

ОБРАЗОВАНИЕ ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ: ПРОЦЕДУРА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

История разработки и принятия Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» (далее – Закон или Закон «О специальном образовании») – один из примеров совместных усилий профильных парламентских комитетов и профильного министерства обеспечить защиту права на образование для одной из наиболее остро нуждающихся в этом категорий граждан при противодействии Правительства, а позднее – администрации Президента РФ.

Первоначальный проект Федерального закона «О специальном образовании» был разработан группой юристов по заказу Министерства образования РФ и при участии его сотрудников, однако не нашел поддержки в Правительстве РФ. Руководство Министерства обратилось в Комитет по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации первого созыва с предложением использовать право законодательной инициативы для внесения в Госдуму данного проекта.

Рабочая группа «палаты регионов» под руководством автора этих строк подвергла законопроект концептуальной переработке, а в ноябре 1995 г. он был внесен Советом Федерации в Государственную Думу.

Законопроект принимался обеими палатами Парламента дважды: в 1996 и в 1999 г., дважды получал отрицательное заключение Правительства и дважды отклонялся Президентом. Причем повторное вето Президента получила редакция, согласованная с его представителем в Госдуме. Однако текст соответствующего президентского письма содержал утверждение о нецелесообразности принятия такого Закона вообще.

В декабре 2000 г. состоялась встреча Президента РФ с руководителями общероссийских общественных организаций инвалидов, во время которой автор этих строк обратился к главе государства с просьбой дать поручение Главному ГПУ Президента согласовать с профильным думским комитетом текст закона «О специальном образовании». Вскоре ГГПУ такое поручение получило, хотя и в весьма мягкой форме. В октябре 2001 г. ГГПУ приступило к исполнению поручения Президента, начав согласительные процедуры с представителями Парламента. В апреле 2002 г. согласованный текст был представлен на рассмотрение руководству этого управления. У закона появилась перспектива быть принятым, которая однако не была реализована.

Изменившаяся расстановка политических сил в парламенте, вызванная итогами выборов 2003 г., привела к тому, что на пленарном заседании Госдумы 4 июня 2004 г. по предложению Председателя профильного Комитета Н.И. Булаева закон был снят с рассмотрения¹.

Представление о том, как разыгрывались события в Госдуме, дают выдержки из выступлений Председателя думского Комитета по образованию и науке Н.И. Булаева и автора этих строк, цитируемые по стенограмме и расположенные в форме диалога. В действительности диалога, конечно, не было. Председатель Комитета выступал трижды, его первому заместителю дали слово один раз, но текст стенограммы не оставляет сомнений в том, что налицо столкновение двух принципиально различных подходов к законодательству и образовательной политике в целом.

«Булаев Н.И. ...значительная часть положений этого закона в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и в Законе Российской Федерации «Об образовании», поэтому принятие специального закона по вопросу образования лиц с ограниченными возможностями здоровья нецелесообразно... В данном законе содержатся противоречия Конституции Российской Федерации и существующему законодательству...

¹ Подробнее см.: Смолин О.Н., Горькавая О.Е. Почему возможности не равны? Правовые проблемы реализации права инвалидов на образование в современной России // Коррекционная педагогика. – 2004. - № 2 (4). - С. 5-8; № 3(5). – С. 5-14

По замыслу авторов, ключевой идеей данного законопроекта является обеспечение интегрированного обучения детей-инвалидов в других образовательных учреждениях. Позволю себе процитировать статью 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», в которой говорится... «при невозможности осуществлять воспитание и обучение детей-инвалидов в общих или специальных дошкольных и общеобразовательных учреждениях органы управления образованием и образовательные учреждения обеспечивают с согласия родителей обучение детей-инвалидов по полной общеобразовательной или индивидуальной программе на дому». Эта статья, мне кажется, отвечает на тот вопрос, который пытаются решить авторы.

Смолин О.Н. Напомню коротко, какие проблемы он (Закон о специальном образовании) должен решить.

Первое. Этот закон должен решить проблему государственного обеспечения для детей с нарушениями зрения, слуха, опорно-двигательного аппарата, с аутизмом и для многих других категорий детей, о чем не было сказано ни слова.

Второе. Этот закон призван решить вопрос об интегрированном обучении, которое, кстати сказать, правительство предлагает выкинуть из закона «О социальной защите инвалидов...» известными предложениями, внесенными в рамках большого пакета в Государственную Думу.

