960. № 51. С.10–11.

⁷⁸ Учебный план неполной средней школы для слабослышащих и позднооглохших детей от 12.12.1960 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1960. № 51. С.12–14.

⁷⁹ Учебный план неполной средней школы-интерната с производственным обучением для слабослышащих и позднооглохших детей от 12.12.1960 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1960. № 51. С.15–17.

⁸⁰ Учебный план девятилетней школы-интерната для слепых детей от 12.12.1960 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1960. № 51. С.18–19.

⁸¹ Учебный план девятилетней школы-интерната для слабовидящих детей от 12.12.1960 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1960. № 51. С.22–24.

⁸² Учебный план средней школы-интерната с производственным обучением для слепых детей от 12.12.1960 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1960. № 51. С.20–21; Учебный план средней школы с производственным обучением для слабовидящих детей от 12.12.1960 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1960. № 51. С.25–26.

умственно отсталых школьников. Для совершенствования профподготовки учащихся вспомогательным школам разрешено вводить девятый год обучения.

В 1973 году принят (и введен в действие с 1 января 1974 года) кодифицированный акт, регулировавший отношения, связанные с обучением, – Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании⁸³. В соответствии со статьей 26 данного акта, для детей и подростков с недостатками в физическом или умственном развитии организуются специальные школы. Вслед за ним в 1974 году принимается Закон РСФСР «О народном образовании»⁸⁴, статья 44 которого устанавливает отдельные виды школ для детей и подростков, имеющих недостатки в физическом или умственном развитии, препятствующие обучению в обычной общеобразовательной школе и нуждающиеся в особых условиях воспитания, – специальные общеобразовательные школы, школы-интернаты и детские дома.

В 1975 году Советом Министров СССР было принято постановление, которое предусматривало создание профессионально-технических училищ для лиц с дефектами умственного и физического развития⁸⁵.

Практика показывала необходимость создания учебных мест для детей с тяжелыми нарушениями речи, задержкой психического развития, нарушением опорно-двигательного аппарата. В 1970-1980-е годы открываются классы для детей с задержкой психического развития, первые экспериментальные классы для глубоко умственно отсталых детей. К середине 70-х годов вспомогательные школы составляли около 77 % от общего количества школ для аномальных детей⁸⁶.

В 1970-е годы принимается ряд инструкций Министерства просвещения СССР, определявших порядок приема детей в специальные образовательные учреждения, утверждаются типовые положения о специальных образовательных учреждениях⁸⁷. Дети, которые не подлежали приему в образовательные учреждения согласно указанным инструкциям, направлялись в учреждения системы здравоохранения и социального обеспечения. Направление таких детей в соответствующие учреждения осуществлялось психолого-медико-педагогическими комиссиями в соответствии с Положением о них, утвержденным инструктивным письмом Министерства просвещения СССР⁸⁸.

83 Закон СССР «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» от 19.07.1973 № 4536-VIII // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 30. Ст. 392.

84 Закон РСФСР «О народном образовании» от 02.08.1974 // Свод законов РСФСР. Т. 3. 1988. С. 245. М.: Советская Россия, 1986.

85 Постановление Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению обучения, трудового устройства и обслуживания лиц с дефектами умственного и физического развития» от 17.01.1975 № 50 // СПС «Консультант плюс».

86 Замский Х.С. Умственно отсталые дети. История их изучения, воспитания и обучения с древних времен до середины XX века. М.: Образование, 1995. С. 346.

87 См., например: Приказ Министра просвещения СССР «Об утверждении Типового положения о дошкольных учреждениях и группах для детей с нарушением зрения» от 15.04.1974 № 40 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1974. № 21. С. 2-11; «Об утверждении Положения о специальной средней общеобразовательной вечерней (сменной) и заочной школе для слепых и слабовидящих» от 27.02.1975 № 20 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1975. № 18. С. 29-31; «Об утверждении Положения о детском дошкольном учреждении для детей с нарушением опорно-двигательного аппарата и соответствующей группе при школе-интернате» от 31.12.1975 № 171 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1976. № 8. С. 14-24; Инструкции по приему аномальных детей в дошкольные учреждения специального назначения системы Министерства просвещения СССР от 22.04.1977 № 183-М // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1977. № 16. С. 19-31.

88 Инструктивное письмо Министерства СССР «О направлении положений о республиканской и областной медико-педагогической комиссиях и инструкций по приему в специальные школы для детей с недостатками умственного и физического развития» от 21.11.1974 № 102-М // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1975. № 13. С. 7-26

К 1990 году общее число специальных школ в России составило 2789, в них обучалось около 575 тысяч учащихся; в детских садах воспитывалось более 300 тысяч детей с отклонениями в развитии⁸⁹. В то же время к концу 1990/91 учебного года охват специальным образованием нуждавшихся в нем детей не был полным⁹⁰. Поскольку образовательный уровень для детей с ограниченными возможностями был высок (отсутствовал отдельный государственный стандарт), из системы образования оказались исключенными многие дети, имевшие сложные дефекты либо глубокие нарушения интеллекта, как необучаемые. Система специального образования не была ориентирована на диалог с родителями учащихся и обществом, она была закрытой для средств массовой информации.

Объявление в 1958 году курса на усиление связи школы с жизнью, а обучения с производительным трудом способствовало развитию системы трудового обучения и профессионального образования детей с ограниченными возможностями. Согласно Постановлению Совета министров СССР от 10 декабря 1976 года Государственному комитету Совета Министров СССР по профессионально-техническому образованию было предписано улучшить организацию профессионально-технического обучения инвалидов III группы, которым согласно заключениям врачебно-трудовых экспертных комиссий не противопоказано обучение в учебных заведениях системы этого Комитета⁹¹. Указанному комитету совместно с Министерством здравоохранения СССР, Государственным комитетом Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам и по согласованию с ВЦСПС было поручено определить перечень специальностей и профессий, по которым возможно профессионально-техническое обучение инвалидов.

Во исполнение указанного акта Советом министров РСФСР в январе 1977 года было принято Постановление, которым органам исполнительной власти АССР, краев, областей и национальных округов, а также Министерству социального обеспечения РСФСР поручалось обеспечить укрепление материальной базы лечебно-производственных (трудовых) мастерских (цехов, участков) в домах-интернатах, расширить их кооперацию с предприятиями, в частности путем создания и оборудования в домах-интернатах цехов и участков в качестве структурных подразделений предприятий, в основном находящихся в ведении Министерства местной промышленности РСФСР, Министерства легкой промышленности РСФСР и Министерства бытового обслуживания населения РСФСР, с направлением в них квалифицированных рабочих и инженерно-технических работников для производственного обучения и организации труда инвалидов⁹². Из содержания вышеуказанных актов следует, что система образования для инвалидов, в том числе и профессионального обучения, продолжала оставаться преимущественной специализированной.

По данным Федерального агентства по образованию РФ в 1999/2000 учебном году в стране насчитывалось 17 специальных профучилищ, в 2004/2005 учебном году – 21; всего учреждений начального профессионального образования в 2004/2005

⁸⁹ Специальная педагогика: Учебное пособие / Под ред. Н.М. Назаровой. 2-е изд. М.: Академия, 2001. С. 112.

⁹⁰ Там же. С. 112.

⁹¹ Постановление Совета министров СССР «О дополнительных мерах по улучшению организации профессионального обучения и трудового устройства инвалидов» от 10.12.1976 № 1010. П.7 // Свод законов СССР. Т. 2. 1990. С. 4-10.

⁹² Постановление Совета министров РСФСР «О дополнительных мерах по улучшению организации профессионального обучения и трудового устройства инвалидов» от 28.01.1977 № 67//Свод законов РСФСР. Т. 2. 1988. С. 358.

учебном году было 3686⁹³. Таким образом, в системе начального профессионального образования специальные профтехучилища составляют лишь 0,57 % от общего числа образовательных учреждений.

Новый этап правового регулирования образования детей с ограниченными возможностями начинается в 1990-е годы. Общеизвестные принципы и нормы международного права признаются частью правовой системы России. Статья 43 Конституции РФ 1993 года закрепляет право каждого на образование. Государством гарантирована общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. В 1992 году принят Закон РФ «Об образовании», статья 5 которого развивает конституционные положения о равенстве и общедоступности образования. Одним из элементов системы образования в соответствии со статьей 12 закона являются специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, направление в которые осуществляется только с согласия родителей и по заключению психолого-медико-педагогической комиссии (п. 10 ст. 50).

В 1995 году принят федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ», статьи 18, 19 которого закрепляют гарантии для инвалидов в сфере образования. Утвержден ряд подзаконных актов об обучении детей с ограниченными возможностями. В их числе порядок воспитания и обучения детей-инвалидов на дому⁹⁴, типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии⁹⁵. Одобренная правительством РФ концепция модернизации российского образования на период до 2010 года ставит задачи обеспечения качества, доступности и эффективности образования⁹⁶. В концепции отмечается необходимость повсеместно обеспечить равный доступ молодых людей к полноценному качественному образованию независимо от материального достатка семьи, места проживания, состояния здоровья (п. 1.2).

Ряд инструктивных указаний в целях развития специального образования принят органами исполнительной власти в сфере образования. Не все эти правовые акты имеют характер нормативных, однако используются в практике работы органов управления образованием⁹⁷.

⁹³ См.: Официальный портал министерства образования и науки Российской Федерации URL: http://www.ed.gov.ru/files/materials/1848/os_pok_prof_ou.doc

⁹⁴ Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому и в негосударственных образовательных учреждениях, а также размеры компенсации затрат родителей (законных представителей) на эти цели» от 18.07.1996 № 861 // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3754.

⁹⁵ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Типового положения о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии» от 12.03.1997 № 288 // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1326.

⁹⁶ Распоряжение Правительства РФ «О концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» от 29.12.2001 № 1756-р // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. II). Ст. 119.

⁹⁷ Так, например, Приказом Министерства образования РФ управлению специального образования поручено провести отбор образовательных учреждений профессионального образования разных уровней для определения экспериментальных площадок по созданию учебно-методических центров обучения инвалидов, подготовить программу развития непрерывного многоуровневого профессионального образования инвалидов и т.д. (см.: Приказ министерства образования РФ «О совершенствовании профессионального образования инвалидов» от 12.11.2003 № 4206 // <http://www.ed.gov.ru/ob-edu/korr/rub/735/print.html>). Письмом от 21.02.2006 Федеральное агентство по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) определяет, что выпускники XI (XII) классов общеобразовательных учреждений, обучающиеся по состоянию здоровья на дому, находившиеся на длительном лечении, дети-инвалиды могут при прохождении ими государственной (итоговой) аттестации участвовать в ЕГЭ на добровольной основе при возможности создания органом управления образованием субъекта РФ специальных условий (в обстановке, исключающей влияние негативных факторов на состояние их здоровья, и в условиях, отвечающих физиологическим особенностям и состоянию их здоровья) (см.: Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки «Об участии в ЕГЭ отдельных категорий выпускников» от 21.02.2006 № 01-100/08-01 // Официальные документы в образовании. 2006. № 7).

В настоящее время система специального образования продолжает развиваться во многом по сложившимся традициям обособления неполноценных детей и других «трудных» детей посредством создания специальных (коррекционных) образовательных учреждений либо классов. В то же время статистические данные показывают, что число специальных школ в целом по стране не увеличивается. По сведениям Федерального агентства по образованию общее число образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья в 1999/2000 учебном году составляло 1967, а в 2004/2005 учебном году – 1947; всего в стране государственных общеобразовательных учреждений в 2004/2005 году было 62174⁹⁸. Число специальных образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья составляет чуть более 3% от общего числа государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений.

Другие статистические данные показывают, что число детей-инвалидов в целом по стране не уменьшается⁹⁹.

Эти факты свидетельствуют, с одной стороны, о наметившейся тенденции к включению детей с ограниченными возможностями в общую систему образовательных учреждений. Специальные образовательные условия могут быть созданы не только в специализированных образовательных учреждениях, но и в образовательных учреждениях общего типа, в том числе посредством открытия специальных (коррекционных) классов. С другой стороны, это может означать, что значительное число детей-инвалидов не обучается, а механизм реализации права на образование детей с ограниченными возможностями в условиях образовательных учреждений общего типа недостаточно отработан. В федеральной целевой программе «Дети России» на 2003–2006 годы, утвержденной в октябре 2002 года, указано, что треть детей-инвалидов находится вне семьи, в специализированных детских учреждениях¹⁰⁰. В специализированных школах-интернатах системы образования проживают и обучаются 203 тысячи детей с умственными и физическими недостатками, а 30,5 тысяч детей воспитываются в домах-интернатах системы социальной защиты населения (именно эта категория детей, как правило, не получает образования)¹⁰¹.

В XX веке, по-видимому, можно условно выделить четыре периода в становлении российского законодательства об образовании лиц с ограниченными возможностями:

- 1) начало XX века – середина 20-х годов – подготовительный период. В это время появляются образовательные учреждения для детей с отклонениями в развитии (вспомогательные школы), начинает формироваться государственная система таких учреждений;

⁹⁸ См.: Официальный сайт Федерального агентства по образованию // http://www.ed.gov.ru/files/materials/1849/os_pok_obsh_ou.doc

⁹⁹ По данным Министерства труда и социального развития РФ на начало 2003 года число детей-инвалидов, получающих социальную пенсию и состоящих на учете в органах социальной защиты населения, составило 641,9 тысяч человек. Данные приводятся по: Ларикова И.В. Интеграция детей-инвалидов в России: законодательство, реальная ситуация, пути перемен // <http://www.aro.ru>. По заявлению директора департамента медико-социальных проблем семьи, материнства и детства Минздравсоцразвития РФ О.Шараповой, сделанному в ходе X-го конгресса педиатров России в феврале 2005 года, за последние 5 лет количество детей-инвалидов в России увеличилось на 122 тысячи (см. : URL: http://www.rian.ru/society/statistics_soc/20060207/43392380.html).

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ «Об утверждении целевой программы «Дети России» на 2003–2006 годы» от 03.10.2002 № 732 // СЗ РФ. 2002. № 41. Ст. 3984.

¹⁰¹ Там же.

- 2) середина 20-х – конец 50-х годов – введение всеобщего обязательного обучения, в том числе и для детей с ограниченными возможностями, становление сети вспомогательных учреждений, правовое закрепление порядка приема в специальные образовательные учреждения и, таким образом, правовое оформление всей системы специального образования;
- 3) 60-е – начало 90-х годов – развитие системы, ее дифференциация, становление системы профессионального обучения и профессиональной подготовки лиц с ограниченными возможностями;
- 4) 90-е годы – настоящее время – формирование законодательства в рассматриваемой области на основе новой ориентации, суть которой – в обеспечении провозглашенного Конституцией РФ права человека на образование, его равенства и общедоступности для каждого. Но, провозгласив указанные принципы в области образования, государство лишь продолжает пока формировать правовые основы системы специального образования. Механизм реализации права на образование для детей с ограниченными возможностями разрабатывается.

ПРАВО РЕБЕНКА С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ НА ОБРАЗОВАНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЗАПАДНЫХ СТРАН

Международно-правовые акты о доступности образования для лиц с ограниченными возможностями

Законодательные инициативы по принятию федерального закона, который закрепил бы дополнительные гарантии равенства и недискриминации для лиц с ограниченными возможностями здоровья при получении образования уже имели место, но, к сожалению, не увенчались успехом. Формирование правовых норм в условиях глобализации невозможно без учета тех принципов и норм, которые выработало международное сообщество. Это предусмотрено пунктом 4 статьи 15 Конституции РФ.

Развитие законодательных норм о правах ребенка ведется, начиная с Декларации прав ребенка 1959 года¹⁰². Последний акт – Конвенция ООН о правах инвалидов¹⁰³, принятая в конце 2006 года и пока не вступившая в силу, отражает постепенное изменение взглядов человечества на проблему равенства и недискриминации инвалидов в сфере образования.

Эволюция международного права в области прав инвалидов отражает две основные тенденции:

¹⁰² Декларация прав ребенка. Провозглашена резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20.11.1959 // <http://www.un.org/russian/document/declarat/childdec.htm>. Декларация заявляет, что ребенку, который является неполноценным в физическом, психическом или социальном отношении, должны обеспечиваться специальный режим, образование и забота, необходимые ввиду его особого состояния (принцип 5). Декларация устанавливает право ребенка на основе равенства возможностей развить свои способности с помощью образования (принцип 7).

¹⁰³ Конвенция ООН о правах инвалидов. Принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН 13.12.2006 // <http://www.un.org/russian/disabilities/convention/disabilitiesconv.pdf>

- постепенную гуманизацию понятий, характеризующих рассматриваемую группу лиц;
- последовательное углубление принципа равенства и недискриминации в получении образования от признания права на образование как субъективного права ущемленной естественными обстоятельствами жизнедеятельности социальной группы до закрепления права на совместное обучение с другими лицами в общих образовательных учреждениях.

Принцип равенства прав в области образования и раскрытие его сущностных характеристик проводится в различных международно-правовых актах в двух направлениях: закрепление права каждого на образование, с одной стороны, и дополнительные гарантии равенства и недискриминации инвалидов в сфере доступа к образованию, с другой стороны.

Ряд актов общего характера включает нормы, посвященные признанию права на образование, его социальной значимости и ценности для человека, равенства прав в области образования. Всеобщая декларация прав человека¹⁰⁴ закрепляет право каждого на образование; определяет, что образование должно содействовать полному развитию человеческой личности (ст. 26). Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах¹⁰⁵ отмечает, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и осознание ее достоинства (ст. 13).

Первый протокол к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹⁰⁶ закрепляет правило о том, что никому не может быть отказано в праве на образование (ст. 2). Государства должны уважать право родителей давать детям образование в соответствии со своими религиозными и философскими убеждениями. Европейская социальная хартия 1961 года¹⁰⁷ закрепила право на профессиональную ориентацию и профессиональную подготовку (в том числе и для инвалидов), а также право физически и психически нетрудоспособных лиц на профессиональную подготовку, реабилитацию и социальную обустроенность (ст. 9, 10, 15). Пересмотренный текст документа, подписанный в Страсбурге в 1996 году, расширяет содержание предусмотренных прав. В соответствии со статьей 9 Хартии государства-участники обязуются создавать или поддерживать службу, обеспечивающую бесплатную помощь, в том числе инвалидам, в решении проблем профессионального выбора и карьеры¹⁰⁸. Статья 10 Хартии призывает стороны способствовать предоставлению технической и профессиональной подготовки всем лицам, включая инвалидов, а также обеспечивать доступ к высшему образованию исключительно на основе кри-

¹⁰⁴ Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. I. Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 96-102.

¹⁰⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19.12.1966. Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18.09.1973 // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. I. Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 167-199.

¹⁰⁶ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950. Ратифицирована федеральным законом от 30.03.1998 № 54-ФЗ // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. I. Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 199-232.

¹⁰⁷ Европейская социальная хартия от 18.10.1961 // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. I. Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 232-251.

¹⁰⁸ Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 03.05.1996 // СПС «Консультант плюс».

теряя личных способностей. Согласно статье 15 Хартии, государства должны принимать меры к обеспечению образования и профессиональной подготовки лиц с физическими и умственными недостатками в рамках, по возможности, соответствующих общих систем, а когда невозможно – через специализированные государственные или частные учреждения. Российская Федерация подписала Хартию в сентябре 2000 года, но пока не ратифицировала.

Декларация о праве на развитие¹⁰⁹ признает человека основным субъектом развития, провозглашает ответственность всех людей за развитие в индивидуальном и коллективном плане с учетом необходимости уважения прав человека и основных свобод, а также своих обязанностей перед обществом (ст. 2). Декларация призывает государства принимать на национальном уровне все необходимые меры для осуществления этого права и обеспечить, в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам и образованию (п. 1 ст. 8).

Конвенция ООН о правах ребенка 1989 года¹¹⁰ закрепляет признание государствами-участниками права неполноценного в умственном или физическом отношении ребенка на полноценную и достойную жизнь, в том числе права на помощь с целью обеспечения эффективного доступа к услугам в области образования. В статьях 28, 29 Конвенции подтверждается право ребенка на образование, осуществление которого должно происходить на основе равных возможностей, для чего государства-участники конвенции обеспечивают его доступность для всех детей, принимают меры по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу. Образование ребенка должно быть направлено на развитие личности, талантов, умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме, а также подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин. Кроме того, государства-участники Конвенции признают право на полноценную и достойную жизнь ребенка, имеющего умственные и физические недостатки, на жизнь в условиях, обеспечивающих достоинство, способствующих уверенности в себе и облегчающих его активное участие в жизни общества (ст. 23).

Группа актов, посвященных правам инвалидов, содержит нормы, направленные на обеспечение недискриминации указанных лиц, в том числе и в сфере образования, закрепление принципа общедоступности образования.

Декларация о правах умственно отсталых лиц¹¹¹ провозглашает, наряду с правом на медицинское обслуживание и лечение, право на образование, обучение, восстановление трудоспособности и покровительство, которые позволят этим лицам развивать свои способности и максимальные возможности. Декларация о правах инвалидов¹¹² призывает признать права за всеми инвалидами, без каких бы то ни было

¹⁰⁹ Декларация о праве на развитие. Провозглашена резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН 04.12.1986 // <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/500/64/IMG/NRO50064.pdf>.

¹¹⁰ Конвенция ООН о правах ребенка. Принята 20 ноября 1989 г. Ратифицирована СССР 13 июня 1990 г. // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. I. Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 188.

¹¹¹ Декларация о правах умственно отсталых лиц. Провозглашена резолюцией 2856 (XXVI) Генеральной Ассамблеи ООН 20.12.1971 // <http://www.un.org/russian/document/declarat/retarded.htm>

¹¹² Декларация о правах инвалидов. Провозглашена резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН 09.12.1975 // <http://www.un.org/russian/document/declarat/disabled.htm>

исключений и без дискриминации, в том числе право на образование, ремесленную профессиональную подготовку, услуги по трудоустройству, другие виды обслуживания, которые позволят им максимально проявить свои возможности и способности и ускорят процесс их социальной интеграции. Еще в декабре 1982 года резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН была принята Всемирная программа действий в отношении инвалидов¹¹³, целью которой явилось содействие принятию эффективных мер в реализации задач равенства и полного участия инвалидов в социальной жизни и развитии. А период 1983–1991 годов был провозглашен ООН Десятилетием инвалидов.

Специальный антидискриминационный акт в области образования – Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования¹¹⁴ – был принят в 1960 году (ратифицирован СССР в 1962 году). Статья 1.1 Конвенции определяет как дискриминацию всякое ограничение или предпочтение по какому-либо признаку, имеющее целью или следствием нарушения равенства в области образования. Дискриминацией, в частности, является закрытие для какой-либо группы лиц доступа к образованию, ограничение образования для какой-либо группы лиц низшим уровнем образования, создание или сохранение отдельных систем образования или учебных заведений для какой-либо группы лиц, положение, несовместимое с достоинством человека, в которое ставится какое-либо лицо или группа лиц. Согласно статье 3 Конвенции государства-участники обязуются отменить законодательные постановления и административные распоряжения и прекратить административную практику дискриминационного характера, а также принять законодательные меры, необходимые для устранения всякой дискриминации при приеме учащихся в учебные заведения.

Новый этап в развитии международно-правовых норм об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья наступил в конце 1980-х–начале 1990-х годов.

