

ПОЧЕМУ ВОЗМОЖНОСТИ НЕ РАВНЫ?

Правовые проблемы реализации права инвалидов на образование в современной России

Определение понятий

Для определения статуса инвалида представляется важным прежде всего выяснить основные его критерии, которые используются в международной и отечественной нормативно-правовой базе. Анализ российских и зарубежных специальных документов показывает, что *статус инвалида* складывается, как минимум, из трех составляющих:

1. признаки инвалидности;
2. причины инвалидности;
3. процедура установления инвалидности.

В отечественной и зарубежной правовой практике упор делается на те или иные из трех названных параметров, однако в явном или скрытом виде присутствуют они все.

В Федеральном Законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (1995 г.) дается следующее *определение инвалида*: «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» (статья 1)¹.

В международных документах представлено иное по характеру расположения признаков, но сходное по содержанию определение понятия «инвалид». Так, *Декларация о правах инвалидов* (1975 г.) определяет последнего как «лицо, которое не может самостоятельно обеспечить полностью или частично потребности нормальной личной и / или социальной жизни в силу недостатка, будь то врожденного или нет, его или ее физических или умственных способностей» (пункт 1)².

Аналогичным образом во *Всемирной программе действий в отношении инвалидов* (1982 г.) под инвалидностью понимается «любое ограничение или отсутствие (в результате дефекта) способности осуществлять ту или иную деятельность таким образом или в таких рамках, которые считаются нормальными для человека» (пункт 6)³.

Наконец, *Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов* (1993 г.) определяют инвалидность как функцию «отношений между инвалидами и их окружением» (пункт 6) и указывают, что «термин «инвалидность» включает в себя значительное число различных функциональных ограничений <...> Люди могут стать инвалидами вследствие

¹ Федеральный Закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ.- 1995.- № 48.- ст. 4563.

² Декларация о правах инвалидов (Принята 09.12.1975 Резолюцией 3447 (XXX) на 2433-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

³ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (Принята 03.12.1982 Резолюцией 37-52 Генеральной Ассамблеи ООН) // Всемирная программа действий в отношении инвалидов. - Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1983.- С. 1-61.

физических, умственных или сенсорных дефектов, состояния здоровья или психических заболеваний. Такие дефекты, состояния или заболевания по своему характеру могут быть постоянными или временными» (пункт 17)⁴.

Таким образом, *инвалидность проявляется* в двух аспектах:

1. стойкое нарушение здоровья;
2. ограничение возможностей участия в определенных видах деятельности и включения в полноценную социальную жизнь.

Близость отечественной и международной нормативной базы проявляется в сходстве определений *причин инвалидности*:

- врожденный недостаток (дефект);
- приобретенный недостаток.

Сами недостатки (дефекты) имеют физическое, умственное или сенсорное происхождение. Причем приобретенные недостатки могут быть последствиями заболеваний или травм.

Что касается *процедуры установления инвалидности*, то здесь обнаруживается национальная специфика. Особенность отечественного определения инвалидности в том, что, с точки зрения права, инвалидами не становятся с рождения или после болезни. Чтобы получить статус инвалида, человек должен быть признан таковым в установленном законом порядке. Очевидно, что в нашей стране процедура установления инвалидности заявительная: гражданин должен обратиться к государству с просьбой признать его инвалидом. Другими словами, имея даже очень серьезные нарушения здоровья, человек может и не быть инвалидом, если не обратился в соответствующие службы⁵.

Особенности терминологии имеют большое значение для постановки проблемы. Помимо собственно термина «инвалид», в нормативно-правовых документах встречаются также понятия «лица с особыми потребностями», «лица с ограниченными возможностями», «лица с ограниченными возможностями здоровья», «лица, имеющие недостатки в физическом или умственном развитии», «лица с отклонениями в развитии» и некоторые другие.

В советской практике явное предпочтение отдавалось термину «лица, имеющие недостатки в физическом или умственном развитии», который ныне совершенно ушел из политико-правовой базы и практически не использовался в постсоветский период.

Международные правовые документы, как правило, стремятся не использовать понятие «инвалид». Взамен в последние годы чаще употребляются определения: «лица с особыми потребностями» и «лица с ограниченными возможностями». Применение последнего в нашей стране вызывает острое недовольство со стороны самих инвалидов и их

⁴ Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (Приняты в г. Нью-Йорке 20.12.1993 Резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН) // Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. - Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1994.