Третья проблема заключается в том, что далеко не в каждом субъекте Российской Федерации существуют школы для детей с ограничениями зрения и слуха, и поэтому сейчас у нас довольно много детей с такими нарушениями не могут получить образование из-за того, что субъекты Федерации не могут договориться между собой об обучении таких детей, а наш закон предполагал, что оно будет осуществляться в том числе за счет федерального бюджета.

Булаев Н.И. ... комитет готов рассмотреть вопрос о внесении необходимых изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья. Принято решение о создании рабочей группы во главе с одним из авторов законопроекта – Смолиным Олегом Николаевичем. Вместе с тем, на наш взгляд, возможность внесения полноценного пакета поправок является крайне затруднительной, поскольку аналитическое сравнение данного закона с действующими законами, в первую очередь с двумя базовыми законами – «О социальной защите инвалидов...» и «Об образовании», - которые я называл, позволяет утверждать, что закон почти полностью инкорпорируется в действующих федеральных законах.

Смолин О.Н. Я точно знаю, какие изменения нужно внести в Закон Российской Федерации «Об образовании». Кстати, утверждать одновременно, что закон дублирует нормы и что закон противоречит нормам, - это... очень трудно понимаемая аргументация. Поэтому, уважаемые коллеги, я прошу Вас просто для истории образовательной политики не соглашаться с решением комитета. Законопроект мы, конечно, будем готовить.

Булаев Н.И. Думаю, что и Правовое управление Аппарата Государственной Думы, и Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации излишне щадяще относились к авторам этого закона. И думаю, что эти формулировки, которые они дали в своих заключениях, должны быть более четкими, ясными и резкими. Что касается противоречий статей закона с действующим законом, они есть, так же как есть, на мой взгляд, вообще абсолютный плагиат.

В итоге за снятие закона с рассмотрения (т.е. против инвалидов) проголосовали депутаты «Единой России» – 97,4 %. Соответственно, против снятия закона с рассмотрения (т.е. за продолжение работы над ним): фракция КПРФ – 98 %, фракция «Родина» – 10,3 %.

Оставим в стороне склонность депутатов от правящей партии в Четвертой Госдуме судить о чужих законах не по ним самим, но по чужим же заключениям (ГГПУ,

Правительство и т.п.). Оставим в стороне и, мягко говоря, странные заявления насчет плагиата: во-первых, каждому юридически грамотному человеку известно, что право такого понятия вообще не знает, а, во-вторых, автор этих строк был в свое время одним из разработчиков как Закона РФ «Об образовании», так и ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», и поэтому «плагиат» в данном случае возможен разве что из самого себя.

После снятия с рассмотрения закона «О специальном образовании» решением Комитета Госдумы по образованию и науке создана новая рабочая группа, которая подготовила текст законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» (в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья)». Концепция нового законопроекта получила поддержку Российского общественного совета развития образования² и участников парламентских слушаний на аналогичную тему 24 апреля 2006 г. Однако вопрос о перспективах принятия законопроекта остается открытым.

Между тем, необходимость регулирования данного вопроса на законодательном уровне обусловлена целой группой причин.

Во-первых, причины социальные. Тенденция к росту числа лиц (особенно детей) с физическими и (или) психическими недостатками характерна для всей современной цивилизации, что связано как с дальнейшим ослаблением естественного отбора, так и в первую очередь – с усилением воздействия на человека всей совокупности патогенных факторов, продуцируемых современным производством и всем образом жизни в индустриальном обществе (техногенное отчуждение, социальные стрессы, наркотики, алкоголь и т.п.).

В условиях современной России эта тенденция приобретает особенно острый характер. По оценкам академика И.В. Бестужева-Лады, в России только 15-20 % выпускников школ практически здоровы, зато 11 % детей в возрасте до 16 лет имеют серьезные отклонения в развитии, из них 0,25 млн. обучаются в специальных школах³. Еще более тревожные данные называют официальные источники в Правительстве России: от 4 до 10 % здоровых детей в субъектах Федерации⁴ и не менее 10 % инвалидов от общего числа обучающихся в общеобразовательной школе. Согласно данным международных организаций, в специальных образовательных условиях в индустриально развитых странах мира нуждается около 17 % школьников. В ситуации непреодоленных до конца множественных революционных катастроф соответствующий российский показатель вряд ли может оказаться ниже. С учетом же воспитанников дошкольных образовательных учреждений, учащихся и студентов профессиональных учебных заведений, а также членов их семей, закон, регулирующий вопросы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья (которые далеко не всегда являются инвалидами), должен затронуть интересы не менее 10 млн. человек.