В августе 1989 года в Таллинне была принята стратегия в целях содействия участию, подготовке и занятости инвалидов. В Таллиннских руководящих принципах¹¹⁵ сформулировано пожелание государствам разрабатывать специальные программы и учебные материалы для развития детей-инвалидов в младенческом и дошкольном возрасте, предоставлять инвалидам возможности получения начального, среднего и высшего образования в рамках обычных систем просвещения в обычных школах. Правительствам рекомендовано разрабатывать и реализовывать на национальном уровне рентабельные альтернативы созданию специальных школ для инвалидов. Обучение детей-инвалидов, указывается в документе, должно подкрепляться сотрудничеством учреждений, оказывающих медицинские услуги, учителей и родителей. Общая программа подготовки преподавателей должна включать приобретение навыков обучения детей и подростков-инвалидов в обычных школах.

В первой половине 90-х годов международным сообществом принят целый ряд актов, расширяющих представления о правах людей в области образования (в том

¹¹³ Всемирная программа действий в отношении инвалидов. Принята резолюцией 37/52 Генеральной Ассамблеи ООН от 03.12.1982 // <http://www.un.org/russian/esa/social/disabled/prog1.htm>; prog2.htm; prog3.htm

¹¹⁴ Принята Генеральной Ассамблеей ООН 15.12.1960, ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 02.07.1962 // <http://www.un.org/russian/document/convents/educat.htm>

¹¹⁵ Таллиннские руководящие принципы для деятельности в области развития людских ресурсов применительно к инвалидам. Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 08.12.1989 № 44/70 «Осуществление Всемирной программы действий в отношении инвалидов и Десятилетие инвалидов ООН» // <http://www.un.org/russian/document/declarat/tallinn.pdf>

числе лиц с ограниченными возможностями). Так, в марте 1990 года в Джомтьене (Таиланд) участники Международной конференции по образованию для всех¹¹⁶ подписали Всемирную декларацию об образовании для всех¹¹⁷. В документе подчеркивается необходимость придания всеобщего характера доступу к образованию и содействие обеспечению равенства. Каждый человек (ребенок, молодой человек и взрослый), провозглашает статья 1 Декларации, должен получать образовательные возможности, соответствующие его основным образовательным потребностям. Документ провозглашает необходимость «более широкого подхода» по сравнению с тем, что существует в настоящее время в отношении базового образования. Такой подход предполагает: обеспечение универсальной доступности и равенства, сосредоточения внимания на обучении, увеличение средств и расширение масштабов базового образования, создание благоприятной атмосферы обучения, укрепление отношений партнерства. Кроме того, особое внимание должно быть уделено потребностям инвалидов в области образования, включая необходимость принятия мер по обеспечению равного доступа к образованию для всех категорий инвалидов как неотъемлемой части системы образования (п. 5 ст. 3 Декларации). Одновременно с Декларацией были приняты «Рамки действий» для удовлетворения базовых образовательных потребностей, предназначенные для практического использования при составлении национальных планов действий, в том числе для отдельных целевых групп (например, бедных, или инвалидов и т.д.)¹¹⁸.

В декабре 1993 года резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН приняты Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов¹¹⁹, в которых, в частности, отражаются задачи в области обеспечения доступности образования для инвалидов, указывается на элементы механизма реализации образования в интегрированных структурах (в рамках обычной школы). Помимо признания принципа равных возможностей лиц, имеющих инвалидность, в интегрированных структурах, правило 6 указанного акта определяет, что для обеспечения инвалидам возможностей в области образования в обычной школе государствам следует обеспечить гибкость учебных программ, подготовку преподавателей и оказание им поддержки. Лишь в случае, когда обучение в системе общего школьного образования не удовлетворяет потребностям всех инвалидов, можно предусмотреть специальное обучение. Оно должно быть направлено на подготовку учащихся к обучению в системе общего школьного образования. Качество такого обучения должно отвечать тем же стандартам и целям, что и обучение в системе общего образования, и должно быть тесно с ним связано.

Наиболее подробным и содержательным актом в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья является Саламанкская декларация¹²⁰, которая была принята в июне 1994 года в Саламанке (Испания) путем аккламации участниками

116 Международная конференция по образованию для всех проходила 5-9 марта 1990 года в Джомтьене. В ней участвовали делегаты из 155 стран и представители 150 организаций (см.: <http://www.unesco.ru/rus/pages/bythemes/efa.php>).

117 Всемирная декларация об образовании для всех (World Declaration on Education For All). 1990 // <http://www.unesco.ru/files/docs/educ/wdefa.pdf>

118 Рамки действий: Удовлетворение базовых потребностей в образовании. Framework of Action: Meeting Basic Learning Needs // <http://www.unesco.ru/files/docs/educ/ffambln.pdf>

119 Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 № 48/96 // <http://www.un.org/russian/document/convents/disabled.htm>

120 Саламанкская декларация о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями от 10.06.1994 // <http://www.unesco.ru/files/docs/salamanka.pdf>

Всемирной конференции по образованию лиц с особыми потребностями, среди которых более 300 участников представляли 92 правительства и 25 международных организаций, в том числе ЮНЕСКО. В данном документе появляется термин «лица, имеющие особые потребности в области образования», вводится понятие инклюзивного образования, предполагающего включение лиц с недостатками развития в обычную образовательную среду, более широкое применение индивидуальных подходов в обучении.

В декларации признается, в частности, что доступность обучения в обычных школах должна быть обеспечена с помощью педагогических методов, ориентированных в первую очередь на детей с целью удовлетворения этих потребностей. В статье 15 Саламанкской декларации признается, что особое внимание следует уделять потребностям детей и молодежи с серьезными или многочисленными умственными и физическими недостатками. Они имеют такие же права, как и другие, на достижение максимальной независимости, когда станут взрослыми, и должны получать образование с учетом их потенциальных возможностей достижения этой цели. В пункте 18 статьи 15 декларации указывается на необходимость в рамках образовательной политики предусматривать, что любой ребенок с умственными и физическими недостатками должен посещать ближайшую школу. Исключения из этого правила следует рассматривать в каждом случае отдельно, когда для удовлетворения потребностей конкретного ребенка можно предусмотреть только лишь образование в какой-либо специальной школе или специальном учреждении.

В Саламанкской декларации закреплена основной принцип инклюзивной¹²¹ школы, согласно которому все дети должны обучаться совместно во всех случаях, когда это является возможным, несмотря ни на какие трудности или различия, существующие между ними. Инклюзивные школы должны признавать и учитывать различные потребности своих учащихся путем приведения в соответствие различных видов и темпов обучения (ч. I, п. 7).

Инклюзивная ориентация основана на следующих принципиальных положениях, содержащихся в Декларации:

- каждый ребенок имеет уникальные особенности, интересы, способности и учебные потребности;
- образовательные программы должны разрабатываться и выполняться таким образом, чтобы принимать во внимание широкое разнообразие этих особенностей и потребностей.

Инклюзивное образование, указывается в Декларации, – это наиболее эффективное средство борьбы с дискриминационными воззрениями, построения инклюзивного общества и обеспечения образования для всех.

Документ выражает тенденцию гуманизации и демократизации образования, признает необходимым участие родителей, общин и организаций лиц с физическими и умственными недостатками в процессах планирования и принятия решений, касающихся удовлетворения специальных образовательных потребностей.

¹²¹ Термин «инклюзивное (включающее) образование» происходит от англ. inclusion – включение.

Вместе с декларацией участники конференции приняли программу «Рамки действий по образованию лиц с особыми потребностями», содержащую рекомендации по обеспечению образования детей, молодежи и взрослых с особыми образовательными потребностями в рамках обычной системы образования. Важными для национального (российского) законодательства элементами, закрепленными в указанном документе, являются:

- право родителей на то, чтобы с ними консультировались относительно форм образования, которые в наилучшей степени удовлетворяли бы потребностям и обстоятельствам их детей (п. 2);
- обязанность школы принимать всех детей, несмотря на их физические, интеллектуальные, социальные, эмоциональные, языковые или другие особенности, в том числе детей с умственными и физическими недостатками, одаренных детей, беспризорных и работающих, детей из маргинализированных групп населения и т.д. (п. 3). Принцип равенства возможностей для детей, молодежи и взрослых с физическими и умственными недостатками в области образования предполагает обеспечение образования по мере возможности в условиях, гарантирующих их интеграцию (п. 16). Любой ребенок с умственными и физическими недостатками должен посещать ближайшую школу. Исключения следует рассматривать в каждом случае отдельно (п. 18);
- понятие «специальных образовательных потребностей», определяемое как относящееся к детям и молодым людям, потребности которых зависят от различных видов физической или умственной недостаточности или трудностей, связанных с обучением (п. 3);
- необходимость принятия параллельных мер в таких областях, как здравоохранение, социальное обеспечение, профессиональная подготовка и занятость с целью применения в полной мере законодательства об образовании (п. 17).

Документ также содержит предложения программного характера, предназначенные для надлежущего внедрения принципов инклюзивного образования (финансирование, управление школой, гибкость учебного плана, подготовка педагогического персонала, организация служб поддержки и т.д.).

Задача образования для всех (для каждого гражданина и каждого общества) была подтверждена участниками Всемирного форума по образованию, проходившего 26-28 апреля 2000 года в г. Дакаре (Сенегал). «Дакарские рамки действий», принятые на форуме, констатируют достижение значительного прогресса целей образования для всех во многих странах¹²². Среди целей, предусмотренных в документе (п. 7), указываются расширение и совершенствование комплексных мер по уходу за детьми младшего возраста и их воспитанию, особенно в отношении наиболее уязвимых и обездоленных детей, обеспечение того, чтобы образовательные потребности всех молодых людей и взрослых удовлетворялись на основе равного доступа к соответс-

¹²² Дакарские рамки действий. Образование для всех: выполнение наших коллективных обязательств. 2000 // <http://www.un.org/russian/events/literacy/dakar.htm>. В документе отмечается, что 113 миллионов детей в мире не имеют доступа к начальному образованию, 880 миллионов взрослых неграмотны, имеют место и другие нарушения прав человека в области образования. В нем подчеркивается настоятельная необходимость ускоренного продвижения образования для всех.

твующим программам обучения, приобретения жизненных навыков и воспитания гражданственности. Признано необходимым разрабатывать национальные планы действий (в срок не позднее 2002 года) и значительно увеличивать инвестиции в базовое образование, создавать безопасную, здоровую, инклюзивную учебную обстановку, способствующую успешному обучению и достижению четко определенных уровней успеваемости для всех при справедливом обеспечении ресурсами.

Статьи международных актов – деклараций носят, в основном, характер рекомендаций. Актами прямого действия, обязательными для исполнения на территории России, являются лишь Конвенции ООН, ратифицированные Россией (СССР). Эти акты в соответствии со статьей 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы государства и имеют особую юридическую силу по отношению к законодательству Российской Федерации.

В конце 2006 года была принята уже упомянутая нами Конвенция ООН о правах инвалидов, – документ, отражающий понимание международным сообществом проблем инвалидности и прав инвалидов на современном этапе¹²³. Целью Конвенции является поощрение, защита и обеспечение полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также поощрение уважения присущего им достоинства (ст. 1).

Укрепившееся в российской практике понятие инвалидности как наличия ограничений в состоянии здоровья, влекущих необходимость социальной поддержки, по нашему мнению, не соответствует данному документу. Инвалидом, согласно Конвенции, признается лицо с различными устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими людьми (ст. 1).

В результате такого понимания, на наш взгляд, по-иному должны формулироваться основные принципы государственной поддержки инвалидов. Государство призвано не компенсировать материальные недостатки этой социальной группы с помощью мер социальной поддержки, а создавать условия для наиболее полного и эффективного участия ее членов в жизни общества наравне с другими гражданами.

Дискриминация по признаку инвалидности определяется как любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания или реализации наравне с другими всех прав человека и основных свобод в любой форме, в том числе в форме отказа в разумном приспособлении. Разумное приспособление в статье 2 Конвенции определено как внесение, когда это нужно, необходимых и подходящих модификаций и коррективов, не становящихся несоразмерным или неоправданным бременем, в целях обеспечения реализации инвалидами наравне с другими всех прав человека и основных свобод.

Статья 24 Конвенции посвящена праву на образование. Она предусматривает обя-

¹²³ Конвенция о правах инвалидов. Принята резолюцией Генеральной ассамблеи ООН от 13.12.2006 № 61/106 // <http://www.un.org/russian/disabilities/convention/disabilitiesconv.pdf>

занность государств-участников обеспечивать инклюзивное образование на всех уровнях и обучение в течение всей жизни. Государства должны обеспечить инвалидам равный с другими гражданами доступ к инклюзивному качественному и бесплатному начальному и среднему образованию в месте своего проживания. Инвалиды не должны исключаться из общей системы образования по причине инвалидности, в том числе из системы бесплатного обязательного начального и среднего образования. Облегчение возможности равного и полного вовлечения инвалидов в систему образования, в частности, должно выражаться в таких мерах как развитие различных средств общения, использование наиболее подходящих языков, методов и способов общения (в том числе содействие освоению жестового языка, азбуки Брайля) в обстановке, максимально способствующей развитию и освоению знаний.

Когда данная Конвенция будет ратифицирована и вступит в силу, все противоречащие ей акты федерального и регионального уровней должны будут корректироваться и пересматриваться.

Акты международного права свидетельствуют об изменениях в сознании общества, выражающихся в постепенном переходе от признания равенства инвалидов в правах, их права на доступность образования к определению механизма обеспечения этого равенства.

Определенную роль в совершенствовании системы образования, формировании современных подходов к образованию для всех играют документы ЮНЕСКО, которая в соответствии с Джомтьенской декларацией и «Дакарскими рамками действий» проводит мониторинг и составляет ежегодный доклад о реализации образования для всех. «Дакарские рамки действий» предусматривают создание рабочих групп по каждой из шести предусмотренных в них целей. В резюме Всемирного доклада по мониторингу «Образование для всех» за 2006 год как одно из необходимых направлений работы стран в данной области упоминается выработка равенства и инклюзивных подходов. В заключении к докладу указывается: «Инклюзивная политика подразумевает учет культурного и языкового разнообразия и уделение внимания учащимся с особыми потребностями, повсеместное стремление к обеспечению гендерного равенства во всех учебных ситуациях, а также усилия, направленные на то, чтобы школы и программы действовали в непосредственной близости от места жительства тех, для кого они предназначены»¹²⁴. Таким образом, инклюзивное образование рассматривается международным сообществом как более общее понятие, охватывающее самый различный круг лиц, а не только инвалидов. Политика содействия инклюзивному образованию, как указано в докладе, нацелена на сокращение платы за школьное образование, оказание помощи детям-сиротам и уязвимым группам детей, оказавшимся затронутыми ВИЧ/СПИДом. Она нацелена на сокращение потребности в детском труде путем выплаты денежных пособий и введения в действие гибких образовательных механизмов, обеспечение гендерного равенства, обеспечение инклюзивного образования для удовлетворения образовательных потребностей учащихся-инвалидов¹²⁵.

¹²⁴ Резюме Всемирного доклада по мониторингу «Образование для всех». Прочная основа. Воспитание и образование детей младшего возраста. 2007 // <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001477/147785R.pdf>. С. 52.

¹²⁵ Там же. С. 22.

Инклюзивное образование – сравнительно новый термин для российских специалистов в области образования. Он не известен пока российской системе законодательства и правовой науке России. Проекты законодательных актов о специальном образовании предлагают ввести в разряд нормативных дефиниций термин «интегрированное обучение», обозначая его как совместное обучение лиц с ограниченными возможностями здоровья и лиц, не имеющих таких ограничений, посредством создания специальных условий для получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья¹²⁶.

В российском законодательстве об образовании имеются нормы, закрепляющие цели, в общем соответствующие принципам инклюзивного образования. Согласно статье 2 Закона РФ «Об образовании» государственная политика в области образования основывается на принципах гуманистического характера образования, приоритета общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, общедоступности образования, адаптивности системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников. В соответствии с пунктом 1 статьи 5 указанного закона гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от состояния здоровья. Ограничения прав на профессиональное образование по признаку состояния здоровья могут быть установлены только законом. Согласно пункту 6 указанной статьи, государство создает гражданам с отклонениями в развитии условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов.

Гарантии получения образования для любого гражданина независимо от каких-либо характеристик человека, в том числе состояния здоровья, также закреплены в основном законодательном акте в области образования – Законе РФ «Об образовании». При установлении порядка приема в образовательные учреждения закон (п. 1.1 ст. 16) обязывает учредителя как государственного, так и муниципального образовательного учреждения обеспечивать прием всех граждан, которые проживают на данной территории.

Современное российское законодательство в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья использует достаточно гуманную, не унижающую достоинства человека, терминологию. Однако подход к обучению и воспитанию таких детей путем создания специальных (коррекционных) учреждений (п. 10 ст. 50 Закона РФ «Об образовании») по существу далек от современных идей образования для всех. Получение специального образования в коррекционных образовательных учреждениях для детей с отклонениями в развитии по-прежнему остается приоритетным, несмотря на то, что ростки интегрированного (инклюзивного) образования постепенно пробивают дорогу в педагогической практике.

Содержание правовых норм об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в России не всегда отвечает пока духу и букве международно-правовых актов, принятых международным сообществом с 1990 года. Нормативные

¹²⁶ См., например: Модельный закон СНГ «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья» // <http://cis.unibel.by>

правовые акты об образовании содержат ряд положений, не совместимых с принципами инклюзивного образования. Достаточно жестко до недавнего времени определялся предельный возраст получения образования. Согласно пункту 5 статьи 19 Закона РФ «Об образовании» предельный возраст для получения основного общего образования в общеобразовательном учреждении по очной форме обучения составлял 18 лет. В то же время законом предусматривалось увеличение предельного возраста для детей с отклонениями в развитии¹²⁷. Однако в практике данное положение входило в противоречие с положениями уставов образовательных учреждений, жестко определявших предельный возраст учащихся. В соответствии с Законом РФ «Об образовании» в уставе образовательного учреждения должна определяться продолжительность обучения на каждом этапе (п. 5 ст. 13). По окончании указанного периода учащемуся предлагали покинуть образовательное учреждение. Таким образом, право на более продолжительное обучение оставалось нереализованным в условиях образовательного учреждения общего типа.

Требование обязательности общего образования применительно к конкретному обучающемуся в соответствии с пунктом 4 статьи 19 Закона РФ «Об образовании» сохраняет силу до достижения им возраста 18 лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее. Указанная норма, по нашему мнению, противоречит статье 43 Конституции, поскольку дает основание общеобразовательному учреждению «освободиться» от обучающегося, испытывающего трудности при обучении. Конституционная норма признает право на образование (и обязанность получить образование) за каждым независимо от возраста.

Указанные нормы, на наш взгляд, фактически являются дополнительными ограничениями при реализации права на образование ребенка с особыми образовательными потребностями. С точки зрения принципов инклюзивного образования такие ограничения не могут быть приемлемы.

Положения пункта 4 статьи 17 Закона РФ «Об образовании» предусматривают такие последствия «неосвоения» обучающимся программы учебного года и наличия академической задолженности, как оставление на повторное обучение, перевод в класс компенсирующего обучения либо перевод на обучение в иные формы. Формулировки положений пунктов 4 и 5 статьи 17 Закона РФ «Об образовании» таковы, что с точки зрения обучающихся, имеющих трудности в освоении учебных программ, являются санкциями, что, к сожалению, отражает существующую тенденцию образовательных учреждений общего образования избавляться от «плохих» учеников, а не содействовать решению проблем их обучения совместно с родителями¹²⁸. В законе следовало бы предусмотреть, что в подобных случаях возникает право на специальное образование, в том числе в классе компенсирующего обучения, либо на повторное обучение.

Несмотря на нечеткость предусмотренных в Законе РФ «Об образовании» механизмов обеспечения совместного обучения детей, практика обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего

¹²⁷ С 1 сентября 2007 года п. 5 ст. 19 Закона РФ «Об образовании» утратил силу.

¹²⁸ Следует отметить, что с 1 сентября 2007 года ранее действовавшая редакция данной нормы была изменена. Теперь родителям предоставлена возможность выбирать одно из последствий наличия у ребенка академической задолженности. Однако, по нашему мнению, норма не перестала носить характера санкции за неуспеваемость.

типа при создании специальных условий (классов, групп) и по особым образовательным программам и индивидуальным планам расширяется. Например, в Архангельске за период с 2003 года по 2007 год число специальных классов (групп) в образовательных учреждениях общего типа увеличилось в несколько раз. В начале каждого учебного года появляется несколько новых специальных (коррекционных) классов и групп. Дети, посещающие реабилитационные центры (учреждения социальной защиты), обеспечиваются обучением согласно договорам с образовательными учреждениями, в том числе посредством открытия филиалов образовательных учреждений в учреждениях социальной защиты.

Внедрение интегрированного обучения в педагогическую практику опережает нормативно-правовое закрепление соответствующих гарантий реализации права на образование. Введение в законодательство РФ понятий «специальное образование», «право на специальное образование», «специальные образовательные условия» позволит создать более надежный механизм обеспечения образования детей с ограниченными возможностями без дискриминации и в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Правовое регулирование специального образования в странах Западной Европы и США

Нормативное закрепление прав детей (имеющих отклонения в развитии) в области образования в странах Запада стало происходить в основном во второй половине XIX века, но система специального образования в основном начала формироваться в первой половине XX века. В дальнейшем же с развитием теории прав человека после Второй мировой войны права лиц с ограниченными возможностями, в том числе в области образования, получают признание и закрепление на международном уровне.

Особенно активно процесс нормативного обеспечения права на образование лиц с отклонениями развивался после введения всеобщего обязательного образования, что способствовало реальному выявлению детей, нуждавшихся в специальных условиях обучения и образовательных программах.

Например, в ГДР система вспомогательных школ строилась на основе принципа дифференциации. Учащиеся делились на 3 группы в зависимости от их возможностей. В классе «А» учащиеся занимались по основным программам, утвержденным Министерством просвещения. В классах «В» и «С» программы давались в сокращенном виде. С 1974 года учащиеся помещались в одно из двух отделений. Первое отделение оказывало услуги детям с более легкими формами отклонений, второе отделение было рассчитано на детей с более глубокими степенями отсталости.

В ФРГ в 1960–1970-е годы в целях обеспечения реализации права на образование для всех детей была расширена сфера специального образования посредством открытия большого числа специальных школ (*Sonderschulen*¹²⁹). Такие школы для детей с физическими и умственными ограничениями создавались во всех землях.

В настоящее время в ФРГ нет отдельных законодательных актов о специальном об-

¹²⁹ Special Educational Support // URL: <http://www.eurydice.org/Eurybase/Application/frameset.asp?country=DE&language=EN>.

разовании, хотя система образования детей с особыми образовательными потребностями, интегрированного и инклюзивного образования существует и развивается. Федеральное правительство одной из своих задач видит обеспечение равных возможностей в образовании для всех социальных групп, предусматривает меры по оказанию государственной поддержки молодежи, имеющей недостаток школьного образования и/или проблемы социального характера (включая и молодых иммигрантов). В частности Федеральным Министерством образования и науки (BMBF – Bundesministerium fuer Bildung und Forschung) была разработана на 2001 – 2006 годы программа поддержки профессиональной подготовки для указанных групп молодежи, имеющих особые потребности, с целью оказания им помощи в последующем трудоустройстве¹³⁰.

Специальные образовательные потребности в Германии определяются как нуждаемость в дополнительной специальной помощи в области образования, без которой обучение и развитие не могут быть в удовлетворительной мере обеспечены¹³¹. Оценка образовательных возможностей ученика проводится квалифицированным педагогом, по заявлению родителей ученика, его законных представителей или его самого по достижении 18 лет. Определение специальных образовательных нужд производится с учетом задач, требований и мер поддержки со стороны школы, а также индивидуальных особенностей, окружающей среды ученика в школе, ожидаемых результатов. По проведении оценки педагогом составляется индивидуальный план обучения на 1-2 года.

