

Современные социально-экономические и правовые тенденции развития инклюзивного образования и доступной среды в России

Сазанова Т. В.¹, Нифантьев С. Ю.²

¹Сазанова Татьяна Винальевна / Sazanova Tatiana Vinalievna – кандидат биологических наук, доцент, кафедра дефектологии и возрастной физиологии, Институт психологии и педагогики;

²Нифантьев Сергей Юрьевич / Nifantiev Sergey Yurievich – студент, направление «Юриспруденция», Институт государства и права, Тюменский государственный университет, г. Тюмень

Аннотация: борьба с ростом инвалидности, в том числе детской, интеграция инвалидов и лиц с ограниченными возможностями в образовательную и трудовую среду, их социализация и адаптация в обществе является приоритетной государственной задачей. Правовые тенденции развития и реализации в России инклюзивного образования имеют отличительные особенности. Обзор новых нормативных актов показывает улучшение ситуации в качестве подготовки нормативных документов, регламентирующих обеспечение доступности среды, объектов и услуг; учтены особенности различных групп инвалидности. Однако вместе с тем необходимо решить ряд по-прежнему актуальных проблем в социально-экономическом и правовом поле.

Abstract: the article analyzes the problems of the growth of disability, the integration and social adaptation of people with disabilities and persons with impaired functionality in educational and labor activity that are the priority governmental missions. Legal tendencies and implementation of inclusive education in Russia have distinctive characteristics. The authors note the increased quality of legal regulation in the field of accessibility of environment and services for different groups of persons with disabilities. However, it is necessary to solve a number of still topical issues in socio-economic and legal fields.

Ключевые слова: инклюзивное образование, доступная среда, лица с ограниченными возможностями здоровья, социальная адаптация инвалидов, социально-экономические и правовые прогнозы.

Keywords: inclusive education, available environment, persons with impaired functionality, social adaptation of persons with disabilities, socio-economic and legal projections.

Несмотря на то, что в рамках мировой статистики число инвалидов в России – одно из самых низких в Европе, этот показатель неуклонно растет. Анализ результатов исследований, проводимых органами российской государственной статистики, показал, что за период с 1995 по 2004 г. рост численность инвалидов возросла с 6,3 до 11,4 млн. человек соответственно, в 2011 г. составила более 13 млн. (10 % населения), в 2015 – 15 млн. человек. Основную долю в общей численности инвалидов составляют лица не рабочих групп, II группы – 64 %, I группы – 16 % (вместе 10,4 млн. чел.). Рабочей III группы – 20 % (2,6 млн. чел.). Количество инвалидов ежегодно увеличивается на 8-9 %, признаются инвалидами до 3,5 млн. человек в год, в том числе более 1 млн. - впервые.

Число детей-инвалидов в возрасте до 18 лет возросло с 453,7 тыс. в 1995 до 613 тыс. человек в 2004 г., в 2005 составило 593 тыс. [3, с. 279]. В 2009-2011 г. показатели держались на уровне 545 тыс. человек (4 % от населения), из них 12,2 % проживали в учреждениях-интернатах. Численность детей, впервые признанных инвалидами, составила более 65 000 человек в год. Среди всех детей-инвалидов: 23,6 % страдали заболеваниями различных органов и нарушений обмена веществ, 23,1 % имели различной степени двигательные нарушения и 21,3 % - дети с умственными нарушениями. В связи с чем на государственном уровне речь идет уже о «вопросе национальной безопасности» [3, с. 163].

Следует отметить, статус инвалидности имеют не все лица, имеющие особые потребности, связанные с теми или иными ограничениями. Только детей, имеющих ограниченные возможности здоровья, нуждающихся в специальных условиях и имеющих особые образовательные и жизненные потребности, в 3 раза больше, чем детей-инвалидов – 1,6 млн. чел.