Во-вторых, причины юридического (в т.ч. юридико-технического) характера. В соответствии с международными стандартами, права человека (тем более, когда это касается столь значительной группы лиц) должны регулироваться законом и только законом. Не случайно пункт 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» в редакциях 1992 г. и 1996 г. устанавливал обязанность государства полностью или частично нести расходы на содержание граждан, нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования и установить федеральным законом категории таких граждан, а также формы и размеры данной помощи.

² См.: Рекомендации Российского общественного совета развития образования (РОСПРО) «Доступность образования для детей с ограниченными возможностями здоровья и повышение его качества» 6 апреля 2006 г.

³ Бестужев-Лада И.В. Народное образование: куда идем? куда идти? // Гуманизация образования. Психолого-педагогический международный журнал. - 1994. - № 2. - С. 25-26.

⁴ Федеральная целевая программа «Дети России на 2003-2006 годы»

Оппоненты Закона из правительственных и президентских структур мотивировали мнение о нецелесообразности его принятия, среди прочего, и тем, что соответствующие вопросы могут быть урегулированы поправками в действующие законы РФ «Об образовании» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также Типовым положением «О специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии». Однако попытка включить дополнительно сотни норм, регулирующих вопросы специального образования, в любой из названных выше законов привела бы к резкому увеличению его объема, к структурным нарушениям и полному дисбалансу содержания. Именно поэтому разработкам нового проекта федерального закона «О внесении изменений в закон РФ «Об образовании» (в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья (специального образования))» во избежание подобного структурного дисбаланса пришлось отказаться от многих важных положений закона «О специальном образовании».

Что же касается Типового положения, утвержденного Постановлением Правительства от 12.03.1997 № 288, то оно, даже если отвлечься от общепризнанной необходимости регулирования прав человека исключительно законом, не может решить всех проблем, поскольку:

- регулирует лишь деятельность государственных и муниципальных учреждений указанного типа, а для негосударственных образовательных учреждений выполняет функцию примерного⁵;

- распространяется лишь на лиц, обучающихся в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях и специальных классах (группах), создаваемых в установленном порядке в образовательных учреждениях, но не охватывает обучающихся в образовательных учреждениях общего назначения;

- де-юре (но не де-факто) ограничивает права в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, устанавливая в п. 2, что соответствующие учреждения могут реализовать лишь «образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования», но не программы среднего профессионального, высшего и послевузовского профессионального образования⁶;

- не регулирует права лиц с ограниченными возможностями здоровья на получение дополнительного образования.

Большинство из перечисленных позиций в принципе не могут быть исправлены не только в рамках данного Типового положения, но и подзаконными актами вообще, поскольку требуют регулирования на законодательном уровне.

В-третьих, причины экономические, которые были решающими при определении позиции Правительства и Президента по отношению к Закону, хотя открыто это декларировалось не всегда. По расчетам специалистов Минобрнауки России, в ценах 1997 г. Закон ежегодно должен был «стоять» консолидированному бюджету 98,622 млн. рублей, в т.ч. федеральному – 94,117 млн. Эти расчеты явно занижены, поскольку не включали затраты на введение государственного именного образовательного обязательства (во второй версии Закона – затраты, связанные с нормативами на создание специальных образовательных условий) для лиц с ограниченными возможностями здоровья, определение размеров которого отнесено к ведению Правительства РФ. По этой и другим причинам точные расчеты «цены» Закона разработчиками выполнены быть не могли, хотя сроки введения в действие его наиболее затратных статей были отодвинуты вплоть до 2007 г.

Необходимость бюджетных затрат на специальное образование связана с тем, что:

⁵ Пп. 1, 6 указанного Постановления.

⁶ Подобные специальные образовательные учреждения и специальные образовательные подразделения в учреждениях интегрированного обучения давно и успешно функционируют в России.

- подобно расходам на образование вообще, они должны рассматриваться не как потери бюджета, но как долгосрочные инвестиции;

- затраты на профессиональную и социальную реабилитацию лиц с ограниченными возможностями здоровья (в т.ч. инвалидов) принципиально предпочтительнее политики социального обеспечения с точки зрения не только чисто экономической, но и развития человеческого потенциала страны.

Проанализируем, как предлагалось решить в законе наиболее значимые с точки зрения образовательной политики проблемы.