Рекомендации по специальному образованию в школах ФРГ (Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland), принятые в 1994 году, нацелены на преодоление традиционной категоризации учеников с различными нарушениями в пользу более дифференцированного подхода к индивидуальному развитию на основе оценки развития индивидуума по восьми показателям: развитие моторики, восприятия, познавательной способности, мотивации, общения, взаимодействия эмоций и творческих способностей¹³².

В Англии в 1870 году был принят закон о начальном образовании (Elementary Education Act), в 1893 году – закон о начальном образовании слепых и глухих детей (Elementary Education (Blind and Deaf Children) Act)¹³³, в 1899 году – закон о начальном образовании умственно отсталых детей и эпилептиков (Elementary Education (Defective and Epileptic Children) Act)¹³⁴.

Умственно отсталым признавался ребенок, имевший дефекты, но не в степени имбецильности, и не являвшийся абсолютно «неполноценным». Таким признавался ребенок, неспособный получить надлежащее обучение в условиях обычной начальной школы по причине умственного или физического недостатка, но не являющийся неспособным по причине этих недостатков получить пользу от обучения в специаль-

¹³⁰ Equal opportunities in education. Opportunities for the Disadvantaged // <http://www.bmbf.de/de/1021.php>.

¹³¹ Официальный портал Европейского агентства по развитию в области специальных образовательных нужд URL: <http://www.european-agency.org/country-information/germany/national-overview/identification-of-special-educational-needs> (дата обращения 15.08.2009)

¹³² Identification of Special Educational Needs – Germany // <http://www.european-agency.org/country-information/germany/national-overview/identification-of-special-educational-needs> (дата обращения 15.08.2009)

¹³³ Davey H. The Law Relating to the Mentally Defective (Historical foundations of forensic psychiatry and psychology). New York, 1981. P. 349.

¹³⁴ Elementary Education (Defective and Epileptic Children) Act. 9th August, 1899 // Davey H. The Law Relating to the Mentally Defective (Historical foundations of forensic psychiatry and psychology). New York, 1981. P. 345-

ных классах или школах. К детям-эпилептикам закон относил детей, не являющихся «идиотами» или «имбецилами», но по причине сильной эпилепсии не способных посещать обычную начальную школу. Руководство школы должно обеспечивать родителю ребенка возможность проведения проверки ребенка в школе, если он считает его неполноценным, но не вправе принуждать его к этому. Необеспечение такой возможности рассматривается как нарушение закона. Оценку ребенка вправе проводить лишь квалифицированный специалист. В то же время, если администрация школы приняла решение о проведении проверки ребенка, его родитель или опекун не вправе отказаться от нее. В случае отказа родитель мог быть привлечен к ответственности в виде штрафа.

Руководство школы обеспечивает обучение таких детей посредством специальных классов при публичных начальных школах¹³⁵, путем их направления в интернаты или путем учреждения школ для неполноценных детей. Закон предоставляет право школьным администрациям открывать специальные школы, однако не возлагает на них обязанности принимать ребенка в специальный класс или школу. Школа вправе в необходимых случаях обеспечить ребенку сопровождающего или транспортировку детей в школу.

Родители обязаны обеспечить получение начального образования неполноценным ребенком в возрасте старше семи лет, если в месте, где он проживает, имеется специальная школа или класс. Родитель не может быть освобожден от этой обязанности даже при отсутствии сопровождающих или транспортировки, которая ребенку необходима за исключением случаев, когда расстояние до ближайшей дороги к школе превышает 2 мили, либо если посещение школы ребенком невозможно по причине болезни или других непреодолимых обстоятельств.

Государство обеспечивало финансовую поддержку тем школам, которые получили соответствующее разрешение (сертификат) Департамента образования. При этом к школам предъявлялись определенные требования: предоставление обучения не должно иметь целью получения прибыли, годовые расходы школы должны проверяться и публиковаться, школа должна была проходить проверки Школьной инспекции Его величества и др. В то же время закон давал возможность Департаменту образования выделять финансовую помощь из бюджетных средств на образование неполноценных детей и эпилептиков. Кроме того, родители также должны были вносить плату, которая направлялась на обеспечение транспортировки детей, проживание в интернате, расходы, связанные с посещением школы (ст. 6-8).

Согласно закону о начальном образовании, обучению в школе подлежали дети в возрасте от 5 до 14 лет, для умственно отсталых детей возраст получения образования увеличивался на 2 года – с 7 до 16 лет.

Законодательство Великобритании, таким образом, уже в конце XIX века достаточно детально регламентировало вопросы обучения детей с ограниченными возможностями, отличалось четким понятийным аппаратом, определяло систему

¹³⁵ Такие классы создавались в начальных школах, получивших специальное разрешение (сертификат) Департамента образования, дающее право на открытие специального класса.

финансовых отношений в области специального образования. В то же время в литературе отмечается, что основным инициатором открытия специальных школ и классов была не школьная система, а общественные организации¹³⁶.

В 1913 году британский парламент принял закон «Об умственно отсталых» (Mental Deficiency Act). Закон вступил в силу 1 апреля 1914 года. Его целью явилось дальнейшее улучшение попечения о слабоумных (feeble-minded) и других умственно отсталых лицах, а также внесение дополнений в законы о душевнобольных (Lunacy Acts). Закон явился результатом работы Королевской комиссии по попечению и контролю над слабоумными, отчет о работе которой был опубликован в июле 1908 года¹³⁷. Документ оценивался как самый полный и тщательно разработанный официальный акт о слабоумных в первой четверти XX века¹³⁸.

По закону умственная отсталость определена как задержанное или неполное развитие рассудка, возникшее до 18-летнего возраста вследствие наследственных причин или болезни и травм. Установлены четыре категории умственно отсталых в зависимости от характера и степени недостаточности: «идиоты», «имбецилы», «слабоумные» и «морально дефективные». Обучаться могли лишь лица двух последних категорий, причем слабоумные – только в условиях специальных классов или школ. Закон разрешал принудительно помещать слабоумных в специальное учреждение, если они представляли опасность для окружающих. Во исполнение этого закона в марте 1914 года были приняты правила для учреждений по передаче сведений для регистрации таких лиц в Министерстве образования и перевода их в попечительские учреждения¹³⁹.

Таким образом, законодательство Великобритании об обучении детей с ограниченными возможностями уже к началу XX века являлось в достаточной мере сформированным. Целью его являлось не обеспечение равных возможностей, а упорядочение общественных отношений как во благо самих лиц с ограничениями, так и для безопасности общества.

В 1914 году был принят закон, устанавливавший типы учреждений для умственно отсталых детей. Он обязывал местные органы управления образованием открывать такие учреждения. Система учреждений включала детские сады, специальные классы при обычных школах, специальные школы, приюты для глубоко отсталых детей. Как отмечается в литературе, английские специальные школы первой четверти XX века производили благоприятное впечатление на соотечественников разумным устройством и хорошим отношением к детям¹⁴⁰.

¹³⁶ См.: Замский Х.С. Указ. соч. С. 133.

¹³⁷ The Law Relating to the Mentally Defective, 1913 // Davey H. The Law Relating to the Mentally Defective (Historical foundations of forensic psychiatry and psychology). New York, 1981. P.1. Королевская комиссия была назначена в сентябре 1904 года для исследования существующих методов обращения с «идиотами», эпилептиками, «имбецилами», слабоумными или умственно отсталыми, не попадающими под действие закона о душевнобольных, а также для разработки поправок к закону с учетом тяжести и опасности положения таких лиц по причине недостаточного попечения над ними и с наименьшими экономическими затратами

¹³⁸ Замский Х.С. Указ. соч. С. 133.

¹³⁹ Regulations of the Board of Education under section 2 (2) of the Mental Deficiency Act, 1913. 24th of March, 1914 // Davey H. The Law Relating to the Mentally Defective (Historical foundations of forensic psychiatry and psychology). New York, 1981. P. 456-459. Так если медицинский эксперт школы устанавливал, что ребенок 7 лет или старше не способен по причине умственной недостаточности или по причине невозможности его обучения без ущерба интересам других детей обучаться в условиях специальной школы, то информация о нем подлежала передаче в Министерство образования для регистрации. В дальнейшем ребенок передавался в попечительское учреждение.

¹⁴⁰ См.: Замский Х.С. Указ. соч. С. 135.

Развитие законодательного регулирования прав детей-инвалидов в области образования продолжалось в ходе и после Второй мировой войны. В 1944 году был принят закон об образовании (Education Act). В 1993 году в Великобритании принимают новый закон об образовании (Education Act), раздел III которого посвящен лицам с особыми образовательными потребностями (special educational needs)¹⁴¹. Согласно закону, к детям с особыми образовательными потребностями относятся те, кто испытывает трудности в обучении, требующие специального подхода в обучении (if he has a learning difficulty which calls for special educational provision to be made for him)¹⁴².

Под специальным образованием в законе понимается образование, дополнительное или отличающееся от обычного образования, предоставляемого ребенку старше 2 лет. Под ребенком в данном законе понимается лицо, не достигшее 19 лет и зарегистрированное в качестве учащегося в школе. Ребенок не должен переводиться без согласия родителей в специальную школу, если его обучение в обычной школе отвечает необходимым требованиям (ст. 160), а именно – он получает специальное образование, другие дети, обучающиеся с ним, получают надлежащие образовательные услуги. Органы управления образованием обязаны обеспечить предоставление ребенку специальных образовательных услуг в соответствии с его потребностями, учителя, которые будут работать с ним, должны быть осведомлены о его специальных образовательных потребностях. Органы управления образованием на местах ответственны за удовлетворение специальных образовательных нужд детей, которые проживают в пределах их территории. Закон определяет порядок проведения оценки образовательных потребностей ребенка по инициативе местных органов управления образованием, по заявлению родителей или школы (ст. 167-175). Такое решение может приниматься лишь в случае, если ребенок отстает и следует определить, какие специальные образовательные услуги ему необходимы. При этом родители должны быть уведомлены письменно о проведении такой оценки с обоснованием данного решения. Они вправе приводить свои доводы комиссии, обжаловать ее заключение. Комиссия должна указать, в чем заключаются специальные образовательные нужды ребенка, каким образом необходимо обеспечить их удовлетворение, какой тип учебного заведения или иного учреждения рекомендован как наиболее подходящий ребенку. Органы управления здравоохранением по запросу школы (при этом закон указывает случаи, когда они вправе оставить запрос без ответа) либо родителей могут давать консультации по поводу специальных образовательных нужд ребенка (ст. 166, 176).

Закон предусматривает и создание особого органа (трибунала), рассматривающего споры по поводу специальных образовательных потребностей. Определяются порядок образования трибунала, правила возмещения расходов, а также общие правила процедуры и порядок обжалования решений (ст. 177-181).

¹⁴¹ Здесь и далее ссылки на закон даются по: Education Act, 1993. Part III. Children with special educational needs // http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1993/Ukpga_19930035_en_14.htm.

¹⁴² Закон раскрывает понятие «трудности в обучении» посредством следующих определений: а) значительные трудности по сравнению с большинством других учащихся его возраста; б) у ребенка есть отклонения (disability), не позволяющие ему применять те же средства обучения, что обычно применяются другими детьми; в) возраст ребенка менее 5 лет и, если ему не будет обеспечено специальное образование, он попадет в категорию детей, указанных в пунктах а) или б). Не может быть признан ребенком имеющим трудности в обучении лишь по причине того, что язык (или диалект), на котором он говорит, отличается от того, на котором ведется преподавание.

Ряд статей указанной главы (ст. 182-190) посвящены регламентации типов и порядка создания специальных школ. Согласно статье 182, специальной называется школа, которая создана для удовлетворения особых образовательных нужд ребенка и прошла соответствующую аттестацию (approved by the Secretary of State).

В Великобритании в 1995 году принят закон, обеспечивающий защиту от дискриминации людей с ограниченными возможностями в разных сферах общественной жизни, который закрепляет дополнительные гарантии прав инвалидов в области образования в дополнение к закону об образовании 1993 года. Указанные гарантии включают положения об обязательности для каждой школы обобщения и представления в годовом отчете информации о принятых в школу инвалидах; о том, каким образом обеспечен им доступ в школу; о мерах принятых по защите их от неравного по сравнению с другими детьми отношения. Указанный закон определяет понятие инвалидности (disability) как состояния лица, возникающего в силу серьезных и стойких физических или умственных ограничений, влекущих его неспособность справляться с повседневными делами (a person has a disability for the purposes of this Act if he has a physical or mental impairment which has a substantial and long-term adverse effect on his ability to carry out normal day-to-day activities)¹⁴³.

В 2001 году Британским парламентом принят закон о лицах со специальными образовательными потребностями и ограничениями (Special Educational Needs and Disability Act¹⁴⁴). Он вносит дополнения в ранее принятый закон об образовании и в закон о недопущении дискриминации в отношении лиц с ограниченными возможностями (Disability Discrimination Act).

Указанный акт закрепляет право каждого ребенка с особыми образовательными потребностями обучаться в общеобразовательной (mainstream) школе. Если в отношении ребенка вынесено соответствующее «заключение», то он должен оставаться в обычной школе при условии, что его родители согласны и это не является несовместимым с надлежащим обучением других учеников. Местные органы управления образованием должны оказывать помощь родителям и консультировать их по поводу специальных образовательных нужд ребенка. Закон содержит дополнительные нормы о порядке обжалования действий властей и школьного руководства, закрепляет обязанность школы информировать родителя о том, что у ребенка есть особые образовательные потребности, если они выявились при обучении, и родитель об этом не был предупрежден ранее. Закон дает понятие дискриминации по признаку ограничения способностей в области образования. Дискриминацией признается неоправданное предоставление образовательных услуг в меньшем объеме по причине отклонений по сравнению с теми учащимися, которые этих отклонений не имеют. Незаконными дискриминационными действиями признаются отказ от принятия ребенка в школу, предъявление дополнительных условий для принятия в школу. Директор школы должен принимать меры к тому, чтобы дети с ограниченными возможностями не были поставлены в худшее положение по сравнению с другими учащимися, в том числе при приеме в школу. При этом ему следует прини-

¹⁴³ Disability Discrimination Act, 1995. Part I. Disability. Art. 1 // <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1995/95050--a.htm#1>

¹⁴⁴ Special Educational Needs and Disability Act, 2001 // <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2001/10010--b.htm#1>

мать во внимание «конфиденциальные просьбы» самого ребенка или его родителя о сохранении в тайне причин ограничений у ребенка и само существование таких ограничений. Закон в то же время не требует от школы, чтобы производились изменения в архитектуре и дизайне здания и оказывались дополнительная помощь и услуги, если в школу принимается ребенок с ограниченными возможностями. Обязанность обеспечить доступность образования, включая техническое оснащение школы, доставку детей лежит на местных органах управления образованием. Для этого должен составляться перспективный план обеспечения доступности школ на определенный период времени. Таким образом, законодательство Великобритании достаточно подробно регулирует отношения в сфере обеспечения прав лиц с ограниченными возможностями при получении образования.

При характеристике системы образования для умственно отсталых во Франции указывают, что эта страна является первой в проведении научных исследований и разработке мероприятий по воспитанию и обучению слабоумных¹⁴⁵. Во Франции всеобщее обязательное начальное обучение было введено в 1886 году. В 1909 году был принят закон «Школы и классы усовершенствования для отсталых детей», который разрешил создавать для умственно отсталых детей специальные классы при начальных школах (классы усовершенствования) и специальные школы, являвшиеся частью общей системы начального образования¹⁴⁶. В классах усовершенствования должны были обучаться дети в возрасте от 6 до 13 лет. По достижении 14-летнего возраста они поступали в школу усовершенствования, где овладевали какой-либо профессией.

Согласно актам Министерства образования Франции, прием в специальные классы и школы производился по заключению особой комиссии в присутствии родителя (опекуна) ребенка. Испытание ребенка (экзамен) проходило с применением метода психометрии, разработанного известными учеными Бинэ и Симоном, чьи исследования были опубликованы в начале XX века, в том числе и в России. Ребенок признавался ненормальным, если отставал в развитии от своих сверстников на 2 года в возрасте до 9 лет и на 3 года в возрасте 9 лет и старше. Обязательным являлось обучение в специальном классе для детей, которые не получали образования дома или в частной школе¹⁴⁷.

В 1944 году был принят новый закон, предусматривавший меры правовой защиты ненормальных детей, которых законодатель определил термином «неприспособленный» (*inadaptés*). К числу таких детей закон относил не только глухих, слепых, умственно отсталых, калек, детей с психическими расстройствами, но и детей-сирот, а также детей, лишенных нормальных условий воспитания в семье. В дальнейшем неприспособленные дети были разделены на 5 категорий: физически неприспособленные, социально неприспособленные с нормальным интеллектом, неприспособленные к обучению с нормальным интеллектом (педагогически запущенные), психически неприспособленные дети, необучаемые дети (с глубокими физическими и психическими дефектами). По данным 1950-х годов, в специальном обучении нуж-

¹⁴⁵ См.: Замский Х.С. Указ. соч. С. 142-145.

¹⁴⁶ Там же. С. 147.

¹⁴⁷ Там же. С. 148.

далось более 8 % всех школьников. В 1960 году во Франции числилось 225 тысяч умственно отсталых детей¹⁴⁸.

С 1967 года образование во Франции является обязательным для всех детей от 6 до 16 лет.

Действующее образовательное законодательство Франции кодифицировано, положения о специальном образовании являются частью общего акта об образовании. Кодекс образования Франции, принятый в 2000 году, предусматривает обязательное образование для детей и подростков с физическими и умственными отклонениями в виде обычного либо специального образования. Поощряется школьная интеграция таких учеников. Специальное образование включает педагогические, психологические, социальные, медицинские действия¹⁴⁹. Отдельный раздел V, посвященный образованию детей и подростков с отклонениями в развитии, закрепляет гарантии государственных расходов по обучению и первичной профподготовке таких учеников в обычных классах по преимуществу, либо в специальных организациях, либо в частных образовательных учреждениях по особому договору. Родители имеют право выбора образовательного учреждения из числа тех, которые осуществляют специальное образование и могут принять ученика¹⁵⁰.

В настоящее время большинство учащихся Франции обучаются в школах, которые подчиняются Министерству образования. В то же время примерно 100 тысяч учеников, имеющих различные физические и психические ограничения, находятся в медико-социальных учреждениях, также подчиняющихся Министерству образования¹⁵¹.

Во Франции существует специальное или адаптивное образование, направленное на содействие интеграции детей в начальную и среднюю школу. Такое образование производится в форме интеграционных классов в школах либо в форме адаптивного и трудового обучения, которое дается в специальных школах, относящихся к учреждениям здравоохранения. Данная форма образования охватывает примерно 5 % детей и нацелена на содействие учащимся в достижении минимального уровня квалификации, необходимого для получения документа о трудовой подготовке¹⁵².

В Скандинавских странах, как и в Англии, отказались от терминов «умственно отсталый», «имбецил» и т.п. и оперируют как на законодательном уровне, так и в практической деятельности термином «особые образовательные потребности» (special educational needs).

Законодательство Королевства Норвегии включает 5 актов, регулирующих отношения в сфере образования: Закон о детских садах¹⁵³, Закон о начальной школе и

¹⁴⁸ Там же. С. 150.

¹⁴⁹ Кодекс образования Франции. Законодательная часть. Ст.ст. L. 112-1 – L. 112-3. Неофициальный перевод. М.: Статут, 2003. С. 37-38.

¹⁵⁰ Кодекс образования Франции. Законодательная часть. Ст.ст. L. 351-1 – L. 351-2. Неофициальный перевод. М.: Статут, 2003. С. 131-132.

¹⁵¹ French state education – an introduction // <http://www.frenchentree.com/fe-education/DisplayArticle.asp?ID=70>

¹⁵² Там же.

¹⁵³ Здесь и далее ссылки на закон даются по: The Day Care Institutions Act of 5 May 1995 No. 19 // <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19950505-019-eng.pdf>.

общем среднем образовании¹⁵⁴, Закон о частных свободных школах¹⁵⁵, Закон об образовании для взрослых¹⁵⁶ и Закон об университетах и высших школах¹⁵⁷. Три из них содержат правила об обучении граждан с ограниченными возможностями здоровья. В Норвегии нет отдельного законодательного акта о специальном образовании. Нормы о праве на образование в особых условиях, а также право ребенка с ограниченными возможностями на посещение детского сада включены в общий закон.

Статья 9 норвежского Закона о детских садах устанавливает, что дети с ограниченными возможностями имеют приоритетное право на доступ в детское учреждение, если по заключению специалистов пребывание в таком образовательном учреждении будет полезно для ребенка. Заключение специалистов принимается с участием граждан, осуществляющих родительские обязанности. Муниципальные органы обязаны обеспечить доступность такого учреждения для ребенка. Ребенок может получать специальную педагогическую помощь, которая не оплачивается родителями. Нормативно-правовая система Норвегии ориентирована на преимущественное включение ребенка в обычную среду, где получает образование и воспитывается большинство детей.

Согласно закону о начальном и основном среднем образовании 1969 года, специальное образование в Норвегии могло быть организовано внутри или вне школы для тех детей, которые по заключению экспертов нуждаются в специальной помощи. Специальное образование могло быть предоставлено учащемуся в обычной школе, специальной школе, а также в специальном классе либо в медицинском или социальном учреждении. Специальное образование в обычной школе обеспечивал муниципалитет, включая предоставление дополнительной помощи в изучении отдельных предметов. Создание специальной школы или специального класса при обычной школе могло осуществляться муниципалитетом или несколькими муниципальными образованиями совместно или областью, а также государством. Организация специального образования в медицинских и социальных учреждениях относилась к компетенции муниципалитетов. Муниципальные власти несли ответственность за предоставление детям школьного возраста необходимой помощи в связи с получением специального образования. Помощь могла оказываться в виде образовательных (или психологических) услуг ребенку школами, специальными учреждениями, а также в виде консультаций для родителей. Дополнительная образовательная помощь, если это необходимо по заключению экспертов, должна была оказываться ранее наступления школьного возраста.

В соответствии с положениями закона 1969 года учащиеся освобождались от обязанности получить среднее образование, если по заключению экспертов их откло-

¹⁵⁴ Здесь и далее ссылки на закон даются по: Act relating to primary and secondary education (Education Act) of 17 July 1998 No. 61 (With amendments of June 30th 2000) // <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19980717-061-eng.pdf>. Данный акт заменил ранее действовавший Закон «О начальном и основном среднем образовании» 1969 года: Act concerning primary and lower secondary education of 13 June, 1969 No. 24 (Primary and Lower Secondary Education Act). With the Amendments of 18 December 1987 // <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19690613-024-eng.pdf>

¹⁵⁵ Lov om frittstående skolar (friskolelova) // Mork T.E. Jungelhaandboka, 2005. P.15.

¹⁵⁶ Act on Adult Education of 28 May 1976 No. 35 // <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19760528-035-eng.pdf>.

¹⁵⁷ Act relating to Universities and Colleges of 12 May 1995 No. 22 // <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19950512-022-eng.pdf>.

нения в здоровье являлись настолько сильными, что получение образования считалось нецелесообразным (ст. 13).

В качестве гарантии доступности образования предусматривалась обязанность областных властей совместно с муниципалитетами обеспечивать детей с ограниченными возможностями транспортом независимо от удаленности школы от дома в тех случаях, когда это необходимо (п. 2 ст. 4)¹⁵⁸. В целом, регулирование правоотношений в области специального образования достаточно подробно регламентировалось этим законом.

