

**ПРИНЦИПЫ РАВЕНСТВА, ИНКЛЮЗИИ
И НЕДИСКРИМИНАЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА
НА ОБРАЗОВАНИЕ ЛИЦАМИ С ОГРАНИЧЕННЫМИ
ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ**

.....

М. А. Егупова¹

Статья посвящена проблемам реализации конституционного права на образование лицами с ограниченными возможностями здоровья. Автор анализирует общепризнанные международные нормы и законодательство Российской Федерации с точки зрения принципов равенства, инклюзии и недискриминации и предлагает меры, которые необходимо предпринять на законодательном уровне для преодоления обозначенных проблем.

Ключевые слова: Право на образование, лица с ограниченными возможностями здоровья, принципы равенства, инклюзии и недискриминации.

The article is devoted to complicated problems of exercising the constitutional right to education for person with disabilities. The author analyses universally acknowledged international norms and legislation of Russian Federation from the point of view of principles of equality, inclusion and undiscrimination and proposes the measures which are necessary to take at the legislative level to negotiate the said problems.

Key words: Right to education, person with disabilities, principles of equality, inclusion and undiscrimination.

Приоритетным направлением деятельности государства является обеспечение важнейших прав человека, к числу которых, несомненно, относится право на образование. В связи с провозглашением Российской Федерации социальным государством особенно актуально это звучит для лиц с ограниченными возможностями здоровья. В концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. [11] обеспечение доступности качественного общего образования провозглашено как одна из задач, направленных на обеспечение эффективности образования. Вопросы, связанные с реализацией этой задачи,

¹ Егупова Марина Александровна – преподаватель кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета, соискатель кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета. Эл. почта: drozhina@yandex.ru

не могут рассматриваться отдельно от проблем включения в систему общего образования людей с ограниченными возможностями здоровья.

Обеспечение права на образование включает в себя целый комплекс мер — политических, социальных, экономических, юридических, организационных и иных, нацеленных на сохранение психического и физического здоровья лиц с ограниченными возможностями здоровья, создание специальных образовательных учреждений, подготовку специалистов, обладающих навыками обучения инвалидов и иных лиц с особыми образовательными потребностями в рамках общеобразовательной школы, и т.д. Одной из правовых гарантий реализации конституционного права на образование является создание необходимой, достаточной, актуальной и непротиворечивой нормативно-правовой базы, основанной на достижениях международного гуманитарного права.

К важнейшим принципам, на которых основывается подход к образованию, относятся равенство, инклюзия и недискриминация. Анализируя документы, принятые международным сообществом в течение последних 60 лет, можно сделать вывод о постепенном развитии названных принципов в нормах международного права.

Базовые положения в области реализации права на образование содержат универсальные международные акты, в том числе Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Конвенция о правах ребенка (1989 г.).

Положения, содержащиеся в указанных документах, основаны на том, что образование должно способствовать полному развитию человеческой личности, сознанию ее достоинства и укреплению уважения к правам человека и основным свободам.

Принятие Всеобщей декларации прав человека стало отправной точкой в создании специальных международных документов в области образования. Утвержденная 14 декабря 1960 г. в г. Париже на 11 сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования определила понятие «дискриминация» и провозгласила запрет дискриминации в области образования.

Право инвалидов иметь такие же возможности для получения образования, что и у других лиц, было провозглашено Всемирной программой действий в отношении инвалидов, принятой 3 декабря 1982 г. Резолюцией 37/52 Генеральной Ассамблеи ООН. Согласно этому документу система образования для детей и взрослых, являющихся инвалидами, должна быть индивидуализированной, доступной и всеобъемлющей, а также предлагать ряд возможностей в соответствии с кругом особых потребностей данной группы населения (ст. 122). Образование инвалидов должно по возможности проходить в рамках общей

школьной системы (ст. 120), однако, если по какой-либо причине возможности общей школьной системы недостаточны для некоторых детей-инвалидов, эти дети должны учиться в течение надлежащего периода времени в специальных заведениях (ст. 124). Качество этого специального школьного обучения должно соответствовать качеству обучения в общей школьной системе, и эти две системы образования должны быть тесно взаимосвязаны.

