

ПОЧЕМУ ВОЗМОЖНОСТИ НЕ РАВНЫ?

Нормативно-правовая база реализации права инвалидов на образование в современной России

Статья 2

1. Регулирование образования инвалидов: действующие нормативные правовые акты

Поскольку специальный закон, регулирующий вопросы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья, несмотря на многочисленные разработки, в России так и не принят, обратимся к действующим нормам в области социального и образовательного права, частично регулирующим эту проблему.

Закон Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.)¹ ввел в действие немало норм в отношении образования лиц с особыми потребностями. Так, среди принципов государственной политики в области образования значится весьма важный – «общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся» (статья 2). В число государственных гарантий прав граждан России в области образования включены: создание системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования (пункт 2 статьи 5), а для граждан с отклонениями в развитии - условий для получения образования и коррекции нарушений на основе специальных педагогических подходов (пункт 6 статьи 5). Одновременно для таких обучающихся предполагается введение специальных государственных образовательных стандартов (пункт 2 статьи 7). Для образования инвалидов может использоваться формула разнообразия форм получения образования (очная, очно-заочная, заочная, семейное образование, самообразование, экстернат) «с учетом потребностей и возможностей личности» (пункт 1 статьи 10).

Базовый Закон впервые в отечественной образовательной практике среди образовательных учреждений выделил особый тип - «специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии» (пункт 4 статьи 12). Представляется, что здесь мы встречаемся не просто с новой терминологией, но и с новым подходом к организации школьного образования инвалидов. Образовательные программы для таких учреждений предполагается разрабатывать «на базе основных общеобразовательных программ с учетом особенностей психофизического развития и возможностей обучающихся» (пункт 2 статьи 17). Финансирование указанных образовательных учреждений должно осуществляться по повышенным нормативам, а направление в них детей -

¹ Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992.- № 30.- ст. 1797.

только с согласия родителей, по заключению психолого-педагогической и медико-педагогической комиссий (пункт 10 статьи 50).

Новаторством Закона стало расширение возможностей получения инвалидами профессионального образования. Так, согласно пункту 3 статьи 16, дети-инвалиды и инвалиды I и II групп принимаются в средние и высшие профессиональные учебные заведения вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных экзаменов, если это не противопоказано медико-социальной экспертизой. Позднее аналогичные права были предоставлены инвалидам-участникам боевых действий, а также гражданам в возрасте до 20 лет, имеющим только одного родителя - инвалида I группы, если среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. Изменения были внесены и в пункт 7 статьи 50 Закона об образовании, который предоставил право инвалидам неоднократно получать профессиональное образование на бюджетной основе по направлению службы занятости.

Принятый в 1995 г. *ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»* во многом повторял положения аналогичного законодательного акта советских времен, несколько расширяя их в соответствии с требованиями времени. Так, ответственность за организацию воспитания и образования детей-инвалидов была возложена на образовательные учреждения, органы социальной защиты населения, учреждения связи, информации, физической культуры и спорта. В соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида предусматривается возможность получения им образования в учреждениях общего типа, в специальных образовательных учреждениях или на дому² (статья 18). Государство гарантирует инвалидам получение общего образования и профессиональной подготовки, в т.ч. при необходимости оборудует образовательные учреждения специальными техническими средствами, создает специальные профессиональные образовательные учреждения, обеспечивает специальными пособиями, услугами переводчиков и т.п. (статья 19).

Однако неверно было бы полагать, что с принятием Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» формирование законодательной базы образования лиц с ограниченными возможностями здоровья было завершено. Не верно как по причине ограниченности числа норм, которые удалось включить в названный выше федеральный закон, и относительной бедности их содержания, так и вследствие, мягко говоря, крайнего юридико-технического несовершенства его статей, призванных регулировать проблемы образования инвалидов, а равным образом и юридических коллизий, возникающих между этими статьями и нормами Закона РФ «Об образовании». Эти коллизии начинаются с терминологии и заканчиваются концептуальными проблемами.

² В этом случае затраты родителей должны компенсироваться.