Законом о начальном и среднем образовании 1998 года (Act Relating to Primary and Secondary Education, Education Act)¹⁵⁹, который действует в настоящее время с некоторыми изменениями и дополнениями, в отношении прав людей с ограниченными возможностями урегулирован ряд положений. Так, дети, общающиеся на жестовом языке, имеют право обучаться на этом языке или посредством этого языка (ст. 2-6). Содержание образования для них определяется общими правилами. Дети в возрасте, когда образование для них обязательно (от 6 до 16 лет), нуждающиеся в жестовом языке, имеют право на обучение этому языку. Решение о преподавании на жестовом языке и обучении этому языку принимают муниципальные органы управления образованием после проведения экспертизы. Слепые и слабовидящие ученики имеют право на преподавание с использованием шрифта Брайля и необходимую техническую помощь, включая обучение передвижению и ориентации в школе, дома, а также по пути в школу и из школы (ст. 2-14). Такими же правами обладают учащиеся в средней школе старшей ступени (ст. 3-9, 3-10).

Учащиеся с особыми образовательными потребностями, в том числе и те, которые обучаются на жестовом языке и с использованием шрифта Брайля, имеют право на продление на два года периода обучения в старшей школе после окончания основной школы (общее правило предусматривает трехгодичный период обучения на этой ступени). Решение о предоставлении указанного специального права принимается областными органами управления образованием после соответствующей экспертной оценки специальных образовательных потребностей учащегося.

Нормы о специальном образовании для детей, молодежи и взрослых объединены в отдельную главу закона (гл. 5). Правом на специальное образование обладают те учащиеся, которые не получают или не могут получить удовлетворительных результатов от обычного обучения. Критерием предлагаемого ребенку образования закон признает перспективы его развития, которые должны быть учтены при экспертной оценке¹⁶⁰. С учетом этого должно определяться и содержание обучения. Закон определяет требования к проведению экспертной оценки учащегося: необходимость

¹⁵⁸ Для остальных детей установлено правило об обязательном обеспечении транспортом в случае, если ребенок живет на расстоянии более 4 км от школы (п. 1 ст. 4). Для тех детей, которые не могут пользоваться ежедневным транспортом из-за удаленности, муниципалитеты обязаны организовать транспортное обеспечение, питание и проживание. Для детей-инвалидов питание и проживание должно предоставляться без всяких условий. Для тех, кто посещает специальную школу, расходы по проживанию и питанию оплачивает учредитель школы в соответствии с установленными правилами (п. 3, 4 ст. 4).

¹⁵⁹ Act relating to Primary and Secondary Education (Education Act), 1998 // <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19980717-061-eng.pdf>

¹⁶⁰ Следует отметить, что для современного зарубежного законодательства и практики при определении целей и содержания специального образования характерен новый подход, при котором акцент переносится с видов ограничений, имеющихся у ребенка, к определению возможностей его развития.

определить, в каких курсах обычного обучения ребенок успевает, какие трудности в обучении он испытывает и какие особые условия для него необходимы, возможно ли в условиях обычного обучения обеспечить устранение трудностей, какое обучение для него необходимо. Кроме того, при экспертной оценке необходимо определить реалистичные образовательные цели для ребенка. Для проведения экспертной оценки необходимо согласие самого ребенка или его родителей, должна обеспечиваться конфиденциальность экспертизы, а также право ребенка и родителя высказывать свое мнение в отношении содержания экспертизы. Разработка мер по специальному обучению должна производиться с участием ребенка и его родителей.

В случае признания целесообразности специального обучения для ребенка составляется индивидуальный план. Каждые полгода учитель составляет письменный отчет о полученном ребенком образовании и направляет его ребенку или его родителям и в орган по управлению образованием. Таким же образом индивидуальный план должен составляться для учащегося, получающего начальное профессиональное образование по ученическому контракту, если у него есть потребность в специальном образовании.

Закон устанавливает обязанность органов управления образованием обеспечивать консультационные услуги психологического и образовательного характера с целью оказания помощи школе в наилучшей адаптации обучения учащихся с особыми образовательными потребностями. В законе отражены и положения о системе ресурсных центров, оказывающих методическую помощь школьным учителям.

Несмотря на достаточно жесткие требования по наполняемости классов, закон дает право органам по управлению образованием делать исключения из общих правил, принимая во внимание интересы учеников (ст. 8-3). Каждый учащийся имеет право на учебное место, отвечающее его потребностям, а школы должны быть оборудованы необходимой мебелью, техническими средствами, образовательными ресурсами (ст. 9-3).

Нормы об образовании детей обеспечиваются закреплением соответствующих родительских обязанностей. Законом о детях и родителях 1981 года (Act Relating to Children and Parents, или Children Act)¹⁶¹ закреплена обязанность родителей (лиц их заменяющих) воспитывать и защищать ребенка надлежащим образом (ст. 30). Они обязаны обеспечить получение ребенком образования в соответствии с его возможностями и склонностями. Ребенок, достигший 15 лет, решает самостоятельно вопрос о выборе образовательного учреждения, а родители должны нести расходы, связанные с получением образования ребенком в соответствии с его способностями и склонностями, если у самого ребенка недостаточно необходимых средств. Эта обязанность существует до достижения ребенком 18 лет. Причем каждый из родителей должен вносить свой вклад соразмерно его возможностям. Та же обязанность лежит и на лицах, заменяющих умерших родителей.

Законодательство Норвегии, как и законодательство других европейских стран, закрепляет основные права и гарантии в области образования для детей с ограниченными возможностями. Норвежские законы, устанавливая специальные правила

¹⁶¹ Act relating to Children and Parents (The Children Act) of 8 April 1981 No. 7 // <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19810408-007-eng.pdf>

в отношении детей с особыми образовательными потребностями, не содержат термина «ребенок с ограниченными возможностями».

Королевство Швеция одним из первых стало осуществлять нормативное регулирование в области образования детей с ограниченными возможностями, приняв еще в 1842 году закон о начальном образовании, предусматривающий введение «минимального плана» для бедных детей и «детей с недостаточной способностью приобретать знания в полном объеме, предлагаемом системой образования»¹⁶². В конце XIX века в этой стране были приняты специальные акты об обязательном обучении глухих и слепых.

Система специального образования для детей с ограниченными возможностями здоровья в Швеции аналогична системе, существующей в Норвегии. В Швеции действует закон об образовании 1996 года, и нет отдельного акта о специальном образовании. Согласно закону, все дети имеют равный доступ к образованию независимо от пола, места жительства, социальных и экономических факторов¹⁶³. Ученикам, испытывающим трудности в обучении, должна предоставляться дополнительная поддержка. Глухие и слабослышащие дети, для которых первым является жестовый язык, а также дети с проблемами речи и множественными дефектами, обучаются в специальных школах. Однако большинство учащихся, нуждающихся в специальном образовании, обучаются в обычных классах по специальной программе для детей с трудностями в обучении. По данным 2002 года примерно 3% учащихся, то есть более 20 тысяч человек, получали образование по программам для детей, испытывающих трудности в обучении. Все программы для таких учеников с 1 января 1996 года разрабатываются муниципальными органами управления образованием. Дети, испытывающие трудности в обучении, имеют право на 10-летний период обязательного образования, то есть на один год больше, чем остальные.

Учителя средней школы должны проходить подготовку в области специальных образовательных нужд. Специальные педагоги оказывают помощь учителям в преподавании для всего класса, части класса или отдельных учеников. Для оказания методической помощи учителям в стране созданы 4 государственных ресурсных центра.

В США организация обучения умственно отсталых детей началась примерно в то же время, что и в Европе, но в отличие от европейских школ, создававшихся за счет благотворительной деятельности, в США школы были государственными или полугосударственными. В 1848 году в штате Массачусетс было открыто первое в мире государственное учреждение для таких детей, – экспериментальная школа для слабоумных. В 1850-е годы ряд штатов приняли акты об открытии таких школ. В конце XIX века в США был введен в действие закон о всеобщем обязательном начальном обучении. В США, как и в европейских странах, из-за проблем неуспеваемости и отчисления учащихся стали создаваться специальные классы для умственно отсталых детей при обычных школах¹⁶⁴.

¹⁶² Специальная педагогика: Учебное пособие / Под ред. Н.М. Назаровой. 2-е изд. М.: Академия, 2001. С. 98.

¹⁶³ Здесь и далее положения закона и информация о школьной системе приводятся по: The Swedish School System // <http://www.skolverket.se/sb/d/354/a/1254>.

¹⁶⁴ Замский Х.С. Указ. соч. С. 165-166.

Наибольшее значение для практики обучения таких детей в США имела система оценки интеллектуального потенциала детей с помощью тестирования, в ходе которого выявлялся IQ – коэффициент интеллекта. В 1930 году специальная комиссия по проблемам умственной дефективности выработала следующую формулировку: «Умственно дефективным считается человек, чья умственная недостаточность, независимо от того, серьезна она или нет, частично доказывается низкими показателями при испытании способностей»¹⁶⁵.

Основным законодательным актом США в рассматриваемой области является закон о специальном образовании детей с ограниченными возможностями (Individuals with Disabilities Education Act, IDEA), принятый в 1975 году, который до 1991 года назывался «Закон об образовании всех отсталых детей» (Education for All Handicapped Children Act)¹⁶⁶. Изменения в указанный акт вносились в 1986, 1995, 1997, 2004 годах.

Специалисты в области педагогики в США, стремясь отказаться от унижительных терминов «дефективный», «аномальный», стали широко использовать после Второй мировой войны термин «исключительный», для обозначения всех детей, которые в своем физическом и психическом развитии отстают от сверстников или, наоборот, опережают их. К кругу исключительных также относили и особо одаренных детей. С начала 1990-х годов в американском законодательстве вместо прежнего термина «ребенок с недостатками» (handicapped child) используется термин «ребенок с ограниченными возможностями» (disabled child).

До принятия закона 1,75 миллиона детей с ограниченными возможностями вообще были лишены возможности посещать школу, а 2,5 миллиона получали образование, неадекватное их ограничениям¹⁶⁷. Изменения в данный закон 1986 года позволили предъявлять иски в защиту прав детей с ограниченными возможностями на основании антидискриминационных положений законов о реабилитации (Rehabilitation Act) и о гражданах с ограниченными возможностями (Americans with Disabilities Act). Изменения 1997 года расширили права родителей, а также снизили ограничения для учащихся с особыми образовательными потребностями, установив, что они должны обучаться по обычным учебным планам, когда это возможно. Принимая дополнения в закон, Конгресс отметил, что ограничение возможностей является естественной частью человеческой жизни и не должно ущемлять право индивидуума участвовать в общественной жизни. Улучшение образования детей с ограниченными возможностями признается частью государственной политики обеспечения равных возможностей, интеграции в общество, независимой жизни и экономической самостоятельности людей с ограниченными возможностями¹⁶⁸.

Закон позволил обеспечить достаточное федеральное финансирование и открыл доступ к образованию примерно 6 миллионам учащихся с различными отклонениями через специальное образование¹⁶⁹. Он был принят, в частности, в результате су-

¹⁶⁵ Цит. по: Там же. С. 174.

¹⁶⁶ Disability Law – Individuals with Disabilities Education Act – Fourth Circuit Holds That Parents Bear the Burden of Proof in a Due Process Hearing Against a School District – *Weast v. Schaffer* // Harvard Law Review. Vol. 118:1078, 2005. P. 1078.

¹⁶⁷ Ibid. P. 1078.

¹⁶⁸ Individuals with Disabilities Education Act Amendments of 1997 // <http://www.ed.gov/policy/speced/leg/idea/idea.pdf>. P. 4.

¹⁶⁹ См.: Individuals with Disabilities Education Act (IDEA). Guide to “Frequently asked questions” // http://www.house.gov/ed_workforce/issues/109th/education/idea/ideafaq.pdf

дебных решений, требовавших от государства предоставления равного права на образование детям с отклонениями наряду с детьми, не имеющими отклонений.

Закон состоит из четырех частей. Первая часть посвящена общим положениям, определяет понятия и цели акта. Закон признает, что дети с ограниченными возможностями должны обучаться вместе с их сверстниками, насколько это возможно. Закон определяет понятие «ребенок с ограниченными возможностями» через такие характеристики, как «имеющий умственную отсталость, слабослышащий (глухой), имеющий речевые или языковые недостатки, слабовидящий (слепой), серьезные нарушения эмоциональной сферы, ортопедические недостатки, аутизм, повреждения мозга травматического характера, другие нарушения здоровья или специфические трудности в обучении и в результате этих отклонений нуждающийся в специальном обучении и сопутствующих услугах»¹⁷⁰.

Вторая часть закона содержит положения о среднем образовании, дошкольном обучении и услугах для детей 3-5 лет, об индивидуальных образовательных программах (Individualized Education Programs, IEP), а также меры защиты в судебном производстве. Индивидуальная образовательная программа рассматривается как ключевой документ, который составляют вместе родители, учителя и иные специалисты, целью которого является обеспечение для ребенка бесплатного общего образования с наименьшими ограничениями. Согласно закону, родители имеют право обжаловать в суде образовательную программу их ребенка, если полагают, что она не соответствует его потребностям и возможностям. При этом судебная практика отражает существенные различия в позициях судей по вопросу о распределении бремени доказывания неадекватности IEP¹⁷¹.

Третья часть закона содержит нормы о раннем вмешательстве, то есть услугах, которые могут оказываться детям до трехлетнего возраста в соответствии с планом семейного обслуживания (Individualized Family Service Plan). Нормы также закрепляют меры финансовой поддержки штатов для реализации таких планов.

Четвертая часть включает нормы о мерах государственной поддержки деятельности по улучшению специального образования, включая подготовку кадров, техническое обеспечение, проведение исследований в области специального образования.

В феврале 2001 года в комиссии по правительственной реформе палаты представителей Конгресса США проходили слушания по вопросу о реализации закона IDEA. Докладчики отмечали ряд проблем в реализации закона – проблемы доступности публичного образования, недостаток финансирования. В качестве заключительных рекомендаций депутаты отметили, что необходимо улучшение качества обучения в школах, в том числе обеспечение дополнительных ресурсов для специального обучения в обычных школах, улучшение финансового обеспечения специального образования за счет средств федерального бюджета¹⁷².

¹⁷⁰ См.: Disability Law – Individuals with Disabilities Education Act – Fourth Circuit Holds That Parents Bear the Burden of Proof in a Due Process Hearing Against a School District – *Weast v. Schaffer* // Harvard Law Review. Vol. 118:1078. 2005. P. 1079.

¹⁷¹ Ibid. P. 1078-1085.

¹⁷² Special Education: Is IDEA Working As Congress Intended. Hearing before the Committee on Government Reform House of Representatives. One Hundred seventh Congress First session. Conclusion and Recommendations. P. 321-322 // <http://www.gpo.gov/Congress/House>.

В январе 2002 года президент Буш подписал еще один закон, который получил название – «Ни одного ребенка в стороне» (No Child Left Behind Act, NCLB). Основными целями закона явились повышение образовательных стандартов для всех обучающихся, включая тех, которые имеют отклонения, а также имеющих различное культурное и лингвистическое происхождение, и сокращение разрыва между теми обучающимися, кто традиционно успешен и группами менее успешных обучающихся¹⁷³. Закон закрепляет правило о необходимости отслеживания результатов, которые получают учащиеся от специального образования, в виде отчета, который школа должна периодически представлять родителю. Если ожидания родителей и школы не оправдываются, ребенку должны быть предоставлены другие возможности для обучения. Как указывает закон, родители вправе знать, является ли учитель их ребенка достаточно компетентным.

Одним из наиболее спорных моментов указанного закона считают излишний акцент на стандартизированном тестировании. Разработчиков укоряют в том, что к его обсуждению не были привлечены специалисты, успешно практикующие в области специального образования. Как отмечают исследователи, закон представляет ценность по намерениям, которые в нем заложены, но не по достигнутым результатам¹⁷⁴.

Важным фактором в специальном образовании в США считают квалификацию учителя. Законодательство позволяет местным школьным округам использовать федеральные средства на подготовку специальных педагогов, а также обычных учителей, включающих в свои классы детей с ограниченными возможностями. Кроме того, закон разрешает школьным округам производить без специального разрешения перераспределение до 50% федеральных средств на те нужды, которые для школ наиболее необходимы, – на повышение зарплаты учителям, повышение их квалификации (например, в случае, если деньги выделены на технологическое оборудование, а округ считает, что более необходимо повышение квалификации учителей).

Таким образом, законодательство и система специального образования в США имеет особенности по сравнению с законодательством и практикой европейских государств. Большую роль в отнесении ребенка к лицам с ограниченными возможностями играют результаты тестирования.

В каждом государстве имеются особенности нормативного закрепления специального образования. Для стран Европы в настоящее время характерно отсутствие отдельных законодательных актов о специальном образовании. Существующая система обучения детей с ограниченными возможностями здоровья нацелена на «включение» учащихся с особыми образовательными нуждами, насколько это возможно, в обычную образовательную среду. Для всех отмеченных нами стран характерно то, что при определении понятия «ребенок с ограниченными возможностями», законодатель постепенно отказывается от унижительных терминов, подчеркивающих различные виды ограничений и отклонений, предпочитая им термин «дети с особыми образовательными потребностями (нуждами)».

¹⁷³ "No Child Left Behind" Emphasizes Results, Expands Options for Children with Special Needs // <http://edworkforce.house.gov>.

¹⁷⁴ Hilliard, Asa G., III and Ortiz, Alba A.: The Effects of the No Child Left Behind Act on Diverse Learners // *Intervention in School and Clinic* / Vol.40, No.2, November 2004. P. 96-97.

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ДЛЯ ДЕТЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В РОССИИ

Формирование регионального законодательства об образовании детей с ограниченными возможностями

Формирование регионального законодательства в сфере образования в целом и в области специального образования в частности стало возможным с принятием Закона РФ «Об образовании» и Конституции Российской Федерации. Полномочия федеральных и региональных органов государственной власти в рассматриваемой сфере разграничены. В соответствии со статьей 71 Конституции РФ к полномочиям Российской Федерации, в частности, относится установление основ федеральной политики и принятие федеральных программ в области социального и культурного развития государства. Согласно статье 72 к предмету совместного ведения федерации и регионов (субъектов РФ) относятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры. Вне указанных пределов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Статья 3 Закона РФ «Об образовании» закрепила право субъектов Российской Федерации принимать законы и иные нормативные правовые акты в области образования, не противоречащие федеральным законам. Указанные акты включены в систему законодательства об образовании. Согласно пункту 11 статьи 29, к компетенции субъектов РФ также относится установление нормативов финансирования образования в регионе. Таким образом, Конституция РФ и Закон РФ «Об образовании» создали основание для развития регионального законодательства об образовании. В ряде регионов приняты законы об образовании, а также акты о специальном образовании или об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Обсуждение в течение более чем 15 лет проекта федерального закона об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании) побудило к активности в рассматриваемой области региональных законодателей.

Актуальность разработки законодательства субъектов РФ о специальном образовании вызвана рядом причин.

Разграничение полномочий в области образования между федеральными и региональными органами власти закреплено в статье 29 Закона РФ «Об образовании» (пп. 6.1 и 6.2) таким образом, что обеспечение государственных гарантий получения общедоступного и бесплатного образования на реализацию основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов собственно на нужды образования (включая оплату труда работников, приобретение учебных пособий и т.д.) относятся к компетенции субъектов РФ. Соответственно расходы на обучение детей в общеобразовательных учреждениях за исключением расходов на содержание зданий и коммунальные платежи обеспечиваются за счет региональных бюджетов. Финансирование этих расходов осуществляется посредством выделения субвенций местным бюджетам. В то же время организация предоставления общедоступного и бесплатного образования в специальных (коррекционных) образовательных учреж-

дениях для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья обеспечивается региональными бюджетами полностью. Расходы на обучение в таких государственных учреждениях финансируются по повышенным нормативам с учетом необходимости создания специальных условий для детей, низкой наполняемости классов, обеспечения транспортными средствами и другими услугами. Кроме того, региональный бюджет ответственен за содержание зданий (помещений), в которых осуществляется образовательный процесс, оборудование в необходимых случаях зданий пандусами, подъемниками и другими техническими средствами в соответствии с требованиями безбарьерной архитектуры, предусмотренными Градостроительным кодексом РФ¹⁷⁵.

В результате действия указанных норм складывается ситуация, при которой реализация предусмотренного статьей 52 Закона РФ «Об образовании» права на выбор образовательного учреждения ведет на практике к ухудшению положения детей, нуждающихся в специальных условиях получения образования, если они обучаются в муниципальном образовательном учреждении по месту жительства. При обучении ребенка с ограниченными возможностями в специальном (коррекционном) образовательном учреждении ему гарантирован государством необходимый объем специальных услуг, подкрепленный финансированием из регионального бюджета. Если же такой ребенок обучается (воспитывается) в муниципальном образовательном учреждении иного типа, государство не во всех случаях гарантирует обеспечение специальных условий обучения (воспитания). Гарантии за счет регионального бюджета предоставляются лишь детям с инвалидностью в соответствии со статьей 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Финансирование мероприятий по созданию специальных условий получения образования для иных детей с отклонениями в развитии (не имеющих инвалидности) может быть осуществлено лишь по решению органов местного самоуправления и за счет муниципальных бюджетов, а они во многих случаях не имеют возможности предоставить такие гарантии. Например, в Архангельской области, являющейся дотационным регионом, муниципальные бюджеты, как правило, не располагают собственными дополнительными средствами для обеспечения специальных образовательных услуг.

По действовавшей в 2006/2007 учебном году в Архангельской области методике расчета субвенций муниципальным бюджетам применялись нормативы финансирования на реализацию общеобразовательных программ в расчете на одного обучающегося. Повышение норматива (за счет соответствующего коэффициента удорожания) предусматривалось только для обучающихся в специальных (коррекционных) классах (группах) дошкольных и общеобразовательных учреждений. Такое повышение производилось в основном за счет дополнительных средств на оплату труда педагогов. В то же время другие дополнительные расходы (например, на занятия со специальным педагогом, на сопровождение детей, имеющих инвалидность, т.е. услуги помощника педагога) в нормативе не были учтены. Это, в свою очередь, означало, что коррекционно-развивающая работа, необходимая детям с ограниченными

¹⁷⁵ Согласно ст. 2 Градостроительного кодекса РФ, одним из принципов законодательства о градостроительной деятельности является обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения. См.: Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

возможностями (отклонениями в развитии), в виде услуг специального психолога, специального педагога (педагога-дефектолога, педагога-логопеда, педагога-сурдолога и т.д.) могла быть предоставлена либо в очень ограниченном объеме, либо не проводилась совсем¹⁷⁶.

Сравнение расходов по статьям бюджетной классификации на образование детей в общеобразовательной школе и специальной (коррекционной) школе-интернате на то время отражает десятикратное превышение расходов на обучение и содержание детей в школе-интернате по сравнению с расходами образовательного учреждения общего типа¹⁷⁷. Сопоставление расходов на обучение детей в школе общего типа и общеобразовательной школе, имеющей специальные (коррекционные) классы для обучения детей с нарушениями слуха и зрения, показывает двукратную разницу в расходах. Рассчитанный по действовавшей методике норматив на обучение ребенка в специальном (коррекционном) классе (11445 рублей в год на обучающегося на 1-й ступени общего образования) почти в три раза превышает соответствующий норматив финансирования затрат на обучение ребенка в школе (классе) общего типа (4698 рублей)¹⁷⁸. Таким образом, обучение ребенка с ограниченными возможностями в школе общего типа не финансируется в том же объеме, в каком экономически обеспечено его пребывание в специальном учреждении (классе, группе).