В Конвенции о техническом и профессиональном образовании (Париж, 10 ноября 1989 г.) в ч. 5 ст. 2 отмечено, что договаривающиеся государства обращают внимание на особые потребности лиц с физическими недостатками или других групп населения, находящихся в неблагоприятных условиях, и принимают соответствующие меры, с тем чтобы эти группы могли пользоваться благами технического и профессионального образования.

Осознание того, что потребности инвалидов в образовании заслуживают особого внимания, привело к принятию международным сообществом Всемирной декларации об образовании для всех (принятой в 1990 г. в Джомтьене, Таиланд). Всемирная декларация об образовании для всех провозглашает необходимость принятия мер по обеспечению равного доступа к образованию для всех категорий инвалидов как неотъемлемой части системы образования (ч. 6 ст. 2).

Рекомендации Всемирной декларации об образовании для всех были приняты во внимание и получили свое дальнейшее развитие в Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов, принятых в г. Нью-Йорке 20 декабря 1993 г. Резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН. В Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов предлагается ответственность за образование инвалидов в интегрированных структурах возложить на органы общего образования. В тех государствах, где образование является обязательным, его следует обеспечивать для детей обо-его пола с различными формами и степенями инвалидности, включая самые тяжелые формы, привлекать к процессу образования на всех уровнях родительские группы и организации инвалидов, при обучении в обычных школах предоставлять услуги переводчиков и другие надлежащие вспомогательные услуги.

Приоритетным признается обучение инвалидов в обычной школе, и только в случаях, когда система общего школьного образования все еще не удовлетворяет адекватным образом потребностям всех инвалидов, можно предусмотреть специальное обучение, направленное 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 быть тесно с ним связано.

Для обеспечения инвалидам возможностей в области образования в обычной школе государствам следует иметь четко сформулированную политику,

понимаемую и принимаемую на уровне школ и в более широких рамках общины; обеспечить гибкость учебных программ, возможность вносить в них добавление и изменение; предоставлять высококачественные учебные материалы, обеспечить на постоянной основе подготовку преподавателей и оказание им поддержки (правило б).

Особое место в системе международных документов, касающихся вопросов образования для лиц с ограниченными возможностями, занимают Саламанкская декларация о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями и Рамки действий по образованию лиц с особыми потребностями, принятые Всемирной конференцией по образованию лиц с особыми потребностями: доступ и качество (Саламанка, Испания, 7–10 июня 1994 г.). Декларация была принята в целях утверждения в образовательной сфере принципа инклюзивного образования, обеспечения того, чтобы школы могли быть открытыми для всех детей, в частности, для детей с особыми образовательными потребностями. Как отметил Федерико Майор, «трудно добиться успеха, если рассматривать изолированно образование для лиц с особыми потребностями, поскольку этот вопрос в равной степени актуален как в странах Севера, так и в странах Юга. Это образование должно быть составной частью педагогической стратегии и, несомненно, новой социальной и экономической политики. Для этого необходимо провести кардинальную реформу общеобразовательных учебных заведений» [3].

Саламанкская декларация содержит призыв ко всем правительствам принять в форме закона или политической декларации принцип инклюзивного образования, заключающийся в том, что все дети поступают в обычные школы, если только не имеется серьезных причин, заставляющих поступать иначе.

В декларации отмечается, в частности, что основной принцип инклюзивной школы заключается в том, что 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, а также обеспечения качественного образования для всех путем разработки надлежащих учебных планов, принятия организационных мер, разработки стратегии преподавания, использования ресурсов и партнерских связей с их общинами (ст. 7).