Так, в части 3 статьи 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлено, что «детям-инвалидам дошкольного возраста... создаются условия для пребывания в детских дошкольных учреждениях общего типа». В то же время статья 12 Базового закона об образовании (в обеих редакциях) устанавливает типы образовательных учреждений в зависимости, главным образом, от уровня реализуемых ими образовательных программ (дошкольного образования, общего образования, начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального образования), причем данная типология исключает всякую возможность вписать в нее учреждения некоего «общего типа». Напротив, проектом ФЗ «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья», о котором речь пойдет ниже, предлагалось разрешить эту юридическую коллизию, введя понятие образовательных учреждений общего назначения. Часть 2 той же статьи 18 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» говорит об образовании и воспитании детей-инвалидов, тогда как определение образования, данное в преамбуле Базового закона, устанавливает, что оно (образование) включает в себя воспитание и обучение.

Более того, следует сказать, что явные противоречия существуют даже между статьями 18 и 19 самого Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Так, часть 2 статьи 19 устанавливает, что «образовательные учреждения совместно с органами социальной защиты населения и органами здравоохранения обеспечивают дошкольное, внешкольное воспитание и образование детей-инвалидов, получение инвалидами среднего общего образования, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида». Одновременно часть 3 статьи 19 определяет, что «государство обеспечивает инвалидам получение основного общего, среднего (полного) общего образования, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида». Следовательно, эти статьи ущемляют права инвалидов по сравнению с остальными гражданами России в части получения послевузовского профессионального образования, а первая из приведенных формулировок к тому же лишает их права на бесплатное и общедоступное начальное профессиональное образование.

Очевидно: лучшим способом урегулирования проблем образования инвалидов, а вместе с тем и разрешения юридических коллизий между нормами ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и нормами Закона РФ «Об образовании» было бы принятие специального законодательного акта по данной теме, а вместе с ним – сопровождающего закона, приводящего в соответствие нормы ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» с Законом РФ «Об образовании».

В развитие и уточнение положений Закона «Об образовании» появились постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка воспитания и обучения детей-инвалидов на дому и в негосударственных образовательных учреждениях» (1996 г.) и «Об утверждении *Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи*» (1998 г.)³.

Последнее предполагало создание образовательных учреждений для детей от 3 до 18 лет в целях реализации общеобразовательных и начальных профессиональных программ. Такие учреждения формировались для оказания помощи детям, испытывающим трудности в усвоении образовательных программ; реализации индивидуально ориентированной помощи детям; осуществления помощи общеобразовательным учреждениям по вопросам обучения детей с проблемами школьной и социальной адаптации (пункт 2). Здесь устанавливались такие особые нормы, как наполняемость классов в 9-12 человек, разновозрастные группы для дошкольников и др. (пункт 11).

Для детей-инвалидов, не имеющих возможности по состоянию здоровья посещать образовательные учреждения, обучение осуществляется на дому. На бесплатной основе им предоставляются: учебники, учебная, справочная и другая литература, помощь специалистов-педагогов, аттестация (пункт 5). При этом ясно, что значительная часть затрат при обучении ребенка в негосударственном образовательном учреждении или на дому падает на плечи родителей, поскольку их расходы компенсируются только в пределах государственных нормативов (пункты 8, 9). Особенно это касается домашнего обучения, т.к. если в образовательных учреждениях обязательным требованием является создание специальных образовательных условий для детей-инвалидов (специальные программы, коррекционные методы, подготовленные педагоги, медицинское обслуживание, технические средства, среда жизнедеятельности, социальные и иные условия), то дома, естественно, всё это становится обязанностью родителей.

Интересна попытка профильного *Министерства* дать толкование Закона РФ «Об образовании» в части получения инвалидами профессионального образования. Так, в специальном *письме от 25.03.1999 г.* указывалось, что «профессиональное образование инвалидов следует осуществлять в соответствии с государственными образовательными стандартами на основе образовательных программ, адаптированных для обучения инвалидов. Недопустимо введение для них специальных стандартов»⁴. Аргументировалось это необходимостью обучения инвалидов как профессионалов, конкурентоспособных на рынке труда. Одновременно с этим справедливо отмечается, что получение образования (в т.ч. высшего) -

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.1998 № 867 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи» // Собрание законодательства РФ.- 1998.- № 32.- Ст. 3911.

⁴ Письмо Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 25.03.1999 № 27/502-6 «Об условиях приема и обучения инвалидов в учреждениях высшего профессионального образования» // Бюллетень Минобразования РФ.- 1999.- № 5.