1. Наименование Закона

Министерский законопроект был передан в профильный Комитет Совета Федерации под названием «О специальном образовании». Это название, во-первых, не вполне соответствовало терминологии базового Закона, п. 4 ст. 12 которого говорит о специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, но не о специальном образовании как таковом; во-вторых, значительно ограничивало область регулируемых отношений, поскольку оставался открытым вопрос: можно ли считать специальным образование, получаемое лицами с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего назначения? Фактически данный законопроект регулировал, главным образом, деятельность специальных образовательных учреждений, причем почти исключительно относящихся к уровням дошкольного и в особенности общего образования. Около 90 % норм, регулирующих вопросы профессионального образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, появились в тексте законопроекта в результате его доработки рабочей группой Совета Федерации.

Новое наименование Закона – «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» более соответствовало терминологии базового Закона, расширяло предмет регулирования и окончательно переводило проблему из плоскости обеспечения деятельности учреждений в плоскость защиты прав человека, т.е. на законодательный уровень. Оставшееся понятие «специальное образование», будучи более узким по объему, указывало на один из краеугольных камней концепции законопроекта, а именно на необходимость создания специальных образовательных условий для лица с ограниченными возможностями здоровья, получающего образование.

2. Степень и пути интеграции

В решении данной проблемы разработчики могли выбирать между тремя основными моделями:

1) отечественной, на протяжении долгого времени предполагавшей обучение большинства лиц с ограниченными возможностями здоровья в специальных образовательных учреждениях (по крайней мере, на уровне общего образования);

2) «западной» (точнее, американо-скандинавской), ориентированной на их обучение, как правило, в образовательных учреждениях общего назначения;

3) смешанной, предполагающей реализацию обеих возможностей.

Достоинством отечественной модели было достаточно высокое качество образования при относительной экономичности (если иметь в виду цену собственно образования одного ребенка без учета затрат на его содержание в специальном интернате). Недостатком – чрезмерная закрытость, приводившая к низкой интегрированности детей в общество и к значительным проблемам социальной адаптации выпускников.

Напротив, обучение большинства лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего назначения, на что ориентирована американо-скандинавская модель, требует гораздо более высоких удельных затрат (без учета затрат на содержание в интернате) в отношении, по крайней мере, лиц с нарушениями зрения и

слуха в большинстве случаев не обеспечивает высокого качества обучения, однако впоследствии облегчает этим лицам интеграцию в общество.

Обе модели представляют собой, скорее, «идеальные типы», нежели точное отражение реальности: в СССР всегда существовало некоторое количество детей-инвалидов, обучавшихся в обычной школе, не говоря уже о студентах-инвалидах, для которых практически не создавалось специальных вузов; в индустриально развитых же странах образование ряда категорий детей-инвалидов (в частности, с нарушениями зрения и слуха) осуществляется преимущественно в специальных учреждениях.

В постсоветских условиях разработчики законопроекта испытывали сильное давление в направлении переделки отечественного специального образования по образу и подобию «западной» модели, точнее, не всегда квалифицированных, но зато радикальных представлений о ней. Факторами ломки данной системы могли стать, с одной стороны, формируемое средствами массовой информации «общественное мнение», а с другой – некоторые международные документы, подписанные РФ. Так, «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов»⁷ непосредственно ориентируют присоединившиеся государства на организацию главным образом интегрированного обучения детей, взрослых и молодежи, являющихся инвалидами⁸.

Осознавая, что, с одной стороны, попытка «революционной перестройки» отечественной системы специального образования по образцу «западной» модели привела бы лишь к обвальному увеличению цены и ухудшению качества образования, а с другой – сохранение в неизменном виде отечественной модели породило бы для выпускников специальных образовательных учреждений нарастающие трудности интеграции в резко изменившийся социум, разработчики Закона избрали третий путь – путь «конвергенции»: концепция законопроекта сохраняла действующую систему, но при этом открывала дорогу интегрированному обучению и обучению лиц с ограниченными возможностями здоровья в образовательных учреждениях общего назначения. Такие возможности предполагалось обеспечить, благодаря следующим концептуальным позициям законопроекта:

1) установление права лиц с ограниченными возможностями здоровья на бесплатное образование в учреждениях любой организационно-правовой формы в пределах специальных государственных образовательных стандартов;

2) признание права этих лиц на обучение в специальных образовательных учреждениях, учреждениях интегрированного обучения, учреждениях общего назначения, а также на дому и в лечебных учреждениях;

3) введение для указанных лиц государственных именных образовательных обязательств;

4) легитимизация в случае необходимости института помощников для лиц с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в образовательных учреждениях общего назначения и др.⁹