Зачисление детей в специальные школы или в специальные классы, или секции в рамках какой-либо школы на постоянной основе должно быть исключением, рекомендованным только в тех редких случаях, когда совершенно очевидно, что обучение в обычных классах не способно удовлетворить образовательные или социальные потребности какого-либо ребенка или это необходимо для благополучия данного ребенка или других детей (ст. 8).

Учебный план следует адаптировать к потребностям детей, а не наоборот (ст. 28). Детям с особыми потребностями необходимо оказывать дополнительную учебную поддержку в контексте обычного учебного плана, а не какого-нибудь иного учебного плана. Руководящий принцип должен заключаться в обеспечении всем детям одинакового образования, оказывая дополнительную помощь и поддержку нуждающимся в них детям (ст. 29).

Принципы инклюзивного образования нашли дальнейшее развитие в Конвенции о правах инвалидов, принятой в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г. Резолюцией 61/106 на 76-м пленарном заседании 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. В качестве гарантий реализации права на образование признается невозможность исключения инвалидов из системы общего образования, бесплатного и обязательного начального или среднего образования; равный с другими доступ к инклюзивному, качественному и бесплатному начальному и среднему образованию в местах своего проживания; обеспечение разумного приспособления, учитывающего индивидуальные потребности; поддержка инвалидов, в том числе индивидуализированная, для облегчения их эффективного обучения в обстановке, максимально способствующей освоению знаний и социальному развитию (ст. 24).

Конвенция о правах инвалидов имеет важное значение в силу обязательности ее норм для ратифицировавших ее стран. В то же время независимыми экспертами отмечается, что «Конвенция не определяет конкретных форм образования инвалидов и не устанавливает определенных сроков внедрения инклюзии в системы образования стран-участниц. Очевидно, что ООН понимает: формирование такой важнейшей сферы, как образование, зависит от традиций и уровня развития каждой конкретной страны. Именно поэтому Конвенция определяет лишь общие направления и принципы совершенствования образования стран-участниц» [5, с. 15]. В 2008 г. Российская Федерация подписала Конвенцию о правах инвалидов и в настоящее время готовится к ее ратификации. Насколько Российская Федерация готова к внедрению принципов равенства, инклюзии и недискриминации, закрепленных в Конвенции о правах инвалидов, позволит оценить анализ современного российского законодательства об образовании.

Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Конституции РФ закреплено, что каждый имеет право на образование. Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ст. 43).

Гарантии права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья, закрепленные в Конституции РФ, нашли дальнейшее отражение

в Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266–1 «Об образовании» [1] (далее — Закон РФ «Об образовании»). В ч. 1 ст. 5 указанного закона гражданам РФ гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости.

В соответствии с ч. 6 ст. 5 Закона РФ «Об образовании» государство создает гражданам с ограниченными возможностями здоровья, т.е. имеющим недостатки в физическом и (или) психическом развитии, условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов. Следовательно, государство, во-первых, признает за лицами с ограниченными возможностями здоровья наличие особого правового статуса в сфере образования; во-вторых, характеризует таких лиц как имеющих недостатки в физическом и (или) психическом развитии; в-третьих, гарантирует создание особых условий для получения такими лицами образования; в-четвертых, предусматривает использование для обучения таких лиц специальных педагогических подходов.

Рассматривая положения Закона РФ «Об образовании», нельзя не отметить недостаточность норм, регулирующих положение лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательном процессе. Так, закон закрепил определение лиц с ограниченными возможностями здоровья как имеющих недостатки в физическом и (или) психическом развитии, однако не определил перечень лиц, относящихся к данной категории. В то же время в подзаконных актах такой перечень содержится. В частности, Приказ Министерства образования и науки РФ от 3 марта 2009 г. № 70 «Об утверждении Порядка проведения государственного выпускного экзамена» к категории лиц с ограниченными возможностями здоровья относит глухих, слабослышащих, слепых, слабовидящих, с тяжелыми нарушениями речи, с нарушениями опорно-двигательного аппарата и других. На наш взгляд, такой перечень необходимо закрепить законодательно.