В сложившейся ситуации сформировалось несоответствие практики закону, при котором формально все дети равны в получении образования и могут выбирать образовательное учреждение, а фактически для детей с ограниченными возможностями здоровья гарантировано обучение лишь в учреждениях одного типа – специальных (коррекционных). Соответствующие положения законодательства об образовании не подкреплены необходимым финансированием.

Реальное обеспечение равенства в праве на доступное образование каждого требует, по меньшей мере, перераспределения финансовых ресурсов в системе образования таким образом, чтобы необходимое финансирование «следовало за ребенком» именно в то образовательное учреждение, в котором он получает услуги с учетом права на выбор образовательного учреждения. А это, в свою очередь, требует принятия регионального (областного) закона, создающего правовую основу для обеспечения финансирования специальных образовательных услуг независимо от типа образовательного учреждения.

Такая необходимость обусловлена также и нормой пункта 1.1 статьи 16 Закона РФ «Об образовании», введенной Федеральным законом от 09.02.2007 № 17-ФЗ¹⁷⁹. Со-

¹⁷⁶ Об этом свидетельствует анализ бюджетных расходов на обучение детей, проведенный департаментом образования мэрии г. Архангельска в декабре 2006 года. См.: Пантюхина Н.В. Прикладной анализ бюджетных расходов на обучение детей, имеющих инвалидность, в г. Архангельске // Общественный доклад о положении детей с инвалидностью в г. Архангельске. Архангельск, 2007. С. 18-23.

¹⁷⁷ Значительное превышение расходов связано не только с тем, что наряду с расходами на обучение в интернате должно обеспечиваться и содержание ребенка. Как показывает проведенный анализ, существенная разница имеется и в расходах на оплату труда работников образовательного учреждения. Если в образовательной школе общего типа на ребенка, имеющего инвалидность, приходится 0,19 штатных единиц персонала, в специальном (коррекционном) классе общеобразовательной школы – 0,37 единиц, то в школе-интернате – 2,02 штатных единиц персонала (см.: Там же. С. 21).

¹⁷⁸ Там же. С. 22.

¹⁷⁹ Федеральный закон «О внесении изменений в закон Российской Федерации «Об образовании» и федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена» от 09.02.2007 № 17-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 838.

гласно указанному положению, правила приема граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения на всех ступенях общего и на ступени начального профессионального образования должны обеспечивать прием всех граждан, которые проживают на определенной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. Это означает, что в условиях отнесения полномочий по обеспечению общедоступного и бесплатного образования для детей с отклонениями в развитии к компетенции субъектов РФ именно региональные власти должны обеспечить перераспределение финансовых ресурсов для осуществления права на образование детьми с ограниченными возможностями и его нормативно-правовое основание. Отказ от такого перераспределения и нормативно-правового регулирования означал бы, что ответственность за предоставление услуг по специальному образованию лежит на муниципальных органах управления образованием и муниципальных бюджетах. А это, в свою очередь, влечет неоправданное различие в положении детей с ограниченными возможностями в зависимости от того, в каком образовательном учреждении (какого типа учреждении) ребенок обучается (воспитывается). Если перераспределение финансовых ресурсов не производится, то ситуация будет складываться таким образом, что дети с ограниченными возможностями будут стремиться учиться лишь в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, где им гарантирован федеральным законом полный объем необходимых государственных услуг (в основном так происходило в недавнем прошлом). Если же они будут обучаться в интернатах или на дому, то это не будет способствовать их интеграции в общество, станет препятствием для реализации конституционной нормы о равенстве всех граждан России. Такое положение должно рассматриваться как дискриминационное по признаку состояния здоровья и особенностей развития при получении образования, что противоречит международным актам по правам человека, Конституции РФ, нормам Закона РФ «Об образовании» о равенстве граждан и общедоступности образования. Как отметил Уполномоченный по правам человека в РФ О. Миронов в специальном докладе о правах и возможностях инвалидов, «обучение инвалидов преимущественно проводится в специализированных образовательных учреждениях в условиях общения только с другими инвалидами, что впоследствии затрудняет их интеграцию в общество»¹⁸⁰. В специальном докладе, посвященном правам детей-инвалидов, в 2006 году Уполномоченный по правам человека в РФ В. Лукин отметил, что одной из основных проблем нарушения прав детей-инвалидов является традиционный приоритет государственной поддержки направления в интернаты детей с нарушениями развития по сравнению с мерами по поддержке семьи. Доля детей с умственными отклонениями, постоянно проживающих в интернатах, достигает 30% и имеет тенденцию к увеличению. Особое место среди многих проблем детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, как отмечает Уполномоченный, занимают трудности доступа к учреждениям образования и здравоохранения, к жилым зданиям и транспорту, спортивным и культурным учреждениям, что делает их жизнь фактически изолированной от общества¹⁸¹.

¹⁸⁰ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Права и возможности инвалидов в Российской Федерации» от 10.09.2001 // Правозащитник. 2001. № 3. С. 14.

¹⁸¹ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации» от 10.05.2006 // <http://ombudsman.gov.ru/doc/spdoc/0206.shtml>

Таким образом, проблема обучения детей с ограниченными возможностями, обеспечения для них гарантий равенства в сфере образования остается актуальной, не утрачивая своей значимости.

Для принятия соответствующих решений обществу в целом и органам управления образованием в частности необходимо признать, что далеко не все имеющиеся у ребенка отклонения требуют его обучения в условиях специальной (коррекционной) школы или класса. Большинство детей с ограниченными возможностями могут и должны обучаться в школе по месту жительства на равных началах с другими детьми, как это закреплено нормами Закона РФ «Об образовании» (ст. 5, п. 1.1. ст. 16).

Архангельский областной закон «Об образовании» содержит общую норму, запрещающую дискриминацию в сфере образования. В соответствии со статьей 1 указанного акта органы государственной власти Архангельской области должны обеспечивать равные возможности получения дошкольного и общего образования в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов для всех детей, в том числе детей-инвалидов, детей с ограниченными возможностями здоровья и детей других категорий¹⁸². Порядок расчета нормативов для определения объема субвенций бюджетам муниципальных образований на реализацию основных общеобразовательных программ в муниципальных общеобразовательных учреждениях и методика распределения субвенций, введенные областным законом в 2005 году, даны в приложении к Закону¹⁸³.

В настоящее время в представительном (законодательном) органе государственной власти – Архангельском областном собрании депутатов – создана рабочая группа по разработке проектов нормативных правовых актов о специальном образовании и о нормативах финансирования обучения (воспитания) детей с ограниченными возможностями в государственных и муниципальных учреждениях на территории Архангельской области¹⁸⁴. В состав рабочей группы входят представители Комитета по социальным вопросам и образованию собрания депутатов Архангельской области, Департамента образования и науки администрации области, союза общественных объединений инвалидов области. К разработке проектов законодательных решений привлечены эксперты, одним из которых является автор настоящей работы. Работа группы пока не закончена. На первом этапе подготовлен законопроект «О внесении изменений в областной закон «Об образовании», который предусматривает увеличение в 4-5 раз нормативов финансирования образовательных услуг в специальных (коррекционных) классах и группах, действующих в муниципальных дошкольных и общеобразовательных учреждениях. Это означает, что дети с ограниченными возможностями, обучающиеся в классах и группах муниципальных учреждений по месту жительства, будут получать услуги по специальному образованию в размере, сопоставимом с тем объемом профессиональной педагогической помощи, которую они получали бы в специальном (коррекционном) учреждении.

¹⁸² Областной закон «Об образовании». Принят Архангельским областным собранием депутатов 03.04.1996 № 38-22-03 // Волна. 1996. № 18.

¹⁸³ Областной закон «О внесении дополнений в областной закон «Об образовании» от 08.12.2005 № 128-8-03 // Волна. 2005. № 58.

¹⁸⁴ Распоряжение Архангельского областного собрания депутатов четвертого созыва «О создании рабочей группы по работе над проектом областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об образовании» от 20.03.2007 № 20р // Текущий архив Архангельского областного собрания депутатов.

В ряде субъектов Российской Федерации, в том числе в регионах Северо-Западного федерального округа, вопросы образования лиц с ограниченными возможностями регулируются отдельными законодательными актами.

В Ленинградской области, например, принят Закон о специальном (коррекционном) образовании¹⁸⁵. Наиболее важными, по мнению автора, элементами данного закона, отличающими его от подобных региональных актов, являются введение понятия «система специального (коррекционного) образования», включение положения о создании государственной службы по управлению указанной системой (ст. 3, 7). Закон включает в круг участников регулируемых отношений не только лиц, постоянно проживающих, но и временно пребывающих в Ленинградской области, закрепляет права лиц с ограниченными возможностями в области специального образования, а также родителей (законных представителей) ребенка (ст. 14, 15). Важно отметить, что право на специальное образование увязывается в данном акте с правом выбора образовательного учреждения, в котором можно его получать (ст. 6), а круг видов образовательных учреждений, предоставляющих соответствующие услуги, расширяется за счет включения нового института – интегрированных учреждений различного уровня (ст. 5). Роль психолого-медико-педагогической комиссии в такой системе меняется по сравнению с традиционной. Вместо органа, осуществляющего дифференцированный отбор и комплектование специальных образовательных учреждений¹⁸⁶, комиссия становится объединением специалистов, разрабатывающим «образовательный маршрут» для ребенка с ограниченными возможностями (п.1 ст. 6).

Закон Ленинградской области, на наш взгляд, не лишен и определенных упущений. Так, определяя интегрированное обучение как совместное обучение лиц с ограниченными возможностями здоровья и лиц, не имеющих таких ограничений (ст.1), закон указывает, что обучение лиц в интегрированном учреждении (классе, группе) осуществляется специалистами в области специальной (коррекционной) педагогики (п.1 ст. 13). Но ведь специальная педагогика, – лишь одна из ветвей педагогики. В силу особенности ее предмета педагог обладает познаниями в области обучения детей с различными видами отклонений (речевыми, слуховыми, зрительными, умственными и т.д.). Специальный педагог (логопед, сурдопедагог, олигофренопедагог) владеет знаниями в сравнительно узкой области педагогики. Осуществлять действительную интеграцию может лишь специалист в области общей педагогики, имеющий дополнительную подготовку в области специального образования, либо с группой должны работать разные специалисты.

Указанный акт вводит понятие интеграции как совместного обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья и лиц без таковых посредством создания специальных условий для получения образования. По мнению автора, данное определение является неполным. Действительная интеграция предполагает доминирование

¹⁸⁵ Областной закон «О специальном (коррекционном) образовании в Ленинградской области» от 23.07.2002 № 28-оз с изм., внесенными законами Ленинградской области от 30.12.2004 № 133-оз и от 24.12.2007 № 188-оз // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸⁶ Одной из задач областной психолого-медико-педагогической комиссии в соответствии с инструктивным письмом Министерства просвещения СССР от 21.11.1974 № 102-М является осуществление дифференцированного отбора детей с недостатками умственного и физического развития в специальные общеобразовательные школы-интернаты (школы) и дошкольные учреждения специального назначения системы просвещения согласно инструкциям по приему в эти учреждения.

индивидуального подхода в образовании, что требует от педагога существенной переработки методов преподавания и применяемых средств для того, чтобы вовлечь детей с разными способностями и возможностями в единый обучающий процесс. Интегрированное образование нуждается в усилении гуманистического подхода в образовании. Интегрированное обучение – это совместное обучение лиц с различными образовательными потребностями, при котором обеспечивается получение образования определенного уровня в условиях коррекции нарушений развития и поведения, социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов, обучения по индивидуальным учебным планам и образовательным программам с созданием специальных условий для получения образования.

Закон Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге» принят в 2003 году¹⁸⁷. Указанный акт ориентирован в основном на тех лиц, которым установлена инвалидность. Понятия, которые использует закон, – «лица с ограничениями жизнедеятельности», «степень ограничения жизнедеятельности» – заимствованы из нормативных актов, являющихся правовой основой для установления инвалидности учреждениями медико-социальной экспертизы. В данном акте говорится, что степень ограничения жизнедеятельности детей и подростков с отклонениями в развитии определяется городскими межведомственными психолого-медико-педагогическими комиссиями и консультациями (ст. 3). Указанное положение противоречит нормативно-правовому акту, относящему данную функцию к правам и обязанностям учреждений медико-социальной экспертизы¹⁸⁸. Психолого-медико-педагогические комиссии не должны подменять органы, устанавливающие инвалидность, ибо их задача – оценка образовательных возможностей ребенка и разработка рекомендаций по созданию специальных условий обучения для детей со специальными образовательными потребностями.

В соответствии со статьей 6 указанного закона лица с ограничениями жизнедеятельности, обучающиеся в образовательном учреждении общего назначения, могут пользоваться во время занятий услугами помощника, являющегося участником образовательного процесса. На необходимость такого помощника часто указывают как родители, так и специалисты в области специальной педагогики. Однако правовой статус данного участника правоотношений по образованию пока не определен в законодательстве. Следовательно, не вполне понятна роль данного субъекта, – выполняет ли он часть функций педагога (и соответственно должен ли обладать необходимой профессиональной подготовкой) или является техническим ассистентом, помогая ребенку передвигаться, держать ручку и т.п. При отсутствии такого определения нельзя понять, каким образом данный вид служащего будет именоваться в штатном расписании образовательного учреждения и должен ли он относиться к педагогическому персоналу. На практике такую функцию в некоторых случаях выполняют родители ребенка.

¹⁸⁷ Закон Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге» от 31.01.2003 № 11-1 // Вестник законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2003. № 3.

¹⁸⁸ В соответствии с п. 4, 5 Постановления Правительства РФ «О порядке организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы» от 16.12.2004 № 805 именно эти учреждения определяют ограничения жизнедеятельности гражданина при проведении реабилитационно-экспертной диагностики (см.: СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5478).

Закон Санкт-Петербурга предусматривает создание таких особых институтов в сфере образования, как образовательные центры реабилитации, центры психолого-медико-педагогической поддержки лиц с ограничениями жизнедеятельности, которые (как предполагается) должны объединить сферы образования, социальной и медицинской реабилитации детей с ограниченными возможностями в одном учреждении. На практике данное положение потребует закрепления правового положения образовательного учреждения нового типа (образовательно-реабилитационное), то есть внесения соответствующих изменений в Закон РФ «Об образовании», осуществляющего помимо традиционной функции обучения и воспитания ребенка еще и социально-медицинско-реабилитационную функцию.

Достаточно важной экономической гарантией образования лиц с ограничениями жизнедеятельности, не имеющими инвалидности, являются предусмотренные в законе Санкт-Петербурга меры по обеспечению образовательного процесса (материальная поддержка приобретения средств получения и обмена информацией, например). А эта сфера деятельности оставлена на усмотрение региональных органов власти, они принимают решения об оказании помощи, ставят действие гарантии в зависимость от ее бюджетной обеспеченности.

В Вологодской области, например, действует принятый в 2005 году закон «Об индивидуальном воспитании и обучении детей-инвалидов и детей, находящихся на длительном лечении»¹⁸⁹. Закон предусматривает финансовое обеспечение образования указанных категорий детей на дому или в лечебном учреждении за счет средств областного бюджета. Указанный акт закрепляет право родителей детей-инвалидов, осуществляющих их воспитание и обучение в домашних условиях, на компенсацию затрат в размерах, определяемых государственными нормативами финансирования на образование в общеобразовательном учреждении. Во исполнение закона правительством Вологодской области в том же году был принят акт о порядке его реализации¹⁹⁰. Он, в частности, устанавливает пределы учебного времени, в течение которого предоставляется индивидуальное обучение детям с инвалидностью и детям, находящимся на длительном лечении. Так, для детей школьного возраста предусмотрено бесплатное индивидуальное обучение в пределах 8-12 часов в неделю в зависимости от года обучения ребенка, для детей дошкольного возраста – по 1-2 занятиям из расчета 30 минут 2 раза в неделю также в зависимости от возраста ребенка. Возникает вопрос, а являются ли достаточными такие правовые гарантии для надлежащего овладения ребенком учебной программой и успешного прохождения аттестации? По-видимому, на практике родителям приходится дополнять указанный объем государственных гарантий посредством приобретения частных образовательных услуг, поскольку областным законом гарантирована едва лишь треть от того объема учебных занятий, которые получают дети, посещающие образовательное учреждение. Каких-либо компенсаций в этом случае закон, к сожалению, не предусматривает.

¹⁸⁹ Закон Вологодской области «Об индивидуальном воспитании и обучении детей-инвалидов и детей, находящихся на длительном лечении» от 31.01.2005 № 1217-03 // Законодательство Вологодской области. 2005. Сборник № 1.

¹⁹⁰ Постановление правительства Вологодской области «О порядке реализации закона области «Об индивидуальном воспитании и обучении детей-инвалидов и детей, находящихся на длительном лечении» от 08.04.2005 № 364 // Законодательство Вологодской области. 2005. Сборник № 2.

Закон Кировской области «Об образовании в Кировской области» от 11.02.2003 № 133-30 определяет круг особых субъектов права в сфере образования (дети с ограниченными возможностями здоровья) следующим образом: «лица, имеющие физический и (или) психический недостаток, который препятствует освоению образовательных программ без создания специальных условий для получения образования» (ст. 1)¹⁹¹. Закон закрепляет дополнительные меры социальной поддержки для этого круга лиц, включая право на обучение в образовательных учреждениях всех типов с учетом состояния здоровья и медицинских показаний, бесплатное предоставление медицинских услуг в образовательном учреждении, а также библиотечных услуг (ст. 17). Первая редакция закона предусматривала также бесплатное питание в специальных (коррекционных) учреждениях и классах (ст. 17.1), но Законом Кировской области от 28 сентября 2006 года данная норма была отменена.

Согласно пункту 4 статьи 6 закона родителям (законным представителям) детей-инвалидов, осуществляющим их обучение и воспитание на дому самостоятельно, компенсируются затраты через образовательное учреждение, в которое зачислен ребенок-инвалид. Размеры затрат определяются согласно региональному закону «Об установлении нормативов финансирования общеобразовательных учреждений в Кировской области»¹⁹². Закон, в частности, предусматривает повышение нормативов в случае компенсирующего обучения (коэффициент 2), в специальной школе (специальном классе, группе), созданной в общеобразовательном учреждении (коэффициент 1,2).

В случае специального (коррекционного) обучения ребенка в общеобразовательном учреждении, специальной школе или школе-интернате повышающий коэффициент составляет 2,3. Как видим, размер норматива финансирования обучения в специальных условиях общеобразовательного учреждения превышает соответствующий показатель специальной школы, класса или группы. По-видимому, данные положения должны содействовать расширению сферы специальных образовательных услуг, предоставляемых в образовательном учреждении общего типа, что является позитивным законодательным решением. При этом норм о специальных образовательных условиях закон не содержит.

Проблему организации специального образования для лиц с инвалидностью решили особым образом органы законодательной власти Республики Карелия.

Закон Республики Карелия «Об образовании»¹⁹³ наделяет органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов полномочиями по воспитанию и обучению детей-инвалидов в муниципальных дошкольных и общеобразовательных учреждениях, по обеспечению инвалидов специальными учебными пособиями и литературой, в том числе выполненными шрифтом Брайля, возможностью пользоваться услугами сурдопереводчиков, компенсацию затрат родителей

¹⁹¹ Закон Кировской области «Об образовании в Кировской области» от 11.02.2003 № 133-30 с изменениями, внесенными законами Кировской области от 29.12.2004 № 303-30, от 02.08.2005 № 354-30, от 28.09.2006 № 39-30, от 21.02.2007 № 81-30, от 08.10.2007 N 175-30, от 17.04.2008 N 235-30, от 06.10.2008 N 290-30, от 01.04.2009 N 347-30 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹⁹² Закон Кировской области «Об установлении нормативов финансирования общеобразовательных учреждений в Кировской области» от 03.11.2005 № 371-30 с изменениями, внесенными законом Кировской области от 29.11.2006 № 51-30 // Вятский край. 2005. 15 ноября; 2006. 13 декабря.

¹⁹³ Закон Республики Карелия «Об образовании» от 29.04.2005 № 874-ЗРК с изменениями и дополнениями // доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

на проезд к месту учебы и обратно детей со сложной структурой нарушений и некоторые другие полномочия в сфере социальной поддержки инвалидов (ст. 4). Средства на реализацию указанных полномочий предусматриваются за счет субвенций местным бюджетам из регионального бюджета. Таким образом, организация специальных образовательных услуг на территории Республики Карелия должна осуществляться муниципальными органами управления образованием. При этом, однако, закон закрепляет гарантии финансирования образования лишь для лиц со статусом инвалида. Остается открытым вопрос о предоставлении специальных образовательных услуг детям с отклонениями в развитии, не имеющим инвалидности.

Достаточно проработана (в сравнении с регионами Северо-Западного федерального округа) нормативная правовая база о специальных условиях образования в Самарской области. В данном регионе была принята на период 2005 – 2008 годов целевая программа, предусматривающая финансирование мероприятий по специальной помощи детям с проблемами в развитии. Программа включала, в частности, расходы на разработку учебно-методического комплекса и методических рекомендаций для учителя, нацеленных на адаптацию к нуждам детей с различными видами проблем, а также внедрение специального курса для повышения квалификации педагогов по вопросам обучения детей с проблемами в развитии в условиях общеобразовательных учреждений (в интегрированных классах) на сумму более 110 миллионов рублей¹⁹⁴.

Задачи программы предусматривали создание сети учреждений, обеспечивающих детям с проблемами в развитии возможно более раннюю и полную интеграцию в образовательное пространство посредством интегрированной и дистанционной форм обучения; формирование благоприятного социально-психологического фона для развития интеграционных процессов в сфере образования детей с проблемами в развитии. В ходе реализации программы предполагается интеграция детей с проблемами в развитии не только в учреждения общего, но также дополнительного и профессионального образования. Среди ожидаемых результатов реализации программы – последовательное снижение доли детей с проблемами в развитии на каждой ступени образования; снижение доли детей с задержкой психического развития в структуре отклонений в развитии школьников до 35%; включение в образовательное пространство детей, имеющих тяжелые заболевания, ранее обучавшихся на дому или вообще не обучавшихся в образовательных учреждениях.

Помимо программы принят целый ряд нормативных правовых актов, обеспечивающих механизм организации интегрированного обучения детей с отклонениями в развитии на различных этапах (уровнях) обучения. Так, в 2000 году приказом департамента образования и науки администрации Самарской области утвержден порядок органи-

¹⁹⁴ Закон Самарской области «Об утверждении областной целевой программы «Организация образовательных ресурсов Самарской области для интеграции детей и молодых людей с проблемами в развитии на 2005-2008 годы» от 02.11.2004 № 140-ГД с изменениями, внесенными законом Самарской области от 07.07.2005 № 150-ГД // Волжская коммуна. 2004. 4 ноября; 2005. 8 июля. Указанная программа не является первой. В период с 2001 по 2004 год в области действовала целевая программа «Реабилитация», нацеленная на развитие региональной системы комплексной реабилитации детей и подростков с проблемами в развитии, благодаря которой (как указано в пояснительной записке) была сформирована региональная система ранней диагностики, коррекции развития детей, произошло снижение числа школьников, нуждающихся в специальных образовательных условиях. Как указано в пояснительной записке к программе, она призвана решить проблемы обеспечения государственных гарантий доступного, качественного образования независимо от состояния здоровья; права на выбор образовательного учреждения и формы получения образования; права ребенка жить и воспитываться в семье; обеспечение полноценной интеграции граждан с ограниченными возможностями в общество, их рационального трудоустройства, социальной адаптации.