Важно отметить, что по смыслу министерского законопроекта, учреждением интегрированного обучения признавалось любое образовательное учреждение, где один или несколько обучающихся с ограниченными возможностями здоровья получают образование под руководством педагога, владеющего специальными дидактическими методами и средствами. Парламентский же проект добавил к этому специально организованную среду жизнедеятельности, медицинские, социальные и иные услуги, без которых невозможно (либо затруднено) освоение образовательных программ лицами с ограниченными возможностями здоровья. Поэтому в парламентском проекте потребовалось ввести определение учреждения интегрированного обучения, отсутствовавшее в министерском проекте. Такое учреждение не просто обеспечивает

⁷ Резолюция ГА ООН 48/96 от 20.12.1993.

⁸ См.: Пreamбула, пп. 1, 2, 8, 9 правило 6 указ. Резолюции.

⁹ Позиции 1 и 3 подверглись изменению во второй версии Закона.

совместное обучение лиц с физическим и (или) психическими недостатками и лиц, таких недостатков не имеющих, как предполагалось министерским проектом, но обладает признаками специального образовательного учреждения, т.к. создает для лиц с ограниченными возможностями здоровья специальные образовательные условия.

Поскольку специальные (коррекционные) образовательные учреждения включены в общую типологию образовательных учреждений, которую содержит базовый Закон, заслуживает серьезного внимания вопрос о том, чтобы включить в ту же типологию учреждения интегрированного обучения. В этом случае учреждение, имеющее в своем составе специальное образовательное подразделение (определение последнего также было введено в ст. 1 парламентского законопроекта), должно рассматриваться в качестве одного из видов этого нового типа образовательных учреждений.

3. Проблема финансирования

При общем убеждении, что финансирование образования лиц с ограниченными возможностями здоровья должно быть значительно увеличено и не может осуществляться исключительно за счет региональных и местных бюджетов, различия министерского и парламентского законопроектов касались трех главных позиций.

Во-первых, одним из ключевых концептуальных положений парламентского проекта стало введение для лиц с ограниченными возможностями здоровья государственных именных образовательных обязательств (ГИОО) – именных документов, устанавливающих обязанность РФ или ее субъекта финансировать по специальным нормативам образование таких лиц. С помощью системы ГИОО предполагалось решить задачи, по крайней мере, двоякого рода: с одной стороны, обеспечить более высокий уровень и надежность финансирования специального образования; с другой – академическую мобильность (дать возможность лицам с ограниченными возможностями здоровья или их родителям (лицам, их заменяющим) в известной мере выбирать образовательное учреждение, в т.ч. за пределами муниципального образования или субъекта РФ, в котором данное лицо проживает). Последнее особенно важно, поскольку, например, школы для детей с нарушениями слуха и школы для незрячих детей, существуют не в каждом регионе (на 2000 г. 86 и 18 школ, соответственно), в связи с чем инорегиональные (иногородние) дети стали испытывать в 1990-х гг. все большие трудности при поступлении в специальные образовательные учреждения.

При подготовке второй парламентской версии Закона концепция ГИОО была заменена концепцией специальных нормативов по причинам не юридического, но политического характера: часть депутатов думского Комитета по образованию и науке выступила против данной концепции, отождествив ГИОО с ваучером.

Во-вторых, правительственный проект предусматривал софинансирование образования всех лиц с ограниченными возможностями здоровья из местных, региональных и федерального бюджетов, причем два последних должны были поровну нести расходы на создание специальных образовательных условий. В парламентском же проекте финансирование образования таких лиц предполагалось уже не из трех бюджетов, но из двух: из бюджета учредителя по общим нормативам и из регионального либо федерального бюджета в отношении конкретных категорий обучающихся. Например, финансирование специального образования лиц незрячих и слабовидящих, глухих и слабослышащих в размере ГИОО четко возлагалось на федеральный бюджет. Тем самым финансовая схема становилась более простой и надежной¹⁰.

В-третьих, министерский проект по сути оставлял без ответа вопрос о возможности государственного финансирования обучения лиц с ограниченными возможностями

¹⁰ Несмотря на принятие ФЗ № 122 от 22.08.2004 г., как считали его разработчики, завершившего распределение компетенций между уровнями власти, по-прежнему заслуживает внимания предложение, в свое время рассматривавшееся в рабочей группе Совета Федерации, целиком передать в федеральное ведение образовательные учреждения для детей с нарушениями зрения и (или) слуха.