Под особыми условиями для получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья Закон РФ «Об образовании» подразумевает прежде всего возможность установления специальных федеральных образовательных стандартов (ч. 5 ст. 7), включение в общий перечень образовательных учреждений специальных (коррекционных) образовательных учреждений для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья (п. 5 ч. 4 ст. 12), разработку образовательных программ специальных (коррекционных) образовательных учреждений с учетом особенностей психофизического развития и возможностей обучающихся, воспитанников (ч. 2 ст. 17), а также возможность проведения итоговой аттестации для обучаю-

щихся с ограниченными возможностями здоровья, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, как в форме единого государственного экзамена, так и в других формах (ч. 4 ст. 15). Несмотря на то что закон предусматривает возможность обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья в рамках общеобразовательной школы, в законе прямо не закреплён приоритет инклюзивного образования, провозглашённый мировым сообществом в важнейших международных документах, в том числе в подписанной Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов. Закон не содержит положений, касающихся особенностей образования лиц с ограниченными возможностями здоровья в общей школе. Адаптируемость образования, отмечаемая исследователями в области международного права в качестве одного из ключевых элементов международных стандартов образования [4], подразумевает в первую очередь обучение лиц с ограниченными возможностями здоровья по индивидуальным планам, позволяющим максимально эффективно освоить общеобразовательную программу. Российское законодательство об образовании, строящееся на принципах жесткой регламентации образовательных стандартов и программ, не позволяет обеспечить равный доступ людей с разными образовательными потребностями в общеобразовательную школу. О. Ильина отмечает, что «в российском законодательстве отсутствует механизм создания специальных условий для обучения в обычной школе детей-инвалидов ... более того, некоторые положения закона препятствуют получению образования детьми-инвалидами, например, п. 4 ст. 17 Закона об образовании, в соответствии с которым при неосвоении программы за год по двум и более предметам ребенок должен переводиться в коррекционный класс. В связи с тем что более 80% детей с инвалидностью — это дети с нарушением познавательной сферы, для большинства из них обучение в массовой школе будет невозможно» [2, с. 71].

Закон РФ «Об образовании» не раскрывает содержания и особенностей специальных педагогических подходов, использование которых может быть предусмотрено при обучении лиц с ограниченными возможностями здоровья. Представляется, что предусмотренные Конвенцией о правах инвалидов такие меры, как содействие освоению азбуки Брайля, альтернативных шрифтов, содействие освоению жестового языка и поощрению языковой самобытности глухих, обеспечение обучения лиц, в частности детей, которые являются слепыми, глухими или слепоглухими, с помощью наиболее подходящих для индивида языков и методов и способов общения, заслуживают законодательного закрепления.

Рассматривая правовое положение людей с ограниченными возможностями здоровья в образовательной сфере, следует отметить Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [7], закрепляющий образовательные возможности инвалидов

в Российской Федерации. В соответствии со ст. 9 указанного закона одним из основных направлений реабилитации инвалидов является их профессиональная ориентация, обучение и образование.

Дополнительные социальные гарантии предусмотрены детям-инвалидам, инвалидам I и II групп при поступлении в высшие учебные заведения. Эти лица на основании ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [8] принимаются в государственные и муниципальные высшие учебные заведения вне конкурса при условии успешного прохождения вступительных испытаний. Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 16 указанного закона студентам-инвалидам I и II групп размер стипендии увеличивается на 50%. Следует отметить, что названные гарантии реализации права на образование не распространяются на лиц с ограниченными возможностями здоровья, не признанных в установленных законом порядке инвалидами.

Особо в законодательстве РФ урегулированы вопросы образования несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении. Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [10] в п. 6 ч. 1 ст. 14 установлено, что формы обучения и воспитания несовершеннолетних с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении определяются на основе подготовленных психолого-медико-педагогическими комиссиями рекомендаций. Учреждения, осуществляющие образовательный процесс, обязаны оказывать социально-психологическую и педагогическую помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении либо несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении (п. 1 ч. 2 ст. 14).