⁵ Котова С.Ю. Инвалиды с точки зрения закона // Дети-инвалиды: защита прав и интересов. Приложение к журналу «Школьный вестник». М., 2002. С. 16, 23.

общественных организаций, которых удивляет, кто же ограничил их возможности.

Таким образом, наиболее нейтральными в настоящее время следует признать два понятия: «лица с особыми потребностями» (зарубежные документы) и «лица с ограниченными возможностями здоровья» (в России).

Образование инвалидов: некоторые нерешенные проблемы и необходимость законодательного регулирования

Необходимость регулирования вопроса специальной организации образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья на законодательном уровне обусловлена тремя группами причин.

Во-первых, причины социальные. Для современной цивилизации характерна тенденция к росту числа лиц (особенно детей) с физическими и (или) психическими недостатками. Это связано как с ослаблением естественного отбора, так и 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 лишь 0,25 млн. обучаются в специальных школах⁶. Еще более тревожные цифры называют официальные источники в Правительстве России: от 4 до 10 % здоровых детей в субъектах Федерации⁷ и не менее 10 % инвалидов от общего числа обучающихся в общеобразовательной школе (около 2 млн. человек). С учетом воспитанников дошкольных образовательных учреждений, учащихся и студентов профессиональных учебных заведений, а также членов их семей, затрагиваются интересы до 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. Не менее важно, что пункт 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» прямо устанавливает обязанность государства полностью или частично нести расходы на содержание граждан, нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования, а также установить федеральным законом категории таких граждан, формы и размеры помощи. В этом смысле законопроект был прямо направлен на реализацию базового Закона.

Противники принятия специального закона об образовании инвалидов из правительственных и президентских структур мотивировали мнение о

⁶ Бестужев-Лада И.В. Народное образование: куда идем? куда идти? // Гуманизация образования. Психолого-педагогический международный журнал. - 1994.- № 2.- С. 25-26.

⁷ Федеральная целевая программа «Дети России на 2003-2006 годы»

нецелесообразности его принятия, среди прочего, 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 законов привела бы к увеличению его объема в 1,5-2 раза, к структурным нарушениям и полному дисбалансу содержания.

При этом Типовое положение, утверждаемое Постановлением Правительства, не может решить всех проблем, поскольку:

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

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

- де-юре ограничивает права в области образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, устанавливая, 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 образования⁸;

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

Большинство из перечисленных позиций не могут быть исправлены подзаконными актами, поскольку требуют регулирования на законодательном уровне.

В-третьих, причины экономические, которые, очевидно, были решающими при определении позиции Правительства и Президента по отношению к вопросу о законодательном регулировании образования инвалидов, хотя открыто это декларировалось не всегда. По расчетам специалистов Минобрнауки России, в ценах 1997 г. соответствующий закон ежегодно должен был «стоять» консолидированному бюджету 98,622 млн. рублей, в т.ч. федеральному - 94,117 млн.

Необходимость бюджетных затрат на специальное образование связана с тем, что, во-первых, подобно расходам на образование вообще, они должны рассматриваться не как потери бюджета, а как долгосрочные инвестиции; во-вторых, затраты на профессиональную и социальную реабилитацию лиц с ограниченными возможностями здоровья принципиально предпочтительнее

⁸ Подобные специальные образовательные учреждения и специальные образовательные подразделения в учреждениях интегрированного обучения давно и успешно функционируют в России.

политики социального обеспечения с точки зрения не только чисто экономической, но и развития человеческого потенциала страны.

Главным аргументом в пользу необходимости законодательного регулирования образования лиц с особыми образовательными потребностями в России является множество нерешенных проблем, на наш взгляд, представленных тремя уровнями:

1. на уровне государства:

1.1. отсутствие политической воли для создания равных условий образования для лиц с особыми потребностями;

1.2. неисполнение норм международных документов в части организации жизнедеятельности инвалидов, включая образование. При этом многие такие акты подписаны и ратифицированы Россией (как Декларация о правах инвалидов, Декларация о правах умственно отсталых людей, Соглашение о сотрудничестве в решении проблем инвалидности и инвалидов, Европейская социальная хартия и др.), а значит, в соответствии с Конституцией РФ, «... являются составной частью ее правовой системы». При этом «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (статья 15);