это один из компонентов комплексного подхода к реабилитации. Для инвалидов предусматривалась возможность как удлиненных сроков обучения, так и дополнительного времени на подготовку экзаменационных ответов; создание безбарьерной среды и педагогической коррекции учебного процесса. Показательна также установка на оптимальность очно-заочной формы обучения для инвалидов.

При всех позитивных намерениях данное письмо юридически и педагогически не бесспорно. Юридически – ибо не очевидно, что, например, вынужденное исключение из учебного плана занятий по физической культуре, элементам военной или медицинской подготовки и т.п. может рассматриваться как адаптация учебной программы, а не специальный стандарт. Педагогически – ибо установка на очно-заочную (вечернюю) форму получения образования для многих инвалидов не приемлема: она не позволяет получить социальной поддержки, предусмотренной для студентов очной формы, а также, понижая средний уровень образовательной подготовки, снижает тем самым и возможности инвалидов конкурировать со здоровыми людьми на рынке труда.

Почти 10 лет в России в рамках программы *«Дети России»* действует подпрограмма *«Дети-инвалиды»*. Первоначально она имела статус президентской, затем стала правительственной целевой. Один из ожидаемых конечных результатов Программы сформулирован разработчиками очень точно: «приблизиться к обеспечению равных возможностей для детей с отклонениями в развитии, интеграции детей-инвалидов в общество и в дальнейшем - к их независимой жизни». Однако подпрограмма практически не предполагает никаких новшеств. Исключение составляют особые меры, направленные на поддержку семьи, поскольку, как указывается, большая часть инвалидов живет в семьях и только около 1/3 - в специальных учреждениях.

Относительно организации образовательного процесса в таких учреждениях разъяснения дает ФЗ *«О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»*⁵. Согласно пункту 2 статьи 12, дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях соцобслуживания, реализуют свое право на получение образования, в т.ч. профессионального, в специальных образовательных учреждениях, классах, группах и мастерских трудового обучения, организуемых здесь же, если это соответствует их физическим и умственным возможностям. Практика, однако, свидетельствует о том, что во многих учреждениях социального обслуживания, в т.ч. инвалидов, образовательный процесс не организован. Таким образом, судя по оценкам экспертов и, прежде всего, родителей детей-инвалидов, указанная законодательная норма выполняется в абсолютном меньшинстве случаев.

⁵ Федеральный Закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // Собрание законодательства РФ. - 1995.- № 32.- Ст. 3198.

Учитывая отсутствие надежной государственной системы подсчета лиц с физическими и умственными недостатками, специфику определения статуса инвалида в России, следует помнить, что большинство детей с особыми потребностями не признаны инвалидами. В этом случае организация их обучения производится в соответствии с законами «Об образовании» и «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁶.

Последний из названных правовых актов в целом повторяет уже известные положения социального законодательства России. Примечательно, что в Законе получение образования (вплоть до высшего профессионального) и воспитания относится к числу государственных минимальных стандартов основных показателей качества жизни детей (статья 8). Признается, что «при осуществлении деятельности в области образования и воспитания ребенка в семье, образовательном учреждении, специальном учебно-воспитательном учреждении или ином оказывающем соответствующие услуги учреждении не могут ущемляться права ребенка» (пункт 1 статьи 9).

Несмотря на немалое количество федеральных нормативно-правовых документов относительно организации образования для лиц с особыми потребностями, по подсчетам некоторых экспертов, до 2/3 детей-инвалидов школьного возраста не получают образования⁷. Тем не менее действующее законодательство России дает возможность родителям таких детей добиться реализации одного из важнейших прав человека - права на образование. Как уже указывалось, ФЗ «О социальной защите инвалидов» (статья 19) и ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка...» (статья 15) устанавливают, что государство берет на себя обязательства по обеспечению образования инвалидов в соответствии с индивидуальными программами реабилитации. Таким образом, проблема получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья оказывается решаемая даже в рамках принятого отечественного права.

В целом, необходимость организации специального образования приводит и к некоторым *подвижкам в области профессионального образования* в целом. Так, в настоящее время при получении среднего и высшего образования будущие педагоги изучают, как минимум, основы дефектологии и коррекционной педагогики, а будущие архитекторы и строители - дисциплину «Учет потребностей инвалидов при проектировании и строительстве». Однако требуются более масштабные изменения в организации отечественного образования в целом. Примечательно, что многие российские инвалиды, получившие образование в специальных интернатах, считают такой вариант обучения наиболее приемлемым. В то же время на Западе лица в возрасте до 30 лет, прошедшие через

⁶ Федеральный Закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.- 1998.- № 31.- ст. 3802.