Статистические сведения, изложенные в документе «Сценарные условия долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.», принятом Минэкономразвития в 2012 г., указывают на начинающееся сокращение российского населения трудоспособного возраста, которое за прогнозный период может сократиться примерно на 9,7 млн. человек (11,1 % всего населения). Что приведет к снижению численности экономически активного населения, дефициту квалифицированных рабочих и инженерных кадров, сокращению трудовых ресурсов и обострит ситуацию на рынке труда. Только 15 % инвалидов трудоспособного возраста вовлечены в профессиональную деятельность, в том числе через программы социальной поддержки. В числе мер нивелирования этих негативных социально-экономических эффектов называют вовлечение в трудовую деятельность лиц старшего возраста; женщин, имеющих несовершеннолетних детей и детей-инвалидов; создание условий для интеграции в образовательную и трудовую деятельность лиц с различными видами

ограничений здоровья. Из 4,4 млн. трудоспособных инвалидов официально трудоустроено 400 тыс. (10 %), реально работают не более 50 тыс. (1,1 %) [8, с. 5-8].

По мнению Премьер-министра России Д. А. Медведева, из инвалидов трудоспособного возраста работает приблизительно 1/5 часть. «Причем, очевидно, что работают не там, где они хотели бы с учетом их образования, а там, где получилось. Вовлечение в занятость неработающих трудоспособных граждан с ограниченными возможностями здоровья с учетом их возможностей и способностей становится не только целью, но и ресурсом социально-экономического развития страны на ближайшие годы» [5]. Образование и трудовая деятельность является базой для достижения гражданами, имеющими ограничения в здоровье приемлемого и достойного уровня жизни, это важный элемент их интеграции в общество, позволяющий преодолеть сегрегацию. Но трудовая деятельность невозможна без наличия качественного образования (а не просто корочек) и полученных профессиональных компетенций. Данные медицинских и социальных служб свидетельствуют, что среди всех лиц, имеющих ограниченные возможности здоровья (ОВЗ), вообще не способных к обучению и трудовой деятельности 12-18 %, а до 80 % – после реабилитации и социальной адаптации, могут и должны быть включены в общественные отношения и участвовать в развитии государства. Базовой частью реабилитации и социализации является наличие образования, профессии и трудоустройства. На реализацию федеральных целевых программ (ФЦП) по социальной поддержке инвалидов в 2006-2010 гг. в России потрачено 4 млрд. рублей, но практика подтверждает – простое вложение средств малоэффективно, *требуется новая концепция и новая структура системы по реабилитации лиц с ограниченными возможностями*.

Комитет по образованию Государственной Думы РФ провел парламентские слушания на тему «Инклюзивное образование лиц с ограниченными возможностями здоровья в РФ: проблемы отрасли и общества». По мнению Председателя Комитета А. Н. Дегтярева, «инклюзивное образование сталкивается не только с трудностями организации безбарьерной среды, но и с препятствиями социального свойства (предвзятости, отказ общества принять инклюзивную форму обучения и др.)». Проблема инклюзивного образования не может быть решена локально: невозможно создать хорошие условия для детей с ОВЗ, не создавая богатой и разнообразной среды для других детей [2]. Назревшая проблема, а также необходимость совершенствования национального законодательства в соответствии с нормами международного права, привели к тому, что направление на развитие инклюзивного образования становится одним из главных в российской образовательной и правовой политике. В связи с чем положения об инклюзивном образовании развиваются и закрепляются во всех российских целеполагающих долгосрочных государственных документах.

Однако на современном этапе развития России выделяется ряд проблем в области формирования общественно-правовых отношений между государством и его гражданами, решать которые предстоит, прежде всего, в правовом поле. До сих пор существуют многочисленные и разнообразные ограничения, так или иначе влияющие на формирование социального неравенства лиц с ОВЗ и создающие препятствия к получению детьми-инвалидами и лицами этой категории граждан качественного и конкурентоспособного образования. Мы считаем, что их можно сгруппировать в архитектурно-технические, образовательно-методические, транспортные, с доступом к информационным ресурсам, правовые. Однако какой-либо сформированной классификации не существует. Например, в Москве в ряде экспериментальных школ инклюзивное образование реализуется уже более 20 лет, анализ показал, что в образовательных учреждениях для детей с различными видами нарушений здоровья далеко не везде организованы специальные условия для образования таких детей. Наименее обеспеченной специальным оборудованием и дидактическими средствами оказалась категория детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, доля которых от общего количества детей с ОВЗ в инклюзии составляет почти 1/3 часть [6].