1.3. бюрократизм и ведомственная разобщенность уполномоченных федеральных органов, включая Минобрнауки и науки, Минздравсохранения и социальной политики, Минкультуры и средств массовой информации, Министерство внутренних дел. Она проявляется, в частности, в неэффективности реализации федеральной целевой Программы Правительства РФ «Дети России» в части, касающейся ее подпрограммы «Дети-инвалиды». Наличие программы слабо сказывается на реальном положении таких детей, а в отдельные годы (например, в 2003 г.) расходы федерального бюджета по этой программе даже сокращались;

1.4. отсутствие государственной системы учета лиц с умственными и физическими ограничениями (в т.ч. с особыми образовательными потребностями);

1.5. слабость системы экономических преференций (в т.ч. налоговых льгот) юридическим и физическим лицам, осуществляющим благотворительность в отношении образования инвалидов;

1.6. отсутствие государственной системы информационной поддержки инвалидов и их организаций;

2. на уровне социальной сферы в целом:

2.1. нецелевое использование части бюджетных финансовых средств в социальной сфере и ее чрезмерная коммерциализация;

2.2. непрофессионализм кадров (управленческих, педагогических, медицинских, социальных работников) как результат отсутствия существенных изменений в системе подготовки кадров;

2.3. перекладывание ответственности за уход, социализацию, образование, трудоустройство инвалидов и др. на родственников и

общественные организации в условиях слабости соответствующей системы оказания им необходимой помощи;

2.4. незначительная ориентация на индивидуализацию услуг;

2.5. механическое подражание западным инициативам в иных социально-экономических условиях;

3. на уровне общества:

3.1. общественные стереотипы равнодушия или негативного отношения к инвалидам, низкий уровень толерантности;

3.2. слабое использование возможностей общественных организаций инвалидов и других некоммерческих организаций в процессе обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья;

3.3. недостаток творческого использования апробированной зарубежной практики в части организации образования лиц с особыми потребностями;

3.4. недостаточное обеспечение и поддержка родителей, обучающих детей (в т.ч. детей-инвалидов) на дому;

3.5. слабое развитие традиций благотворительности.

Авторам представляется, что ограничение возможностей получения инвалидами в современной России полноценного образования может иметь негативные последствия не только для них, но и для страны в целом, в том числе:

политические:

- неисполнение государственных гарантий прав граждан, закрепленных в Конституции;

- формирование у лиц с ограниченными возможностями здоровья и членов их семей негативного отношения к институту государства в целом и существующей политической системе, в частности;

- усиление традиционного для отечественной политической системы пренебрежения к правам человека;

- неопределенность государственной идеологии: социальное государство предполагает государственную ответственность за образование инвалидов, либеральное государство – стимулирование помощи им со стороны некоммерческого сектора (в России отсутствует и то, и другое);

экономические:

- прогрессирующее обнищание инвалидов и невозможность удовлетворения ими основных человеческих потребностей;

- рост нагрузки на систему социальной защиты, сокращение числа налогоплательщиков и, соответственно, общественного богатства;

- неэффективность ряда экономических затрат (социальное и пенсионное обеспечение инвалидов, меры реабилитации и др.);

социальные:

- рост социального неравенства и социальной напряженности в обществе;

- нарастание числа суицидов, алкоголизма, наркомании, насилия, преступности и других форм антисоциального поведения;

- укрепление существующих и появление новых социально-негативных мифов в отношении инвалидов (об их неполноценности, несостоятельности и др.);

- торможение развития институтов гражданского общества, среди которых общественные объединения, некоммерческие организации, благотворительные общества и т.д.;

- неэффективность использования человеческих ресурсов и падение индекса развития человеческого потенциала;

- невозможность полноценной социализации;

культурные:

- снижение общего уровня образования и грамотности населения;

- падение культурного уровня населения и общества в целом;

- прогрессирующее отставание отечественной системы образования от индустриально развитых стран;

психологические:

- ухудшение психологического состояния инвалидов (тревожность, неуверенность, комплекс неполноценности и т.д.), рост числа психологических расстройств у инвалидов и членов их семей;

- деморализация общества.

О.Н. Смолин, первый заместитель Председателя Комитета по образованию и науке Государственной Думы четвертого созыва.

О.Е. Горькая, слушатель Центра изучения образовательной политики Московской высшей школы социальных и экономических наук.

Опубликовано в журнале «Коррекционная педагогика». – 2004.- № 2 (4).
- С. 5-8