⁷ Колосков С. Права ребенка в образовании // Народное образование. Общественно-педагогический журнал. - 2001.- № 9. - С. 31.

интегрированные школы, не представляют, как можно учиться в школах, где нет инвалидов.

К сожалению, длительное время проблема образования инвалидов была проблемой их родных и, прежде всего, родителей. И отечественные, и зарубежные исследователи (Дж. Бридж, Ш. Рамон, С. Колосков и др.) отмечают, что положение в этой сфере если и меняется, то благодаря колоссальным усилиям родителей детей-инвалидов. Государство же крайне медленно поворачивается к решению обозначенной проблемы, предпочитая в отношении лиц с ограниченными возможностями проводить, скорее, политику социального иждивенчества, нежели социального развития.

2. «Специальное образование»: попытка законодательного решения вопроса

2.1. Историческая справка

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 многолетних 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 РФ⁸.

Первоначальный проект федерального закона был разработан в первой половине 1990-х гг. группой юристов по заказу и при участии сотрудников Министерства образования, однако не нашел поддержки в Правительстве РФ. Руководство Министерства в лице замминистра М.Н. Лазутовой обратилось в Комитет по вопросам науки, культуры и образования Совета Федерации первого созыва с предложением использовать право законодательной инициативы для внесения в Думу данного проекта. Под руководством автора этих строк, который в то время руководил в Совете Федерации подкомитетом по образованию и подготовке кадров, рабочая группа 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 г. и в 1999 г., дважды получал отрицательное заключение Правительства и дважды отклонялся Президентом. При этом повторное вето Президента получила редакция, согласованная с его представителем в Госдуме, однако текст соответствующего президентского письма содержал утверждение о нецелесообразности принятия такого Закона вообще. На мой недоуменный вопрос о судьбе закона в думских кулуарах представителем

⁸ Тексты анализируемых в статье законопроектов опубликованы: Смолин О.Н. Знание - свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999.- Приложение. - С. 417-480.

Президента было сказано примерно следующее: ничего не могу поделать – был в командировке, а люди в ГПУ меняются...

В декабре 2000 г. во время встречи В.В. Путина с руководителями общественных организаций инвалидов и депутатами Госдумы третьего созыва автор обратился ко второму Президенту России с обоснованием важности закона и просьбой дать поручение Главному ГПУ согласовать с профильными парламентскими комитетами его текст. В январе 2001 г. такое поручение было дано, однако ГПУ приступило к его исполнению лишь в октябре 2001 г. При обсуждении текста закона парламентская сторона шла на все уступки стороне президентской, в т.ч. по вопросам, выходящим за рамки письма Президента об отклонении закона. В итоге в апреле 2002 г. согласованный текст был представлен на рассмотрение руководству Главного ГПУ. Казалось бы, у закона появилась перспектива быть принятым...

Однако оставим на время печальную повесть о судьбе закона и обратимся к его содержанию, отметив наиболее значимые для образовательной политики проблемы и отличия парламентского законопроекта от министерского.

2.2. 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 РФ «Об образовании», пункт 4 статьи 12 которого говорит о специальных (коррекционных) образовательных учреждениях, но не о специальном образовании как таковом; во-вторых, значительно ограничивало область регулируемых отношений. Фактически данный законопроект определял, главным образом, деятельность специальных образовательных учреждений, причем почти исключительно относящихся к уровням дошкольного и в особенности общего образования. Абсолютное большинство 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. Понятие «специальное образование», будучи более узким по объему, указывало на один из краеугольных камней концепции законопроекта - на необходимость создания специальных образовательных условий для лиц с ограниченными возможностями здоровья, получающих образование.

2.3. Степень и пути интеграции

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

- 1) отечественной, традиционно предполагающей обучение большинства лиц с ограниченными возможностями здоровья в специальных образовательных учреждениях (по крайней мере, на уровне общего образования);
- 2) американо-скандинавской, ориентированной на их обучение 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 в общество и 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 средств на содержание в интернате), но впоследствии облегчает этим лицам интеграцию в общество.