зации коррекционно-развивающего сопровождения дошкольников с отклонениями в развитии в образовательных учреждениях Самарской области¹⁹⁵. Такое сопровождение предусматривается в группах компенсирующего вида и интегрированных группах. Цель коррекционно-развивающего сопровождения – создание в образовательных учреждениях оптимальных психолого-педагогических условий для коррекции нарушенного развития (личностного, психо-физического, речевого) детей дошкольного возраста. Раннее оказание такой помощи обуславливает, в первую очередь, снижение числа детей с отклонениями в развитии на этапе общего образования.

В 2002 году главным управлением образования администрации Самарской области издан приказ, которым утверждено положение о специальных (коррекционных) группах для подростков с проблемами в развитии в учреждениях начального профессионального образования Самарской области¹⁹⁶. В соответствии с указанным положением специальные (коррекционные) группы в учреждениях начального профессионального образования рассматриваются как особая форма организации образовательного процесса, которая предполагает создание для подростков с проблемами в развитии специальных условий освоения образовательных программ. Такие условия нужны для того, чтобы обеспечить адаптивность системы образования, создать оптимальные психолого-педагогические и медико-социальные условия получения начального профессионального образования (п. 3.2, 3.3). Последнее положение, по мнению автора, является наиболее важным. Региональный акт восполняет отсутствующие в федеральном законодательстве нормы о задачах специального образования. Закон РФ «Об образовании» указывает на общий принцип государственной политики в области образования – адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития обучающихся (п. 3 ст. 2). В то же время специальное образование предполагает специфические меры по обеспечению адаптивности системы образования учащихся с отклонениями в развитии.

Помимо перечисленных актов в Самарской области действует региональное Положение об организации образования детей с отклонениями в развитии в общеобразовательных учреждениях¹⁹⁷. Указанный акт разработан с целью обеспечения гарантированных прав граждан на получение общего образования, выбор образовательного учреждения и формы обучения (п. 1.1). В нем определены две формы организации образования детей рассматриваемой категории, – специальные (коррекционные) классы и интегрированные классы. В отличие от упомянутого выше нормативного акта Ленинградской области интегрированный класс предполагает не только совместное обучение детей с отклонениями и без таковых. Интегрированный класс определяется как форма организации образовательного процесса, при которой дети с отклонениями в развитии обучаются по соответствующим нарушениям

195 Приказ департамента образования и науки администрации Самарской области «О порядке организации коррекционно-развивающего сопровождения дошкольников с отклонениями в развитии в образовательных учреждениях Самарской области» от 04.11.2000 № 32-од // Текущий архив министерства образования и науки Самарской области.

196 Приказ главного управления образования администрации Самарской области «О Положении о специальных (коррекционных) группах для подростков с проблемами в развитии в учреждениях начального профессионального образования Самарской области» от 14.06.2002 № 173-од // Текущий архив министерства образования и науки Самарской области.

197 Приказ министерства образования и науки Самарской области «Об утверждении Положения об организации образования детей с отклонениями в развитии в общеобразовательных учреждениях Самарской области» от 27.07.2005 № 82-од // Волжская коммуна. 2005. 24 сентября.

общеобразовательным программам (основным и дополнительным) в одном классе с нормально развивающимися сверстниками в условиях массовой общеобразовательной школы (п. 1.3 Положения). Данное положение означает, что дети обучаются в одном классе, но по разным программам, что требует от учителя внимания к их индивидуальным особенностям и соответствующей квалификации педагогического персонала образовательного учреждения, более широкой адаптивности системы образования. Более того, положение устанавливает, что интегрированная форма организации образовательного процесса является приоритетной по отношению к специальному классу и индивидуальному обучению (п. 1.3). В развитие положений пункта 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании» указанный акт предусматривает, что заключение психолого-медико-педагогической комиссии (ПМПК), на основании которого ребенок принимается в интегрированный или специальный класс, должно содержать рекомендации по выбору образовательной программы. Психолого-медико-педагогический консилиум образовательного учреждения принимает решения об оптимальной форме организации образовательного процесса для ребенка с отклонениями в развитии при поступлении его в образовательное учреждение, переходе на новую ступень обучения и в течение всего периода обучения. Решение принимается на основании данных углубленного динамического психолого-педагогического обследования с учетом рекомендаций ПМПК (п. 2.6). Положение, действующее в Самарской области, предусматривает механизм реализации права на образование для детей с ограниченными возможностями здоровья, восполняет отсутствующие в федеральном законодательстве нормы права. Такая практика, по мнению автора, вполне соответствует положениям федерального законодательства, допускающего собственное правовое регулирование субъектов РФ по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов¹⁹⁸.

Таким образом, законодательство субъектов Российской Федерации в области специального образования отличается большим разнообразием. В ряде регионов предпринимаются меры по законодательному закреплению дополнительных гарантий образования для детей с ограниченными возможностями, касающихся интеграции и создания специальных условий обучения и воспитания для детей с отклонениями в развитии. При общей позитивной оценке решений, принимаемых органами власти субъектов РФ, нельзя не отметить, однако, возникающую проблему неравенства правового статуса учащихся с ограниченными возможностями на всей территории России (в первую очередь по причине разной бюджетной обеспеченности регионов). Эта проблема может и должна быть решена федеральным законодателем путем нормативно-правового закрепления механизма реализации и перечня дополнительных гарантий права на образование для детей с ограниченными возможностями. А пока, как справедливо отмечается в литературе, субъекты РФ по своему усмотрению либо устраняют пробелы федерального законодательства, либо «дополняют» федеральное регулирование¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 04.07.2003 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч.2). Ст. 2709.

¹⁹⁹ Ермошин Г.Т. Как формируется законодательство субъектов Российской Федерации в сфере образования // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 55.

Проблемы совершенствования российского законодательства в области специального образования

Действующее российское законодательство содержит основные, принципиальные положения, закрепляющие право любого человека на образование, что соответствует международным нормам и обязательствам России.

В соответствии со статьей 43 Конституции РФ каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Основное общее образование обязательно.

Согласно статье 2 Закона РФ «Об образовании» государственная политика в области образования основывается на принципах гуманистического характера образования, приоритета общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, общедоступности образования, адаптивности системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников. В соответствии с пунктом 1 статьи 5 указанного закона гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от состояния здоровья. Согласно пункту 6 указанной статьи, государство создает гражданам с ограниченными возможностями здоровья условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов.

Основные принципы, гарантирующие доступность образования и возможность его получения любым ребенком независимо от состояния здоровья, в законодательстве РФ четко закреплены. Однако наличие основных гарантий реализации права на образование не означает, что правовой механизм включения детей с ограниченными возможностями в единую образовательную среду уже создан.

Фактические данные показывают, что достаточно высокий процент детей школьного возраста, в том числе детей с ограниченными возможностями здоровья (инвалидность), образования не получает²⁰⁰.

По данным всероссийской переписи населения 2002 года в Архангельской области, например, из 12882 детей 8-летнего возраста 53 ребенка (0,4 %) не обучались, из 13168 детей 9 лет не обучались 45 (0,3 %). На 1000 человек 8-9 летнего возраста обучались 993, не обучались 4 и 3 ребенка соответственно²⁰¹.

Среди детей-инвалидов процент необучающихся намного выше, как показывают данные региональных органов власти. По сведениям департамента образования администрации Архангельской области, детей-инвалидов школьного возраста (от 7 до 15 лет) в Архангельской области на 1 января 2004 года было 2754 человек. Из них обучались в образовательных учреждениях 1689 (61,3 %), 518 (18,8 %) обучались в

²⁰⁰ Например, по данным ЮНЕСКО за 1999 год 115,4 миллионов детей школьного возраста в мире не охвачены школьным образованием, 3% из них приходится на страны Центральной и Восточной Европы: (см.: Образование для всех. Следующий ли мы намеченному курсу? Всемирный доклад по мониторингу образования для всех. 2002 г. Резюме // <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129777r.pdf>. С. 7).

²⁰¹ Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 т. Т. 3, кн. 1: Образование. М.: Статистика России, 2004. С. 886-888.

специальном (коррекционном) образовательном учреждении, обучались на дому 316 человек (11,5 %), получали индивидуальную помощь 36 (1,3 %), не посещали образовательные учреждения 195 человек, то есть примерно 7,1 %²⁰².

По данным департамента социальной защиты населения Архангельской области на 1.01.2009 из 1342 детей-инвалидов дошкольного возраста, проживающих в области в семьях, 583 ребенка (43,4 %) находятся дома (т.е. дошкольное образовательное учреждение не получают, 218 (16,2%) посещают специальные образовательные учреждения, а 16 человек (1,2%) нуждаются в устройстве в специальные учреждения²⁰³. Из 2545 детей-инвалидов школьного возраста 473 (18,6%) обучаются в специальных школах-интернатах, 113 человек (4,4%) – в специальных училищах, 21 (0,8%) – в специальных учреждениях в других регионах, 228 человек (9%) находятся на домашнем обучении, 191 (7,5%) – не обучаются, в т.ч. 135 (5,3%) по заключению ПМПК.

В марте – апреле 2005 года по инициативе общественных организаций инвалидов проведен мониторинг в трех наиболее крупных городах Архангельской области – Архангельск, Северодвинск, Новодвинск, в ходе которого родители необучающихся детей были опрошены о причинах, по которым дети не посещают школу²⁰⁴.

Результаты опроса выявили, что наряду с проблемами обеспечения физической доступности образования²⁰⁵, ряд негативных для ребенка с инвалидностью последствий связан с несовершенством существующих правовых механизмов обеспечения образования. Из числа опрошенных 9 человек указали на то, что бюро медико-социальной экспертизы не оформляет индивидуальную программу реабилитации (ИПР) ребенка, 14 человек указали, что в ИПР стоит отметка, что ребенок необучаем, 5 человек сообщили, что в справке психолого-медико-педагогической комиссии (ПМПК) стоит отметка о том, что ребенок необучаем.

Эти причины исключения детей из системы образования являются характерными не только для Архангельской области, но и для всей страны. В докладе Уполномоченного по правам человека за 2006 год отмечено, что на практике детей-инвалидов школьного возраста, которые не могут реализовать конституционное право на образование, сегодня около 200 тысяч²⁰⁶. Данный факт вынудил министерство образования РФ разъяснять органам управления образованием в регионах недопустимость практики признания ребенка необучаемым²⁰⁷. Тем не менее, такая практика

202 Текущий архив департамента образования администрации Архангельской области.

203 Отчет о работе с семьями, воспитывающими детей-инвалидов за 2008 год // Текущий архив Департамента социальной защиты населения Архангельской области.

204 Екимовская А.Е., Седовина Т.Н. Материалы мониторинга «Получают ли дети, имеющие инвалидность, школьное образование». Архангельск, 2005. С. 6-9. Мониторинг проводился путем опроса всех родителей, чьи дети не обучаются. Опрошены родители 71 ребенка.

205 Из числа опрошенных 14 человек указали, что дорога в школу не позволяет ребенку учиться (специальная школа находится далеко от дома). 28 человек отметили, что школа не готова, чтобы принять ребенка-инвалида, в том числе школа недоступна физически, не оборудована специальными техническими средствами, нет персональных помощников для ребенка и т.д.

206 Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации» от 10.05.2006 // <http://ombudsman.gov.ru/doc/spdoc/0206.shtml>

207 В письме управления специального образования министерства образования РФ от 06.04.2004 № 26/188-би, направленном в органы управления образованием субъектов РФ обращается внимание на недопустимость вынесения психолого-медико-педагогическими комиссиями заключений, препятствующих осуществлению права на образование детей-инвалидов, страдающих глубокой умственной отсталостью // Текущий архив департамента образования администрации Архангельской области.

не прекратилась полностью. Одна из причин – сохранение в нормах права понятий, характеризующих необучаемость детей, невозможность их обучения в условиях образовательного учреждения общего типа. Письмо министерства образования РФ, а тем более структурного подразделения министерства (которым являлось управление специального образования), не может восполнить правовой пробел, подразделение министерства не имеет полномочий по принятию норм права.

Включение детей с ограниченными возможностями здоровья в обычную образовательную среду (в отличие от специальных коррекционных образовательных учреждений) требует обеспечения не только технических, но, в первую очередь, методических и организационных условий для совместного обучения учащихся с разными возможностями и образовательными потребностями. А эти условия, в свою очередь, должны быть подготовлены публичной системой образования. В большинстве случаев такая подготовка должна осуществляться заранее, до поступления ребенка в школу. Для этого необходима оценка образовательных потребностей ребенка и разработка индивидуального учебного плана с учетом его возможностей и состояния здоровья. Какой орган, в каком порядке производит такую оценку, кто участвует в разработке индивидуального учебного плана, каким образом рассматриваются споры в связи с этими процедурами, в законе не определено. Такой пробел является существенным и не может быть восполнен подзаконными нормативными актами.

Органом, который фактически решает вопрос оценки образовательных возможностей ребенка, в настоящее время является психолого-медико-педагогическая комиссия (ПМПК), правовое положение которой законодательством Российской Федерации определено совсем недавно и лишь в виде самых общих правил (цели, основные направления деятельности, организация деятельности)²⁰⁸. До недавнего времени деятельность ПМПК регулировалась положениями, принятыми Министерством просвещения СССР в 70-х годах прошлого века, а также нормативными актами, принимаемыми в регионах в соответствии с рекомендациями министерства образования. Как правило, эти акты официально не опубликованы, поэтому их трудно найти и в справочно-правовых электронных системах.

Положения о ПМПК, утвержденные до принятия Конституции РФ и введения в действие Закона РФ «Об образовании», продолжали действовать вплоть до 2009 года, несмотря на их очевидные противоречия Конституции РФ и Закону РФ об образовании. Положение об областной ПМПК, утвержденное Минпросом СССР в 1974 году, определяло, что целью комиссии является дифференцированный отбор детей с недостатками умственного и физического развития в специальные общеобразовательные школы-интернаты, школы и дошкольные учреждения специального назначения системы просвещения²⁰⁹. Данное положение не предусматривало для родителя возможности выбора образовательного учреждения, что противоречило Закону РФ об образовании.

208 Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 24.03.2009 № 95 «Об утверждении Положения о психолого-медико-педагогической комиссии» // Российская газета. 2009. 9 июля.

209 Инструктивное письмо Министерства просвещения СССР от 21.11.1974 № 102-М // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1975. № 13. С. 7-26.

К полномочиям комиссии в соответствии с данным актом относились следующие действия:

- выдача рекомендации к направлению в лечебно-профилактические учреждения системы здравоохранения, а также в учреждения социального обеспечения детей, не подлежащих обучению в школах и дошкольных учреждениях общего назначения по состоянию здоровья и интеллекта²¹⁰;
- консультирование родителей и педагогов по вопросам лечения, воспитания и обучения детей с легкими отклонениями в развитии, не подлежащих направлению в специальные школы и дошкольные учреждения;
- решение вопроса о выводе из спецшкол и дошкольных учреждений специального назначения или переводе из одного типа учреждения в другой²¹¹.

Необходимость принятия нового нормативного правового акта, определяющего порядок деятельности ПМПК, в том числе порядок вынесения заключений в соответствии с пунктом 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании», была очевидна как для представителей системы образования, так и для тех, кто пользовался соответствующими услугами комиссии. Новая редакция указанной нормы закона возлагает на Правительство РФ обязанность определить порядок утверждения положения о комиссии²¹².

В соответствии с п.2 постановления правительства РФ от 18.08.2008 № 617 обязанность принять соответствующее положение возложена правительством РФ на Минобрнауки, которое и утвердило его своим приказом после согласования с Минздравсоцразвития РФ.

Согласно новому документу, целью комиссии является выявление детей с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении, проведение их комплексного обследования и подготовки рекомендаций по оказанию им психолого-медико-педагогической помощи и организации их обучения и воспитания. Положение определяет организационные основы деятельности комиссии (виды комиссий (центральная и территориальные), виды учетных документов, перечень специалистов, входящих в состав комиссии, основные элементы организации деятельности комиссии – обследование ребенка, ведение протокола, выдача копии заключения родителям). За рамками данного документа остались вопросы оснований и порядка проведения собственно обследования, права и обязанности участников данных отношений, порядок обжалования решения центральной комиссии, которые являются важными и необходимыми, прежде всего, для защиты прав и интересов обследуемых детей. Таким образом, дальнейшее урегулирование указанных отношений будет производиться региональными органами управления в сфере образования, должны утвердить состав и порядок работы комиссии (п. 4 Положе-

²¹⁰ Противоречие данного положения Конституции РФ и Закону РФ «Об образовании» очевидно, так как данное положение дает основание для отказа ребенку в праве на образование посредством признания его необучаемым.

²¹¹ Закон РФ «Об образовании» не содержит термина «вывод из учреждения». Перевод ребенка из одного учреждения в другое возможен только по согласию родителей. Поэтому данное положение также противоречило закону.

²¹² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу о гражданах с ограниченными возможностями здоровья» от 30.06.2007 № 120-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3215.

ния), порядок направления детей на комиссию, обжалования решений комиссии (п. 8 Положения).

Регулирование представленных отношений не является законченным и приемлемым без закрепления основных гарантий по защите прав ребенка и его законных представителей при проведении обследования, права ребенка на образование и закрепления его права на получение специальных образовательных услуг или специальной помощи. Отсутствие порядка обжалования решения центральной комиссии, привлечения независимых экспертов и их заключений при проведении обследований превращает сферу рассматриваемых отношений в монопольную область деятельности назначаемых в директивном порядке специалистов. При этом значимость решения таких экспертов велика настолько, что может серьезно повлиять на дальнейшую судьбу ребенка, реализацию возможностей его развития (как открыв новые возможности, так и ограничив их), интеграции в определенные социальные группы и т.д. Практика показывает, что придание широких полномочий подобным структурам без создания надлежащих механизмов пересмотра либо корректировки их решений, защиты прав граждан, в отношении которых выносятся юридически значимые решения, оказывающие существенное влияние на реализацию их прав и возможностей, приводит к произвольному вмешательству в вопросы, относящиеся к сфере самоопределения личности, ограничению прав или возможностей их реализации и как итог – неудовлетворенности граждан в получении государственных услуг и даже процессом осуществления социальной политики в отдельных сферах.

Органы управления образованием, в том числе и в Архангельской области, при организации деятельности ПМПК в настоящее время руководствуются письмами управления специального образования министерства образования РФ. Инструктивным письмом о психолого-медико-педагогической комиссии определено, что ПМПК реализует консультативно-диагностическую и коррекционно-педагогическую деятельность в отношении детей с отклонениями в развитии от рождения до 18 лет²¹³. Данным письмом ПМПК создается как учреждение с целью организации помощи детям с отклонениями в развитии на основе проведения комплексного диагностического обследования и определения специальных условий для получения ими образования и необходимого медицинского обслуживания.

Информация, сообщаемая во время консультаций юристам некоммерческого сектора, а также данные опросов, которые проводились в Архангельске, Северодвинске, Новодвинске в 2005–2006 годах, показывают неудовлетворенность родителей, имеющих детей с ограниченными возможностями, деятельностью ПМПК. Более половины опрошенной группы родителей (всего в опросе участвовало более 100 человек) заявляют о том, что у них не было возможности выбора образовательного учреждения, в котором будет обучаться ребенок; примерно в половине случаев форма обучения была однозначно рекомендована специалистами ПМПК²¹⁴. Результаты оп-

²¹³ Инструктивное письмо управления специального образования Министерства образования РФ «О психолого-медико-педагогической комиссии» от 14.07.2003 № 27/2967-6 // Текущий архив департамента образования администрации Архангельской области.

²¹⁴ Трескин В. Социологическое исследование «Отношение родителей детей с особыми возможностями здоровья к инклюзивному подходу в образовании» // Общественный доклад о положении детей с инвалидностью в г. Архангельске. Архангельск, 2007. С. 37.

росов экспертов из числа педагогов и руководителей школ указывают на распространённость мнения о необучаемости детей с ограниченными возможностями здоровья²¹⁵.

В ряде действующих подзаконных актов содержатся противоречащие законодательству об образовании положения. Согласно Типовому положению о дошкольном образовательном учреждении, утвержденному постановлением Правительства РФ²¹⁶, дети с отклонениями в развитии принимаются в дошкольные образовательные учреждения любого вида *при наличии условий для коррекционной работы* (курсив мой. – Е.Ш.). В то же время в соответствии с Законом о социальной защите инвалидов (который имеет более высокую юридическую силу, чем акт Правительства РФ) детям-инвалидам дошкольного возраста *должны быть* (курсив мой. – Е.Ш.) предоставлены необходимые реабилитационные меры и созданы условия для пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа (ст. 18). Как следствие такой коллизии, при отсутствии достаточного финансового обеспечения условий обучения детей со специальными образовательными потребностями акт Правительства РФ служит основанием для отказа в приеме ребенка в дошкольное образовательное учреждение по месту жительства.

Серьезным недостатком механизма реализации права на образование является отсутствие в законе понятия «индивидуальный учебный план». Данное понятие упоминается в пункте 4 статьи 50 Закона РФ «Об образовании», но не раскрывается; закон не указывает требований к его содержанию и порядку составления.

При наличии коллизий и пробелов в правовом регулировании отношений в сфере образования детей с инвалидностью еще больше вопросов и путаницы вносит нормативный акт, принятый министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, устанавливающий критерии ограничения категорий жизнедеятельности, к числу которых относится способность к обучению²¹⁷.

Ограничения способности к обучению специалисты учреждений медико-социальной экспертизы устанавливают, исходя из следующей градации степени выраженности таких ограничений:

1 степень – способность к обучению, а также к получению образования определенного уровня в рамках государственных образовательных стандартов в образовательных учреждениях общего назначения с использованием специальных методов обучения, специального режима обучения, с применением при необходимости вспомогательных технических средств и технологий;

²¹⁵ Трескин В. Отчет социологического исследования «Причины трудностей получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья в массовых школах Архангельска» // Общественный доклад о положении детей с инвалидностью в г. Архангельске. Архангельск, 2007. С. 61.

²¹⁶ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового положения о дошкольном образовательном учреждении от 01.07.1995 № 677 // Собрание законодательства РФ. 10.07.1995. № 28. Ст. 2694. Следует отметить, что в новом типовом положении о дошкольном образовательном учреждении, утвержденном постановлением правительства РФ от 12.09.2008 № 666, указанная норма отсутствует. В соответствии с новым актом при приеме детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-инвалидов в дошкольные образовательные учреждения любого вида дошкольное образовательное учреждение обязано обеспечить необходимые условия для организации коррекционной работы.

²¹⁷ Классификации и критерии, используемые при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы. Утв. приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 22.08.2005 № 535 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 38.

2 степень – способность к обучению только в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии или на дому по специальным программам с использованием при необходимости вспомогательных технических средств и технологий;

3 степень – неспособность к обучению.

При сопоставлении этих норм с положениями пункта 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании» (о компетенции ПМПК), возникают сомнения в том, что именно органы и учреждения системы образования ответственны за определение «образовательного маршрута» ребенка с инвалидностью.

Указанный нормативный правовой акт, являясь подзаконным, может применяться лишь в части, не противоречащей закону. Он предназначен для применения исключительно специалистами учреждений медико-социальной экспертизы и не может препятствовать получению ребенком образования. Однако несогласованность положений нормативных актов порождает неясность в правоприменительной практике и, следовательно, возможность нарушений права ребенка с ограниченными возможностями на образование²¹⁸.