здоровья в негосударственных образовательных учреждениях, лишь в общей форме декларируя «бесплатность обучения независимо от его формы в пределах государственных (в том числе специальных) образовательных стандартов» (пп. 2 п.1. ст.7).

Напротив, в первой версии парламентского проекта лицам с ограниченными возможностями здоровья гарантировалось право на «бесплатное образование в образовательном учреждении любой организационно-правовой формы в пределах государственных (в том числе специальных) образовательных стандартов независимо от форм получения образования...» (пп.4 п.2 ст.7). Прописывая этот текст, рабочая группа Совета Федерации исходила из того, что гарантии права на образование для таких лиц должны быть выше, чем для лиц, не имеющих ограничений. Однако в процессе подготовки второй версии Закона было принято решение распространить на область специального образования нормы финансирования, установленные базовым Законом, т.е. предоставить право на государственное финансирование негосударственным учреждениям, реализующим общеобразовательные, но не профессиональные образовательные программы (ст. 29).

Несмотря на то, что в процессе многочисленных переработок и согласований часть важных социальных норм, призванных обеспечить право на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья, была утрачена, принятие данного Закона, безусловно, помогло бы обеспечить такое право, а в перспективе увеличить индекс развития человеческого потенциала страны.

В нарушение принципа построения данной книги, согласно которому в ней анализируются лишь законы, прошедшие различные стадии парламентской процедуры, отметим в предварительном порядке основные отличия от рассмотренного законодательного акта, подготовленного рабочей группой Комитета Госдумы по образованию и науке законопроекта «О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании» (в части образования лиц с ограниченными возможностями здоровья (специального образования)» (далее - законопроект).

Первое из них – объем и уровень системности изложения. Если закон «О специальном образовании» представлял собой значительный, детально подготовленный и систематически изложенный нормативно-правовой документ, то законопроект – совокупность фрагментарных поправок в действующий Закон РФ «Об образовании», разработанных по принципу минимизации изменений. В противном случае, как уже отмечалось, базовый закон оказался бы подобен человеку с флюсом.

Второе отличие – предлагаемый уровень социальных гарантий. Если, например, отклоненный закон содержал прямую норму, согласно которой основные категории детей-инвалидов должны были находиться на полном государственном обеспечении, то в законопроект было включено лишь положение о том, что содержание этих лиц в интернатных государственных и муниципальных учреждениях осуществляется по нормативам и в порядке, устанавливаемом Правительством. Состав Четвертой Госдумы требовал от разработчиков поиска компромисса между стремлением обеспечить лицам с ограниченными возможностями здоровья необходимый уровень социальных гарантий и «проходимостью» законопроекта через правительственные и президентские структуры. Иначе говоря, известная самоцензура присутствовала уже на стадии его разработки.

Третье отличие – предлагаемые формы решения ряда конкретных проблем. Так, законом «О специальном образовании» предлагалось решить вопрос об обучении детей с нарушениями зрения и слуха путем участия в финансировании такого обучения из федерального бюджета (поскольку в ряде субъектов Российской Федерации специальные школы отсутствуют). Однако разработчикам законопроекта пришлось идти другим путем: учитывая распределение полномочий по ФЗ № 122 от 22.08.2004, предложить вменить в обязанность каждому субъекту РФ либо создание специального образовательного учреждения для соответствующей категории граждан, либо их обучение за счет средств

бюджета данного субъекта РФ в другом регионе. В противном случае одного этого противоречия с ФЗ № 122, который объявлен правительственными и президентскими структурами «священной коровой» (что не мешает им самим инициировать в него изменений), было бы достаточно для получения отрицательного заключения Правительства либо вето Президента.

Между тем большинство участников общественных слушаний, проведенных 29 сентября 2006 г. в Госдуме движением «Образование – для всех», констатировали нарастающее нарушение прав инвалидов в области образования, причем, как ни странно, по двум основным линиям. С одной стороны, продолжается практика отказа в приеме детей-инвалидов в образовательные учреждения общего назначения, хотя их право получать образование в таких учреждениях неоднократно подтверждено судебными решениями. С другой стороны, в ряде регионов власти, стремясь к экономии за счет содержания детей с ограниченными возможностями здоровья в интернатных учреждениях, пытаются переводить их в учреждения общего назначения, не создавая при этом специальных образовательных условий. Качество образования при этом естественно, понижается. Описанные нарушения еще более актуализируют принятие законопроекта.

Смолин О.Н., Первый заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке, член-корреспондент Российской Академии образования, председатель общественного движения «Образование – для всех», доктор философских наук, профессор