Законодательство об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья характеризуется отсутствием комплексного федерального акта, регулирующего вопросы образования таких лиц. Вопрос о создании подобного акта поднимался еще в 1999 г. В это время был разработан проект федерального закона об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании). Этот законопроект, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации, был отклонен Президентом РФ в связи с нецелесообразностью принятия специального федерального закона по вопросу образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, поскольку значительная часть содержащихся в нем норм уже закреплена соответствующими положениями Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и Закона РФ «Об образовании». Кроме того, ряд положений проекта федерального закона противоречил Конституции РФ и законодательству Российской Федерации.

В настоящее время отсутствие федерального закона об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья привело к ситуации, когда регионы должны самостоятельно преодолевать пробелы правового регулирования в этой сфере. Так как субъекты РФ находятся в различных экономических условиях, ситуация с регулированием сферы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья существенно отличается в зависимости от региона. В Письме Министерства образования и науки РФ от 18 апреля 2008 г. № АФ-150/06 «О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами» отмечается, что во многих субъектах Российской Федерации (Республика Карелия, Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Ленинградская, Самарская, Ярославская области, г. Москва и др.) разработаны документы концептуального характера, посвященные вопросам развития образования детей с ограниченными возможностями здоровья. Мероприятия, направленные на создание условий для получения образования детьми этой категории, реализуются в рамках региональных целевых программ развития образования или специально принятых для решения данных вопросов самостоятельных целевых программ. В то же время в ряде регионов должного внимания регулированию образования лиц с ограниченными возможностями здоровья не уделяется.

Одной из целей государственной политики в интересах детей, провозглашенных Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка» [9], является осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией РФ, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений. Государство согласно указанному закону обязуется содействовать физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей. По нашему мнению, образование — именно та сфера жизни общества, которая в наибольшей степени может повлиять на развитие человека, особенно детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, к которым Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка» относит детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, потому содействие реализации их права на образование должно стать приоритетным направлением деятельности государства.

Представляется, что принципы человеколюбия и милосердия, о необходимости утверждения которых говорится в Федеральном законе от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» [6], должны служить основой построения российского законодательства об образовании, вектором, в соответствии с которым будет строиться представление общества о лицах с ограниченными возможностями здоровья и их потребностях, в том числе в сфере образования.

Российская Федерация, взявшая на себя обязательства по исполнению норм международного права и формирующая внутригосударственную систему законодательства путем включения в нее общепризнанных принципов и норм международного права, в недостаточной мере и не всегда последовательно и полно закрепляет в законодательстве положения международных документов, касающиеся обеспечения равенства, инклюзии и недискриминации. Перспектива подписания Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов предполагает проведение ряда мероприятий по осмыслению международных положений, закрепляющих принцип инклюзивного образования, разработке на их основе документов, отвечающих российским реалиям, внесению изменений в действующие законодательные акты, в том числе в Закон РФ «Об образовании». Кроме того, необходимы анализ и обобщение положительного опыта законодательного регулирования вопросов образования лиц с ограниченными возможностями здоровья в субъектах РФ с целью его внедрения на федеральном уровне.

Библиографический список

1. Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.
2. *Ильина О.* Правовые аспекты инклюзивного образования // Образование для всех: политика и практика инклюзии: сб. научных статей и научно-методических материалов. Саратов: Научная книга, 2008.
3. *Майор Ф.* Предисловие к Саламанкской декларации. URL: <http://pravo.perspektiva-inva.ru/?95>.
4. *Матюшева Т.Н.* Международно-правовой стандарт права на образование (ключевые элементы, юридические качества) // Право и образование. 2009. № 8.
5. Россия: на пути к равным возможностям: подготовлена коллективом независимых экспертов и консультантов по инициативе Представительства Организации Объединенных Наций в Российской Федерации. М.: Весь Мир, 2009.
6. Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.
7. Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.
8. Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.
9. Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.
10. Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.
11. Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 2). Ст. 119.