Согласно Типовому положению об общеобразовательной школе-интернате, утвержденному постановлением Правительства РФ, в школы-интернаты принимаются дети без отклонений в развитии, не имеющие медицинских показаний, несовместимых с пребыванием в школе-интернате²¹⁹. Исходя из указанного положения, доступ в такие образовательные учреждения для некоторых детей с инвалидностью может быть закрыт, а это противоречит конституционному принципу равенства (ст. 19 Конституции РФ). Такое положение является дискриминационным, поскольку позволяет любое отклонение в развитии (даже незначительное, по мнению специалистов) рассматривать как ограничение прав ребенка.

Закон РФ «Об образовании» не содержит норм, которые обеспечивали бы обязательность принятия мер по организации специальных условий образования для детей с ограниченными возможностями здоровья. В действующих законодательных актах Российской Федерации об образовании терминов «специальное образование», «право на специальное образование» нет. Несмотря на это, Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ» указывают на отдельные характеристики специального образования (средства и задачи), такие как специальные условия получения образования²²⁰, специальные учеб-

218 По данным опроса родителей детей с инвалидностью школьного возраста, проживающих в трех городах Архангельской области (Архангельск, Северодвинск, Новодвинск), проведенного в 2005 году, пятая часть детей-инвалидов школьного возраста, не получающих образования, имеет заключение психолого-медико-педагогической комиссии о необучаемости ребенка. По данным департамента социальной защиты населения Архангельской области на 01.01.2009 из общего числа детей-инвалидов школьного возраста, которые не обучаются (191 ребенок), 135 человек, то есть более 2/3 не обучаются по заключению ПМПК. Отчет о работе с семьями, воспитывающими детей-инвалидов за 2008 год // Текущий архив Департамента социальной защиты населения Архангельской области.

219 Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового положения об общеобразовательной школе-интернате» от 26.06.1995 № 612 // СЗ РФ. 10.07.1995. № 28. Ст. 2671.

220 Абзац 5 статьи 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ». О специальных условиях получения образования лицами, имеющими ограниченные возможности здоровья и особенности развития, упоминается и в федеральной программе развития образования (см.: Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования» от 10.04.2000 № 51-ФЗ. Разд. III. Подразд. 1 // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1639).

ные пособия и литература, услуги сурдопереводчиков²²¹, коррекция нарушений развития, социальная адаптация на основе специальных педагогических подходов²²², интеграция в общество²²³. Пункт 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании» предусматривает обязанность органов управления образованием создавать специальные (коррекционные) образовательные учреждения для детей и подростков с отклонениями в развитии²²⁴. Именно эти учреждения, в отличие от общеобразовательных, предназначены в настоящее время для осуществления специального образования. Закон РФ «Об образовании», кроме того, указывает на возможность установления специальных образовательных стандартов для обучающихся с отклонениями в развитии (п. 2 ст. 7). На специальные образовательные стандарты и программы указывала и федеральная программа развития образования 2000 года. Наличие специальных стандартов предполагает особое содержание образования, следовательно, актуальность и необходимость специального образования законодателем признается.

Ряд подзаконных актов принят в развитие норм пункта 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании». Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении²²⁵ определяет виды таких учреждений в зависимости от характера отклонений в развитии ребенка (слепой, слабовидящий, глухой, слабослышащий, с задержкой психического развития, умственно отсталый и т.д.), устанавливает предельную наполняемость классов (групп) в зависимости от вида учреждения (класса, группы). Типовое положение об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи²²⁶, определяет одной из целей такого учреждения выявление и коррекцию отклонений развития, оказание помощи ребенку.

Создание специальных образовательных учреждений предусмотрено законом не только для детей с отклонениями в развитии. Согласно пункту 11 статьи 50 Закона РФ «Об образовании» такие учреждения создаются для детей с девиантным поведением. В соответствии с данной нормой детям в них должны быть созданы особые условия воспитания и обучения на основе специального педагогического подхода²²⁷. Принятое во исполнение норм закона типовое положение о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением определяет целью такого учреждения обеспечение детям психологической, медицинской и социальной реабилитации, включая коррекцию их поведения и адаптацию в

221 Абзац 8 статьи 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ».

222 Пункт 6 статьи 5 Закона РФ «Об образовании».

223 Пункт 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании», статья 9 Федерального закона «О социальной защите инвалидов РФ».

224 Специальные (коррекционные) образовательные учреждения являются в соответствии со статьей 12 Закона РФ «Об образовании» самостоятельным типом образовательных учреждений, наряду с дошкольными, общеобразовательными и др.

225 Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении типового положения о специальном (коррекционном) образовательном учреждении» от 12.03.1997 № 288 // СЗ РФ. 1997. № 11.

226 Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи» от 31.07.1998 № 867 // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3911.

227 В соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» органы управления образованием могут создавать специальные (коррекционные) образовательные учреждения закрытого типа для несовершеннолетних в возрасте от 11 до 18 лет, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода в случае, если они совершили деяние, являющееся преступлением согласно Уголовному кодексу РФ (см.: Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 № 120-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177).

обществе, а также создание условий для получения ими образования²²⁸. Следовательно, и в данном случае речь идет не только об обучении и воспитании учащихся, но и о специальном образовании, объединяющем элементы обучения, воспитания, реабилитации и коррекции. В то же время специальное образование для детей с девиантным поведением и для детей с ограниченными возможностями здоровья различается как по содержанию, так и по методам и средствам.

Таким образом, российский законодатель признает существование такого явления как «специальное образование». Однако ввести его в разряд нормативных дефиниций до сих пор не удалось. Наличие отдельных несистематизированных норм, характеризующих специальное образование, позволяет сделать вывод о том, что в российской правовой науке соответствующий правовой институт находится в стадии формирования. Об этом свидетельствуют и попытки придать ему форму законодательных норм.

В начале 1990-х годов был разработан проект законодательного акта о специальном образовании. Законопроект был внесен в Государственную Думу в середине 1990-х годов, рассматривался дважды – в 1996 и в 1999 годах (после существенной переработки). Оба раза проект был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, но отклонен президентом и так и не стал федеральным законом. В указанном законопроекте содержится следующее определение: «специальное образование – дошкольное, общее и профессиональное образование всех образовательных уровней, для получения которого лицам с ограниченными возможностями здоровья создаются специальные условия для получения образования».

Аналогичное определение содержит модельный закон СНГ «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья»²²⁹. К специальным условиям этот акт относит условия обучения (воспитания), в том числе специальные образовательные программы и методы обучения, индивидуальные технические средства обучения и среду жизнедеятельности, а также педагогические, медицинские, социальные и иные услуги, без которых невозможно (затруднено) освоение общеобразовательных и профессиональных образовательных программ лицами с ограниченными возможностями здоровья.

В ряде регионов России приняты нормативные акты, содержащие нормы об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (о чем уже говорилось ранее). Группой специалистов предпринята попытка разработать модельный региональный закон об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья²³⁰.

Проблема обеспечения равных условий доступности образования для детей с ограниченными возможностями широко обсуждается в обществе. Как показывают

²²⁸ Постановление Правительства РФ «Об утверждении типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением» от 25.04.1995 № 120 // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1681.

²²⁹ Модельный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». Принят в г. Санкт-Петербурге 7.12.2002 постановлением 20-5 на XX пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // <http://cis.unibel.by/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=126>; <http://www.law.mix.ru/abro.php?id=2692>. Модельное законодательство Содружества независимых государств, по существу, формирует новый для России (и других стран СНГ) тип источников правотворчества, способный оказывать влияние на формирование национального законодательства.

²³⁰ См.: Образование и реабилитация особого ребенка. М.:

данные проведенного в ноябре 2006 года в Архангельске социологического исследования, руководители муниципальных образовательных учреждений и педагоги во многих случаях не представляют, каким образом должен быть организован образовательный процесс в случае, когда в группе (классе) обучаются дети с ограниченными возможностями здоровья²³¹.

Не закреплена нормативно обязанность органов управления образованием по обеспечению учреждений методической помощью в организации педагогического процесса при совместном обучении детей с разными образовательными потребностями, составлении индивидуальных планов для тех учащихся, которые имеют трудности в обучении. Между тем такие гарантии являются необходимыми и важными и не могут быть обеспечены лишь педагогическими средствами без правового вмешательства. На практике складывается такая ситуация, при которой получение образования в специальных условиях коррекционного учреждения становится не правом, а единственной возможностью для ряда детей, которых общество, назвав неполноценными, вытесняет в специальные учреждения²³². Между тем, многие из таких детей могли бы с успехом учиться в общеобразовательных учреждениях (например, дети с нарушениями опорно-двигательного аппарата, не имеющие отклонений в умственном развитии), если бы имели по закону право на специальное образование или специальную помощь в обучении. Указанное право давало бы возможность обучаться в условиях образовательного учреждения любого типа, а не только специального (коррекционного). Это, в свою очередь, позволило бы детям с ограниченными возможностями получить профессиональное образование наряду с «нормальными» сверстниками и стать равными членами общества, частью большинства.

Имеющиеся в законодательстве России нормы-гарантии не обеспечивают фактического равенства детей и доступности обычных (массовых) образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья.

Законодатель недостаточно четко определяет, что специальные условия (в том числе и специальная школа) для ребенка создаются только в случае, когда образование в обычных условиях неэффективно, невозможно, способно причинить вред ребенку или другим учащимся. Нормы Закона РФ «Об образовании» в общей форме закрепляют антидискриминационные положения, а фактическое равенство учащихся с разными образовательными возможностями обеспечивается не всегда.

Нормы закона не обеспечивают в полной мере обоснованных направлений ребенка в специальные учреждения, в том числе школы-интернаты, или учреждения социальной защиты постоянного пребывания, то есть в «закрытые» (в смысле отсутствия возможности общения со сверстниками и другими людьми вне стен учреждения) институты.

231 Общественный доклад о положении детей с инвалидностью в г. Архангельске. Архангельск, 2007. С. 51-52. Социологическое исследование «Причины трудностей получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья в массовых школах г. Архангельска» проводилось по инициативе общественных организаций инвалидов. В ходе исследования были опрошены эксперты системы образования (руководители, педагоги, сотрудники муниципальных и областных органов управления образованием). Опрос показал, что, по мнению экспертов, основные трудности совместного обучения детей связаны с материальными препятствиями, — трудностью транспортной доступности школы, отсутствием пандусов, подъемников, неприспособленными лестницами. Второй трудностью эксперты назвали отсутствие методической основы для перестройки собственной работы и свою психологическую неготовность.

232 Результаты опроса родителей детей-инвалидов, проживающих в г. Архангельске, проведенного в декабре 2006 года, показывают, что родителям только каждого пятого ребенка предлагалось прохождение обучения в общеобразовательной школе.

Закрепление в законе права на специальное образование призвано устранить неравенство в доступе к образованию различных лиц в зависимости от состояния их здоровья. В этом смысле оно обеспечивает государственную политику недискриминации и является гарантией получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья.

Экономическая доступность образования также не в полной мере гарантирована законом. Существующая практика финансирования образовательных учреждений (прежде всего дошкольных и учреждений общего образования) не позволяет обеспечивать предоставление специальных образовательных услуг в образовательных учреждениях общего типа. Принимать ребенка с ограниченными возможностями образовательному учреждению общего типа невыгодно экономически. Дети с ограничениями слуха, зрения, опорно-двигательного аппарата, не имеющие умственных недостатков, в настоящее время не могут посещать так называемые массовые школы, что ставит их в неравное положение с другими учащимися.

Отсутствие четкого представления, закрепленного в законе, о содержании понятия «специальное образование» означает, что данное понятие полностью относится к сфере педагогики. А это, в свою очередь, не позволяет рассуждать о каких-либо правах на получение образования в «специальных» условиях, то есть о праве на специальное образование.

Формулировка пункта 10 статьи 50 Закона РФ «Об образовании» дает основание сделать вывод о существовании права ребенка с отклонениями в развитии на обучение в специальном образовательном учреждении, в специальных условиях в соответствии со специальным государственным образовательным стандартом²³³. Однако отсутствие в законе такой гарантии, как право на специальное образование приводит к существованию стереотипа: обычные школы существуют для «нормальных» детей, а для инвалидов есть специальные школы. Естественно, что с таким положением в условиях, когда государство признает человека, его права и свободы наивысшей ценностью, а всех граждан равными, мириться нельзя.

Под правом на специальное образование подразумевается возможность обучаться и воспитываться в особых условиях образовательной среды с использованием специальных средств технического и педагогического характера. Эти условия и средства предназначены содействовать максимально возможной реализации права на образование (овладение учебным материалом, получение образования определенного уровня) субъектом, имеющим трудности в усвоении учебного материала в силу состояния здоровья или задержки в развитии. В сложных случаях, когда обучение основам наук фактически не возможно, право на специальное образование означает право на социализацию, обучение необходимым жизненным навыкам и средствам удовлетворения основных жизненных потребностей²³⁴.

²³³ Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования» от 10.04.2000 № 51-ФЗ также указывает на такие ожидаемые от развития образования результаты, как создание специальных условий для получения образования лицами, имеющими ограниченные возможности здоровья и особенности развития, введение специальных государственных образовательных стандартов и программ для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (см.: Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования» от 10.04.2000 № 51-ФЗ. Разд. III. Подразд. 1 // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1639).

²³⁴ Речь идет о детях с тяжелыми умственными расстройствами. В специальной педагогике признается, что при должным образом поставленной коррекционно-педагогической работе такие дети способны освоить некоторые навыки социального поведения, обще-

Право на специальное образование может возникнуть как до поступления в образовательное учреждение, так и на любом этапе получения образования, если обучающийся испытывает трудности при получении образования в обычных условиях по причине особенностей развития и эти трудности не могут быть устранены без создания специальных условий обучения и воспитания. При этом под специальными условиями получения образования имеются в виду не только технические, но прежде всего учебно-методические условия и средства.

Таким образом, право на специальное образование по существу представляет собой гарантию реализации права на образование. Необходимость его законодательного регулирования очевидна. Только при достижении правовой определенности в данном вопросе можно говорить об обеспеченности реализации права на образование для учащихся с ограниченными возможностями здоровья, причем основные нормы о специальном образовании должны включаться именно в федеральное законодательство. В этом мнение автора совпадает с позицией, выраженной в науке ранее: на федеральном уровне следует осуществлять правовое решение основных понятийных, методологических вопросов и регулирование отношений, определяющих суть образовательной деятельности²³⁵.

Учитывая изложенное, предлагается дополнить Закон РФ «Об образовании» статьей 50.1 следующего содержания:

«50.1. Дополнительные гарантии реализации права на образование для отдельных категорий учащихся.

1. Учащиеся (воспитанники) с ограниченными возможностями здоровья вправе при наличии достаточных оснований получить образование в специальных условиях (специальное образование).

Специальное образование может быть получено в дошкольном, общеобразовательном учреждении, учреждении начального профессионального образования, а также в специальном (коррекционном) образовательном учреждении.

2. Право на специальное образование возникает у лица, имеющего стойкие (длительные) расстройства здоровья, отклонения в физическом и (или) психическом развитии, влекущие невозможность освоения образовательных программ, утвержденных в соответствии с государственным образовательным стандартом.

Подтверждение права на специальное образование, а также установление объема и содержания специальных образовательных услуг производится психолого-медико-педагогической комиссией.

3. Предоставление специальных образовательных услуг, в том числе в специальном (коррекционном) образовательном учреждении, производится с согласия родителей по заключению психолого-медико-педагогической комиссии».

ния, самообслуживания, что также рассматривается как обучение (см.: Специальная педагогика: Учеб. пособие / Под ред. Н.М. Назаровой. М.: Академия, 2005. С.23).

²³⁵ Ермошин Г.Т. Как формируется законодательство субъектов Российской Федерации в сфере образования // Журнал Российского права. 2000. № 8. С. 58.

Кроме того, положения о специальном образовании могут и должны быть включены в региональное законодательство, которое способно разрешать вопросы интегрированного образования, создания дополнительных по отношению к федеральным гарантиям специального образования с учетом возможностей региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы юридического механизма реализации права на образование детей с ограниченными возможностями являются для России актуальными. Это связано как с общемировой тенденцией расширения понятия доступности различных социальных услуг (в том числе образования) для особых групп населения, так и с реальным положением людей с ограниченными возможностями в нашей стране.

Российское законодательство закрепляет основные гарантии реализации права на образование для детей и подростков с ограниченными возможностями (отклонениями в развитии). Согласно Конституции РФ и Закону РФ «Об образовании», доступность и бесплатность дошкольного общего и начального профессионального образования гарантирована каждому. В то же время, ряд детей с ограниченными возможностями образования не получает. Одна из причин такой ситуации – недостаточная разработанность в российском законодательстве механизма правового обеспечения реализации права на образование.

Одним из путей решения данной проблемы является введение в российское законодательство понятия «право на специальное образование», под которым понимается возможность получить в соответствии с законом специальные образовательные услуги. Такое право должно быть закреплено за теми учащимися, которые в силу особенностей состояния здоровья, физического и психического развития (не обязательно подтвержденных статусом инвалида) испытывают трудности в освоении образовательных программ, разработанных в соответствии с государственным образовательным стандартом, в обычных условиях и нуждаются в специальных образовательных услугах. Такие услуги связаны с определением особенностей содержания образования, применением специальных методов и средств обучения. Закон должен закреплять понятие специальных образовательных услуг, общий порядок оценки нуждаемости учащегося в специальных образовательных услугах, порядок обжалования заключения комиссии, производящей такую оценку (психолого-медико-педагогической комиссии).

Отсутствие в федеральном законодательстве подобных норм может быть отчасти восполнено законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Такие акты принимаются в различных субъектах федерации. В ряде регионов России приняты законодательные акты, включающие нормы о специальном образовании, об интегрированном образовании. Органы управления системой образования нарабатывают опыт обеспечения дополнительных гарантий для детей с ограниченными возможностями на муниципальном уровне.

Такая практика, однако, не может восполнить пробелы федерального законодательства полностью. Именно в законодательстве об образовании Российской Феде-

рации должны содержаться нормы, закрепляющие гарантии равенства и действительной общедоступности образования для всех граждан, нормы, определяющие основные понятия, относящиеся к специальному образованию. Тот факт, что такие понятия относятся к числу основных, обусловлен реальностью соответствующего явления. По некоторым данным, в настоящее время в России в системе специального образования обучается более 500 тысяч детей и подростков школьного возраста²³⁶. По данным специальных исследований, количество учащихся, которые не в состоянии освоить образовательные программы начальной школы, составляет около 20-30 % обучающихся, а около 70-80 % из них нуждаются в специальных формах и методах обучения²³⁷. Формирование таких норм – одна из задач совершенствования российского законодательства об образовании. Необходимость такого законодательного решения очевидна.

В России к настоящему времени не сложилось практики регулирования специального образования в законодательных актах. Отдельного закона о специальном образовании либо соответствующего раздела в законодательстве об образовании в России нет. Нормы, обеспечивающие регулирование специального образования, в основном содержатся в подзаконных актах. Сложившиеся традиции правового регулирования в рассматриваемой сфере, по-видимому, являются одной из причин, по которым федеральный закон об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья пока не принят. Однако совершенствование законодательства в сфере образования детей с ограниченными возможностями необходимо безотлагательно.

²³⁶ Специальная педагогика: Учеб. пособие / Под ред. Н.М. Назаровой. М.: Академия, 2005. С.23.

²³⁷ Гонеев А.Д., Лифинцева Н.И., Ялпаева Н.В. Основы коррекционной педагогики. М.: АCADEMIA, 1999. С. 3.

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные акты

1. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. I. Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 96-102.
2. Всемирная декларация об образовании для всех и Рамки действий для удовлетворения базовых образовательных потребностей. 1990 // <http://www.un.org/russian/document/declarat/jomtien.pdf>.
3. Всемирная программа действий в отношении инвалидов. Принята резолюцией 37/52 Генеральной Ассамблеи ООН от 03.12.1982 // <http://www.un.org/russian/esa/social/disabled/prog1.htm>; [prog2.htm](http://www.un.org/russian/esa/social/disabled/prog2.htm); [prog3.htm](http://www.un.org/russian/esa/social/disabled/prog3.htm)
4. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.
5. Дакарские рамки действий. Образование для всех: выполнение наших коллективных обязательств. 2000 // <http://www.un.org/russian/events/literacy/dakar.htm>.
6. Декларация прав ребенка. Провозглашена резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20.11.1959 // <http://www.un.org/russian/document/declarat/childdec.htm>
7. Декларация прав умственно отсталых лиц. Провозглашена резолюцией 2856 (XXVI) Генеральной Ассамблеи ООН 20.12.1971 // <http://www.un.org/russian/document/declarat/retarded.htm>.
8. Декларация о правах инвалидов. Провозглашена резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН 09.12.1975 // <http://www.un.org/russian/document/declarat/disabled.htm>.
9. Декларация о праве на развитие. Провозглашена резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН 04.12.1986 // <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/500/64/IMG/NRO50064.pdf>.
10. Декрет СНК РСФСР «Об утверждении Положения о профессионально-технических школах Народного Комиссариата Социального Обеспечения для инвалидов» от 04.01.1926 // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1926. № 3. Ст. 7.
11. Декрет СНК РСФСР «Об утверждении Положения о Всероссийском объединении глухонемых» от 23.06.1926 // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1926. № 37. Ст. 296.
12. Декрет СНК РСФСР «Об учреждениях для глухонемых, слепых и умственно-отсталых детей и подростков» от 23.11.1926 // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1926. № 83. № 613.

13. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. I. Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 199-232.
14. Европейская социальная хартия от 18.10.1961 // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. I. Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 232-251.
15. Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 03.05.1996 // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
16. Закон Вологодской области «Об индивидуальном воспитании и обучении детей-инвалидов и детей, находящихся на длительном лечении» от 31.01.2005 № 1217-03 // Законодательство Вологодской области. 2005. № 1.
17. Закон Кировской области «Об образовании в Кировской области» от 11.02.2003 № 133-30 с изменениями, внесенными законами Кировской области от 29.12.2004 № 303-30, от 02.08.2005 № 354-30, от 28.09.2006 № 39-30, от 21.02.2007 № 81-30 // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2003. № 2(47); Вятский край. 2005. 18 января; 2005. 16 августа; 2006. 10 октября; 2007. 03 марта.
18. Закон Кировской области «Об установлении нормативов финансирования общеобразовательных учреждений в Кировской области» от 03.11.2005 № 371-30 с изменениями, внесенными законом Кировской области от 29.11.2006 № 51-30 // Вятский край. 2005. 15 ноября; 2006. 13 декабря.
19. Закон Республики Карелия «Об образовании» от 29.04.2005 № 874-ЗРК в редакции законов РК от 16.12.2005 № 933-ЗРК, от 18.07.2006 № 1018-ЗРК // Собрание законодательства Республики Карелия. 2005. № 4 (ч. I); 2005. № 12 (ч. I); 2006. № 7 (ч. I).
20. Закон РСФСР «О народном образовании» от 02.08.1974 // Свод законов РСФСР. Т.3. 1988. С. 245. М.: Советская Россия, 1986.
21. Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.
22. Закон Самарской области «Об утверждении областной целевой программы «Организация образовательных ресурсов Самарской области для интеграции детей и молодых людей с проблемами в развитии на 2005-2008 годы» с изменениями, внесенными законом Самарской области от 07.07.2005 № 150-ГД // Волжская коммуна. 2004. 04 ноября; 2005. 08 июля.
23. Закон Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах социальной защиты граждан с ограничениями жизнедеятельности по реализации права на образование в Санкт-Петербурге» от 31.01.2003 № 11-1 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2003. № 3.
24. Закон Санкт-Петербурга «О компенсациях обучающимся в негосударственных образовательных учреждениях Санкт-Петербурга» от 05.10.1998 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга 1998. № 12.