Обе модели представляют собой, скорее, «идеальные типы», нежели точное отражение реальности: в СССР существовало некоторое количество детей-инвалидов, обучавшихся в обычной школе, не говоря уже о студентах-инвалидах, для которых практически не создавалось специальных вузов (как ни парадоксально, такие ВУЗы появились в 1990-х гг., когда радикально настроенная часть общественности требовала ликвидации специальных школ и интеграции всех детей в обычные учебные заведения); в индустриально развитых странах образование ряда категорий детей-инвалидов осуществляется преимущественно в специальных учреждениях.

В условиях 1990-х гг. разработчики законопроекта испытывали сильное давление в направлении «перелицовывания» отечественного специального образования по образу и подобию «западной» модели. Помимо общественного мнения, на это могли ориентировать и некоторые международные документы, одобренные Россией. Так, Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов непосредственно ориентируют присоединившиеся государства на организацию интегрированного обучения детей, взрослых и молодежи, являющихся инвалидами⁹.

Осознавая, что, с одной стороны, попытка «революционной перестройки» отечественной системы специального образования по образцу «западной» модели привела бы лишь к увеличению цены и ухудшению качества образования, а с другой - сохранение в неизменном виде

⁹ См.: Пreamбула, пункты 1, 2, 8, 9 правило 6 указанной Резолюции.

отечественной модели породило бы для выпускников специальных образовательных учреждений нарастающие трудности интеграции в резко изменившийся социум, разработчики Закона избрали третий путь - путь «конвергенции» - и, соответственно, третью, «смешанную» модель образования инвалидов, используемую в большинстве европейских стран.

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.¹⁰

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 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. Оно не просто обеспечивает совместное обучение лиц с физическим и (или) психическими недостатками и лиц, таких недостатков не имеющих, 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.

¹⁰Стремление согласовать вторую редакцию закона с позицией Правительства и Президента потребовало существенного изменения ряда его концептуальных позиций, включая обозначенные № 1 и 3 в данном перечне.

В этом случае учреждение, имеющее в своем составе специальное образовательное подразделение, должно рассматриваться в качестве одного из видов этого нового типа образовательных учреждений.

2.4. Проблема финансирования

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

Во-первых, одним из ключевых концептуальных положений парламентского проекта стало предложение о введении для лиц с ограниченными возможностями здоровья государственных именных образовательных обязательств (ГИОО) - документов, устанавливающих обязанность Российской Федерации или ее субъекта финансировать по специальным нормативам образование таких лиц. С помощью системы ГИОО предполагалось решить задачи, по крайней мере, двоякого рода: обеспечить более высокий уровень и надежность финансирования специального образования, а также академическую мобильность обучающихся в территориальном плане¹¹. Последнее особенно важно, поскольку, например, школы для детей с нарушениями слуха и 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.

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 проекте финансирование образования таких лиц предполагалось уже не из трех бюджетов, а 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 возлагалось на федеральный бюджет. Тем самым финансовая схема становилась более простой и надежной.

Как известно, в 2004 г. вступил в силу Федеральный закон от 07.07.2003 № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования образовательных учреждений», инициированный профсоюзами, подготовленный совместно Минобразования России и профильными парламентскими комитетами,

¹¹ 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.

внесенный в Госдуму Президентом РФ и предполагающий возвращение государству ответственности за общеобразовательную школу: согласно закону, расходы на общее образование граждан (за исключением коммунальных) возложены на субъекты Российской Федерации. Ссылаясь на этот закон, а также на т.н. законы Козака, Главное ГПУ Президента сочло вопрос финансирования специальных образовательных учреждений урегулированным, а схему, предложенную в законе о специальном образовании, устаревшей. В действительности же нерешенными остаются, как минимум, две проблемы:

во-первых, финансирование органами местного самоуправления коммунальных расходов специальных образовательных учреждений, в которых учатся (содержатся, воспитываются) дети из нескольких муниципальных образований;

во-вторых, упомянутые выше и достаточно многочисленные случаи отказа в приеме детей с ограниченными возможностями здоровья в специальные школы за пределами субъектов федерации, в которых эти дети проживают.