25. Закон СССР «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР» от 24.12.1958 // Ведомости Верховного Совета СССР и союзных республик. 1959. № 1.
26. Закон СССР «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» от 19.07.1973 № 4536-VIII // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 30. Ст. 392.
27. Инструктивное письмо Министерства СССР «О направлении положений о республиканской и областной медико-педагогической комиссиях и инструкций по приему в специальные школы для детей с недостатками умственного и физического развития» от 21.11.1974 № 102-М // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1975. № 13. С. 7-26.
28. Инструктивное письмо управления специального образования министерства образования РФ органам управления образованием субъектов РФ о психолого-медико-педагогической комиссии от 14.07.2003 № 27/2967-6 // Текущий архив департамента образования администрации Архангельской области.
29. Инструкции по приему аномальных детей в дошкольные учреждения специального назначения системы Министерства просвещения СССР от 22.04.1977 № 183-М // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1977. № 16. С. 19-31.
30. Инструкция по приему детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата в дошкольные учреждения специального назначения от 22.04.1977 № 183-М // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1977. № 16. С. 29-31.
31. Классификации и временные критерии, используемые при осуществлении медико-социальной экспертизы. Утв. Приказом Министерства здравоохранения РФ от 29.01.97 № 30 и Постановлением Министерства труда и социального развития РФ от 29.01.97 № 1 // Бюллетень Минтруда РФ. 1997. № 2.
32. Классификации и критерии, используемые при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы. Утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 22.08.2005 № 535 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 38.
33. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 15.12.1960 // <http://www.un.org/russian/document/convents/educat.htm>
34. Конвенция о правах инвалидов. Принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН 13.12.2006 // <http://www.un.org/russian/disabilities/convention/disabilitiesconv.pdf>
35. Конвенция о правах ребенка. Принята Генеральной ассамблеей ООН 20.11.1989 // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. I: Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 179-199.

36. Конституция (основной закон) РСФСР. Принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. № 51. Ст. 582.
37. Конституция РФ. Принята референдумом 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 декабря.
38. Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19.12.1966 // Сборник важнейших документов по международному праву. Часть I: Общая. М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. С. 167-178.
39. Модельный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». Принят в г. Санкт-Петербурге 7.12.2002 Постановлением 20-5 на XX пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // <http://cis.unibel.by/>
40. Областной закон «О специальном (коррекционном) образовании в Ленинградской области» от 23.07.2002 № 28-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. 2002. № 12.
41. Областной закон «Об образовании». Принят Архангельским областным собранием депутатов 03.04.1996 № 38-22-03 с изменениями и дополнениями, внесенными областными законами № 277-34-03 от 26.11.2004; № 12-2-03 от 03.03.2005; № 59-4-03 от 22.06.2005; № 128-8-03 от 08.12.2005; № 208-12-03 от 27.09.2006; № 253-внеоч.-03 от 19.10.2006; № 255-внеоч.-03 от 19.10.2006 // Волна. 1996. № 18; 2004. № 47; 2005. № 10-11; № 27; Спецвыпуск; 2006. Спецвыпуск № 4; Спецвыпуск № 6.
42. Письмо Замнаркома просвещения «О недостатках и извращениях в ходе пересмотра специальных школ и детских домов» от 13.01.1937 № 88 // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1937. № 4. С. 6-7.
43. Письмо Замнаркома просвещения «О мероприятиях по улучшению дела обучения глухонемых детей в 1937/38 учебном году» от 15.03.1937 № 561 // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1937. № 8. С. 10-11.
44. Письмо министерства общего и профессионального образования «Об условиях приема и обучения инвалидов в учреждениях высшего профессионального образования» от 25.03.1999 № 27/502-6 // Бюллетень Минобразования РФ. 1999. № 5.
45. Письмо Наркомпроса и Наркомсобеса РСФСР «О специальных детдомах для детей-инвалидов» от 01.06.1935 № 20/003 // Сборник по вопросам охраны детства Комиссии по улучшению жизни детей (деткомиссия) при ВЦИК. 1935. Вып. III. С. 67.
46. Письмо Наркомсобеса «О детских учреждениях в системе Наркомсобеса» от 13.07.1935 № 47/15 // Сборник по вопросам охраны детства Комиссии по улучшению жизни детей (деткомиссия) при ВЦИК. 1935. Вып. III. С. 68-70.
47. Письмо управления специального образования министерства образования РФ органам управления образованием субъектов РФ от 06.04.2004 № 26/188-би // Текущий архив департамента образования администрации Архангельской области.

48. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки «Об участии в ЕГЭ отдельных категорий выпускников» от 21.02.2006 № 01-100/08-01 // Официальные документы в образовании. 2006. № 7.
49. Положение о вспомогательной школе и вспомогательных группах для умственно-отсталых детей. Утв. Народным Комиссариатом просвещения РСФСР 2.08.1928 // Основные узаконения и распоряжения по народному просвещению. М. – Л.: НКП РСФСР, 1929. С. 327-330.
50. Положение о Народном Комиссариате Просвещения РСФСР. Утверждено Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 05.10.1925 // Собрание Узаконений и Распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР. 06.11.1925. № 71. Ст. 561.
51. Постановление ВЦИК РСФСР «О приеме физически-дефективных детей транспортников в соответствующие учреждения губернских отделов народного образования наравне с детьми других групп трудящихся» от 02.02.1925 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1925. № 17. Ст. 104.
52. Постановление ВЦИК РСФСР «О мероприятиях по введению всеобщего начального обучения» от 19.11.1926 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1926. № 90. Ст. 658.
53. Постановление Комиссариата по народному просвещению РСФСР «О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Комиссариата по народному просвещению» от 11.12.1917 // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 15 декабря.
54. Постановление Народного Комиссариата государственного призрения РСФСР «Об упразднении 1) совета детских приютов ведомства учреждений императрицы Марии, 2) постоянной комиссии совета, 3) хозяйственного комитета, 4) комитета для сбора пожертвований и 5) комитета для изыскания средств на устройство слабых здоровьем детей в летние санатории» от 12.12.1917 // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 20 декабря.
55. Постановление Народного Комиссариата государственного призрения в РСФСР «О переходе в ведение Народного комиссариата государственного призрения всех учреждений призрения несовершеннолетних и малолетних детей и об учреждении коллегии призрения несовершеннолетних» от 26.01.1918 // Газета Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. 31 января.
56. Постановление СНК РСФСР «О согласовании функций Народных Комиссариатов Просвещения и Здравоохранения в деле воспитания и охраны здоровья дефективных детей» от 10.12.1919 // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1919. № 61. Ст. 564.
57. Постановление СНК РСФСР «Об утверждении Инструкции об организации учета детей и подростков в возрасте от 8 до 15 лет и о порядке контроля за выполнением Закона о всеобщем обязательном обучении» от 14.07.1943 // Хронологическое

- собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т.3. 1940-1947 гг. М.: Гос. Изд-во юрид. лит., 1958. С. 340-345.
58. Постановление СНК РСФСР «Об улучшении обучения и медицинского обслуживания детей, получивших различные увечья» от 27.02.1946 № 120 // Систематическое собрание действующего законодательства РСФСР. Т. 16 (часть первая). М.: Советская Россия, 1979. С. 255-256.
59. Постановление Совета министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению обучения, трудового устройства и обслуживания лиц с дефектами умственного и физического развития» от 17.01.1975 № 50 // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
60. Постановление Совета министров СССР «О дополнительных мерах по улучшению организации профессионального обучения и трудового устройства инвалидов» от 10.12.1976 № 1010 // Свод законов СССР. Т. 2. 1990. С. 4-10.
61. Постановление Совета министров РСФСР «О дополнительных мерах по улучшению организации профессионального обучения и трудового устройства инвалидов» от 28.01.1977 № 67 // Свод законов РСФСР. Т. 2. 1988. С. 358.
62. Постановление правительства Вологодской области от 08.04.2005 № 364 «О порядке реализации закона области «Об индивидуальном воспитании и обучении детей-инвалидов и детей, находящихся на длительном лечении» // Законодательство Вологодской области. 2005. Сборник № 2.
63. Постановление Правительства РФ «О порядке организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы» от 16.12.2004 № 805 // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5478.
64. Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому и в негосударственных образовательных учреждениях» от 18.07.1996 № 861 // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3754.
65. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Типового положения о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии» от 12.03.1997 № 288 // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1326.
66. Постановление Правительства РФ «Об утверждении целевой программы «Дети России» на 2003-2006 годы» от 03.10.2002 № 732 // СЗ РФ. 2002. № 41. Ст. 3984.
67. Постановление ЦК ВКП(б) «О педологических извращениях в системе Наркомпросов» от 04.07.1936 // Директивы ВКП(б) и постановления Советского правительства о народном образовании: Сборник документов за 1917-1947 гг. М.;Л.: АПН РСФСР. 1948. С. 190-193.
68. Приказ департамента образования и науки администрации Самарской области «О порядке организации коррекционно-развивающего сопровождения дошкольников с отклонениями в развитии в образовательных учреждениях Самарской

области» от 04.11.2000 № 32-од // Текущий архив министерства образования и науки Самарской области.

69. Приказ главного управления образования администрации Самарской области «О Положении о специальных (коррекционных) группах для подростков с проблемами в развитии в учреждениях начального профессионального образования Самарской области» от 14.06.2002 № 173-од // Текущий архив министерства образования и науки Самарской области.
70. Приказ министерства образования и науки Самарской области «Об утверждении Положения об организации образования детей с отклонениями в развитии в общеобразовательных учреждениях Самарской области» от 27.07.2005 № 82-од // Волжская коммуна. 2005. 24 сентября.
71. Приказ Министра просвещения РСФСР «Об осуществлении мероприятий по борьбе с глухотой и глухонемой и улучшению обслуживания глухонемых и глухих» от 11.02.1953 № 148 // Сборник приказов и распоряжений Министерства просвещения РСФСР. 1953. № 11. С. 10-13.
72. Приказ Министра просвещения РСФСР «О мероприятиях по улучшению обучения и воспитания слепых и слабовидящих детей в специальных школах и дошкольных учреждениях Министерства просвещения РСФСР» от 11.03.1953 № 219 // Сборник приказов и распоряжений Министерства просвещения РСФСР. 1953. № 17. С. 3-7.
73. Приказ Министра просвещения РСФСР «О фактах нарушения инструкции о порядке приема учащихся во вспомогательные школы в Тульской области» от 04.06.1953 № 535 // Сборник приказов и распоряжений Министерства просвещения РСФСР. 1953. № 26. С. 3-6.
74. Приказ Министра просвещения СССР «Об утверждении Типового положения о дошкольных учреждениях и группах для детей с нарушением зрения» от 15.04.1974 № 40 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1974. № 21. С. 2-11.
75. Приказ Министра просвещения СССР «Об утверждении Положения о специальной средней общеобразовательной вечерней (сменной) и заочной школе для слепых и слабовидящих» от 27.02.1975 № 20 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1975. № 18. С. 29-31.
76. Приказ Министра просвещения СССР «Об утверждении Положения о детском дошкольном учреждении для детей с нарушением опорно-двигательного аппарата и соответствующей группе при школе-интернате» от 31.12.1975 № 171 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1976. № 8. С. 14-24.
77. Приказ Народного комиссариата государственного призрения РСФСР «Об упразднении благотворительных учреждений и обществ помощи инвалидам и о передаче их дел и денежных сумм исполнительному комитету увечных воинов» от 19.11.1917 № 68 // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 28 ноября.

78. Правила признания лица инвалидом. Утверждены Постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 // Российская газета. 2006. 28 февраля.
79. Приказ министерства образования РФ «О совершенствовании профессионального образования инвалидов» от 12.11.2003 № 4206 // <http://www.ed.gov.ru/ob-edu/korr/rub/735/print.html>.
80. Распоряжение Правительства РФ «О концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» от 29.12.2001 № 1756-р // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. II). Ст. 119.
81. Саламанкская декларация о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями от 10.06.1994 // <http://www.un.org/russian/document/declarat/salamanka.pdf>.
82. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. Приняты резолюцией 48/96 Генеральной ассамблеи ООН от 20.12.1993 // <http://www.un.org/russian/documen/convents/disabled.htm>
83. Таллинские руководящие принципы для деятельности в области развития людских ресурсов применительно к инвалидам. Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Осуществление Всемирной программы действий в отношении инвалидов и Десятилетие инвалидов ООН» от 08.12.1989 № 44/70 // <http://www.un.org/russian/documen/declarat/tallinn.pdf>
84. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
85. Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» от 24.07.1998 № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.
86. Федеральный закон «Об утверждении федеральной программы развития образования» от 10.04.2000 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст.1639.
87. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в РФ» от 10.12.1995 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.
88. Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 02.08.1995 № 122-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.
89. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в РФ» от 24.11.1995 № 181-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.
90. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
91. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организа-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22.08.2004 № 122-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

92. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
93. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
94. Федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». Принят в третьем чтении Государственной Думой 02.06.1999. Одобрен Советом Федерации. Отклонен Президентом РФ // <http://www.akdi.ru/gd/PROEKT/gd02.htm#079252>.
95. Education Act, 1993. Part III. Children with special educational needs // http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1993/Ukpga_19930035_en_14.htm.
96. Disability Discrimination Act, 1995 // <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1995/1995050.htm>.
97. Mental Capacity Act, 2005 // <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/20050009.htm>.
98. No Child Left Behind Act, 2001 // <http://www.gpo.gov/congress/house>.
99. Special Educational Needs and Disability Act, 2001 // <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2001/10010--b.htm#1>.
100. United Nations General Assembly Resolution A/C.3/L.II/Rev.1/ 29 October 1997 // <http://www.unesco.ru/files/docs/educ/ungarefa.pdf>

Монографии и статьи

1. Альтернативный доклад российских неправительственных организаций в Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам о соблюдении Российской Федерацией Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах // <http://www.seprava.ru/cgi-bin/library.pl?id=97&action=show#top9>
2. Бережнов А.Г. Права личности: некоторые вопросы теории. М.: Изд-во Московского университета, 1991. – 142 с.
3. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. – 230 с.
4. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М.: Изд-во Московского университета, 1972. – 300 с.
5. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ; Инфра-М – Норма, 1997. – 304 с.
6. Волохова Е.Д. Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации. М.: Готика, 2004. – 240 с.
7. Гонеев А.Д., Лифинцева Н.И., Ялпаева Н.В. Основы коррекционной педагогики. М.: ACADEMIA, 1999. – 280 с.
8. Горностаев П. Свой мед с чужих цветов. Обратная сторона реформ // <http://www.ug.ru/02.13/t13.htm>
9. Грачева Т.В. Реализация конституционного права человека и гражданина Российской Федерации на образование (на примере города Москвы): Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. – 25 с.
10. Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1987. – 129 с.
11. Гусева Т.В. Право человека и гражданина на образование: международные стандарты и российское законодательство. Волгоград: ВРО МСЮ, 2003. – 68 с.
12. Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. М.: Наука, 1985. – 112 с.
13. Екимовская А.Е., Седовина Т.Н. Материалы мониторинга «Получают ли дети, имеющие инвалидность, школьное образование». Архангельск, 2005. С. 6–9.
14. Ермошин Г.Т. Как формируется законодательство субъектов Российской Федерации в сфере образования // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 58.
15. Жуков В.И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы. М.: Маркетинг; МГСУ, 2001. – 848 с.
16. Замский Х.С. Умственно отсталые дети. История их изучения, воспитания и обучения с древних времен до середины XX века. М.: Образование, 1995. – 400 с.

17. Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 404 с.
18. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г.: В 14 т. Т. 3, кн. 1: Образование. М.: Статистика России, 2004. – 943 с.
19. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / Отв. ред. А.Н.Козырин, В.В.Насонкин. М: Юристъ, 2006. – 509 с.
20. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / Отв. ред. В.И. Шкатулла. М.: Юристъ, 2001. – 778 с.
21. Котова С. Право на образование: законодательство и практика применения // Анализ российского законодательства: реализация прав инвалидов на образование, труд и доступ к информации: Сборник статей. М.: Транит-ИКС, 2006. С. 6-31.
22. Лапач В.А. Субъективные гражданские права и основания их возникновения // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 90-106.
23. Ларикова И.В. Интеграция детей-инвалидов в России: законодательство, реальная ситуация, пути перемен // <http://www.argo.ru>
24. Малиновский Д.А. О классификации субъективных гражданских прав // Юрист. 2002. № 3. С. 17-23.
25. Малый А.Ф. К вопросу о сущности субъективного права // Актуальные проблемы правовой науки. Вып. 2. Архангельск: Поморский университет, 2002. С. 29-34.
26. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Саратовский университет, 1987. – 294 с.
27. Образование для всех. Следуем ли мы намеченному курсу? Всемирный доклад по мониторингу образования для всех. 2002 г. Резюме // <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129777r.pdf>
28. Образование для инновационных обществ в XXI веке. Санкт-Петербург. 16 июля 2006 года // <http://g8russia.ru/docs/12-print.html>
29. Кодекс образования Франции. Законодательная часть. М.: Статут, 2003. – 270 с.
30. Обращение участников Конгресса Российского образовательного сообщества о необходимости преодоления дискриминации инвалидов. Принято 19.05.2006 на заседании Центрального Совета общественного движения «Образование для всех» // <http://odv.reability.ru/obschaya/obraschenie>
31. Обучение детей с нарушениями интеллектуального развития (олигофренопедагогика) / Под ред. Б.П. Пузанова. М.: ACADEMIA, 2001. – 272 с.
32. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2000. – 520 с.

33. Общественный доклад о положении детей с инвалидностью в г. Архангельске. Архангельск, 2007. – 70 с.
34. Орловский Ю.П. Конституционные гарантии права на образование в СССР. М.: Наука, 1986. – 176 с.
35. О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 10 мая 2006 года // <http://ombudsman.gov.ru/doc/spdoc/0206.shtml>
36. Отечественное законодательство XI-XX веков: Пособие для семинаров. Ч. I (XI-XIX вв.) / Под ред. О.И. Чистякова. М.: Юристъ, 1999. – 464 с.
37. Пахман С.З. Обычное гражданское право в России. М.: ЗЕРЦАЛО, 2003. – 736 с.
38. Пичугина Е.П. Право на образование в СССР. М.: АН СССР, 1957. – 120 с.
39. Права и возможности инвалидов в Российской Федерации: Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Правозащитник. 2001. № 3. С. 4-26.
40. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А.Лукашева. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – 573 с.
41. Проект федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» // <http://www.akdi.ru/gd/PROEKT/gd02.htm#079252>.
42. Резюме Всемирного доклада по мониторингу «Образование для всех». Прочная основа. Воспитание и образование детей младшего возраста. 2007 // <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001477/147785R.pdf>
43. Рожков И.А. Основные изменения, внесенные Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, в законодательство об образовании // Вопросы образования. 2005. № 2. С. 5-9.
44. Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Политика инвалидности: Социальное гражданство инвалидов в современной России. – Саратов: Научная книга, 2006. – 260 с.
45. Российское законодательство X-XX веков. М.: Юрид. лит., 1987.
46. Румянцева Т.С. Конституционное право на образование в социалистических странах. М.: Наука, 1987. – 126 с.
47. Русская правда. Пространная редакция. Троицкий список // Отечественное законодательство XI-XX веков. Ч. I: XI-XIX века. М.: Юристъ, 1999. С. 32-33.
48. Рыбакова В.В. Конституционное право на общее образование в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. . . . канд. юр. наук. Екатеринбург, 2005. – 26 с.
49. Салищева Н. Право на образование // Законность. 1994. № 9. С. 9-13.

50. Соборное Уложение 1649 года // Отечественное законодательство XI–XX веков. Ч. I: XI–XIX века. М.: Юристъ, 1999. С. 121–260.
51. Смолин О.Н. Новая ситуация в образовательном законодательстве: федеральная и региональная компетенции // Вопросы образования. 2005. № 2. С. 10–22.
52. Специальная педагогика: Учебное пособие / Под ред. Н.М. Назаровой. 4-е изд. М.: Академия, 2005. – 400 с.
53. Статут Великого княжества Литовского 1529 года // Отечественное законодательство XI–XX веков. Ч. I: XI–XIX века. М.: Юристъ, 1999. С. 88–99.
54. Сырых В.М. История и методология исследований проблем системной организации образовательного права // Право и образование. 2001. № 6. С. 30–34.
55. Сырых В.М. Проблемы подготовки и принятия Кодекса Российской Федерации об образовании // Право и образование. 2001. № 2. С. 22–29.
56. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
57. Теория государства и права: Учебник / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-Издат, 2005. – 613 с.
58. Трофименко А.В. К вопросу о соотношении общетеоретической модели субъективного права и цивилистической модели права собственности // Государство и право. 2003. № 2. С. 114–118.
59. Фомичева И.Г. Философия образования: некоторые подходы к проблеме. Новосибирск: СО РАН, 2004. – 242 с.
60. Чеговадзе Л.А. Субъективное гражданское право как элемент правоотношения // Законодательство. 2003. № 6. С. 29–36.
61. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты // Чечот Д.М. Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб.: Издат. дом Санкт-Петербургского ун-та, Изд-во юридического фак-та Санкт-Петербургского ун-та, 2005.
62. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие (по изданию 1910–1912 гг.). Т. 2. М.: Юридический колледж МГУ, 1995. – 362 с.
63. Шилов А.А. Государственные гарантии обеспечения личных прав и свобод граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. . . . канд. юр. наук. М., 2003. – 25 с.
64. Шкатулла В.И. Образовательное право: Учебник для вузов. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2001. – 688 с.
65. Шкатулла В.И., Смолин О.Н., Широбоков С.М., Утенков В.М. Проблемы функционирования и развития законодательства об образовании. М.: Государственная Дума, 1999. – 136 с.

66. Book notes. Making All the Difference: Inclusion, Exclusion and American Law. By Martha Minow. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press. 1990. Pp.xii, 403 // Harvard Law Review. Vol. 104:1120. March 1991. P. 1120-1125.
67. Davey, H. The Law Relating to the Mentally Defective. (Historical foundations of forensic psychiatry and psychology). New York, 1981. Reprint of the 2nd edition published by 1914 by Stevens, London. 568 p.
68. Definitions of Disability in Europe. A Comparative Analysis. A study prepared by Brunel University. European Commission. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Unit E.4, 2002. – 237 p.
69. Disability Law – Individuals with Disabilities Education Act – Fourth Circuit Holds That Parents Bear the Burden of Proof in a Due Process Hearing Against a School District – *Weast v. Schaffer* // Harvard Law Review. Vol. 118:1078, 2005. P. 1078-1085.
70. French state education – an introduction // <http://www.frenchentree.com/fe-education/DisplayArticle.asp?ID=70>
71. Hilliard, Asa G., III and Ortiz, Alba A. The Effects of the No Child Left Behind Act on Diverse Learners // *Intervention in School and Clinic*. Vol.40, No.2, November 2004. P. 96-97.
72. No Child Left Behind Act. A Special Report. Washington DC, State and Federal Relations Office, 2002 // <http://www.ets.org>
73. “No Child Left Behind” Emphasizes Results, Expands Options for Children with Special Needs // <http://edworkforce.house.gov>.
74. Special Education: Is IDEA Working As Congress Intended. Hearing before the Committee on Government Reform House of Representatives. One Hundred seventh Congress First session. Conclusion and Recommendations. P. 321-322 // <http://www.gpo.gov/congress/house>.
75. The Swedish School System // <http://www.skolverket.se/sb/d/354/a/1254>.