С учетом нового распределения полномочий, решить обе проблемы могла бы следующая схема движения финансовых потоков: школы для детей с нарушениями зрения, слуха, а также, возможно, для аутичных детей, финансируются из федерального бюджета, а остальные коррекционные образовательные учреждения – из бюджетов субъектов Российской Федерации.

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

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...». 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.

Учитывая, что закон о специальном образовании, помимо сказанного, гарантировал право каждого гражданина на освидетельствование в раннем

возрасте и право инвалидов основных категорий на полное государственное обеспечение в период получения образования, и несмотря даже 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.

2.5. Финал: образование инвалидов – вне закона. Финал ли?

Как участник событий свидетельствую: во всех четырех российских парламентах (Верховном Совете, трех госдумах и, соответственно, трех советах федерации) профильные парламентские комитеты, независимо от политической окраски руководителей, всегда выступали как лоббисты (в хорошем смысле) образования (и прежде всего прав граждан в этой области) перед Правительством и «партией власти». В фактически однопартийной Четвертой Думе ситуация резко изменилась: большинство профильного Комитета (10 против 7 депутатов) стали лоббистами интересов Правительства и «партии власти» по отношению к образовательному сообществу. Соответственно, профессиональный подход сменился в Комитете партийно-политическим. Однако, по остроумному замечанию М. Делягина, в отличие от Запада, где партия власти – это партия, которая имеет власть, в России это партия, которую имеет. И если прежде профильные парламентские комитеты пытались убедить своих партнеров по исполнительной власти, найти компромисс либо преодолеть вето Президента, в настоящее время позиция Правительства и ГППУ Президента по любому вопросу автоматически становится позицией большинства Комитета. Одной из жертв новой расстановки политических сил в парламенте стал и федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)».

Финал очередной политико-образовательной драмы был разыгран на пленарном заседании Госдумы 4 июня 2004 г. Ему предшествовали отзыв в ноябре 2003 г. из специальной комиссии по данному закону Представителя Президента и письмо на имя Президента автора этих строк с жалобой на неисполнение его Поручения от января 2001 г. его же собственной Администрацией. Привожу текст письма.

«Уважаемый Владимир Владимирович!

По итогам встречи с представителями общественных организаций инвалидов в г. Королеве Московской области 2 декабря 2000 г. Вами было дано поручение Администрации Президента Российской Федерации «принять участие в работе специальной комиссии, созданной Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в связи с отклонением Президентом Российской Федерации Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» (Ответственный Волошин А.С., срок - до 1 февраля 2001 г.).

Специальная комиссия провела 2 заседания - 10 октября 2001 года и 8 февраля 2002 года. Несмотря на то, что представители палат Федерального Собрания Российской Федерации приняли все предложения президентской стороны, на третье заседание комиссии, назначенное на 19 ноября 2003 года, представители Президента Российской Федерации не явились.

Полномочный Представитель Президента Российской Федерации А.А. Котенков письмом от 26.11.2003г. № А25-3-307 уведомил председателя специальной комиссии И.И. Мельникова: «участие представителей Президента Российской Федерации в работе специальной комиссии считаем нецелесообразным».

Уважаемый Владимир Владимирович! В связи с тем, что Ваше поручение не выполнено, убедительно прошу вернуться к вопросу о работе специальной комиссии и поддержать Закон в редакции, согласованной с Президентом Российской Федерации».

Увы, на момент, когда пишутся эти строки, письмо так и осталось без ответа.

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, первому заму 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...

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): КПРФ – 98 %, «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 на счет плагиата: во-первых, каждому юридически грамотному человеку (но, видимо, не каждому депутату) 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.

Скажем о главном: после 10 лет работы специалистов Министерства и профильных парламентских комитетов образование инвалидов так и осталось «вне закона». А это значит, что под разговоры о строительстве «цивилизованного общества» и «правового государства» одна из самых незащищенных категорий граждан будет всё более вытесняться в маргинальные слои общества, символизируя его дегуманизацию. Впрочем, к счастью, действующие Правительство и Государственная Дума пришли не навек, а значит, грустный финал может оказаться окончанием первого акта, хотя и слишком затянувшегося. Иначе говоря, защитники интересов инвалидов в Парламенте должны продолжать работать на будущее, а сами инвалиды – оказывать давление на структуры законодательной и исполнительной власти в целях защиты своих прав, среди которых важнейшее место принадлежит праву на образование.

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. - № 3 (5). – С. 5-14.