Особое внимание необходимо уделить архитектурной доступности и транспортному обеспечению для повышения мобильности детей и лиц с ОВЗ, так как именно это влияет на возможность реализации других прав, в том числе права на получение образования. По данным социологического исследования в рамках проекта «Система реабилитационных услуг для людей с ограниченными возможностями в РФ» - 60 % респондентов с инвалидностью по зрению, 35 % респондентов с инвалидностью по слуху и 45 % респондентов с нарушениями опорно-двигательного аппарата отмечают, что ключевые объекты социальной инфраструктуры, в том числе государственные, реабилитационные, учреждения культуры и здравоохранения, остаются еще недоступны для инвалидов [1, с. 4]. По государственным данным «...лишь 2 % автотранспорта общего пользования оборудовано приспособлениями для инвалидов» [7]. Примерно для половины инвалидов с различными функциональными нарушениями непригодность транспортной инфраструктуры является основным барьером для получения образования и трудоустройства [1, с. 5]. Возможность инвалидов пользоваться наравне с другими информацией, предназначенной для всеобщего доступа, научно-образовательными сайтами, также имеет ряд существенных технических ограничений. Таким образом, нормы статьи 15 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» о создании доступной среды, по мнению аналитиков, по многим пунктам носят

декларативный характер. Проведенный в нашем исследовании анализ нормативно-правовой базы позволил выявить ряд тенденций, проблем и отличий в моделях и концептуальных подходах международного и Российского законодательства к реализации прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, в том числе права на образование [4].

Для повышения эффективности реализации заявленных государством программ возникла необходимость распространить требования средовой доступности не только на архитектурные объекты, на все объекты инфраструктуры, особенно получения информации, все виды транспорта и большинство видов услуг. Частично такие требования были изложены ранее в программе Доступная среда. Решение задач доступности среды является связующим звеном обеспечения прав инвалидов, лиц с ОВЗ и их благополучной социализацией и адаптацией в обществе, в том числе важной для человека образовательной и трудовой деятельности, повышающей устойчивость и уровень самореализации личности. Особо важное значение это имеет для детского контингента данных групп. Принимая на уровне законодательства новые стандарты и нормативы в вопросах организации адаптированной среды, важно учитывать специфические особенности различных функциональных нарушений, принимая во внимание компетентный подход узких специалистов различного профиля; в некоторых условиях важен индивидуальный подход, продуманный практически и технически. Полное обеспечение доступности среды на огромной территории России в ближайшее время объективно не представляется возможным, реализуемая и заявленная в предыдущих документах стратегия требует не просто постоянной доработки недостающих нормативных актов различного уровня, но детальной разработки механизмов их реализации и контроля.

В результате чего в 2015 г. Минобрнауки России и Минтруд России были разработаны и приняты ряд документов, более конкретно определяющих приоритетные направления действий, сроки реализации проектов и внедрения различных аспектов универсальной среды, конкретизирована ответственность как государства в лице органов и должностных лиц, так и частных лиц.

Одними из важных последних нормативных актов, определяющих требования и утвердивших порядок обеспечения условий доступности для инвалидов любых объектов и предоставляемых услуг в сфере труда, занятости и социальной защиты населения, а также оказания им при этом необходимой помощи стали Федеральный закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» и приказ Минтруд России от 30 июля 2015 № 527Н (вступ. с 1.01.2016), касающиеся организаций, предоставляющих услуги в сфере труда, занятости и соцзащиты, образовательной и воспитательной деятельности, руководители которых будут обязаны обеспечивать создание инвалидам условий для доступности любых услуг. Наиболее детальными стали последние нормативные акты, регламентирующие обеспечение доступности среды в образовательных, социальных и иных учреждениях, контактирующих с инвалидами и лицами с ОВЗ. Актуально, что в них прописаны механизмы реализации законодательных норм. Важнейшим и обязательным для исполнения всех организаций и органов государственной власти является Приказ Минобрнауки России от 09.11.2015 № 1309 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи» (вступ. с 1.01.2016).

В соответствии с данным приказом Минобрнауки и рекомендациями Минтруд России (Методическое пособие по инструктажу...) уже в I квартале 2016 г. во всех организациях и учреждениях должны быть определены должностные лица, ответственные за исполнение приказа. Руководители органов и организаций обязаны организовать инструктирование или обучение специалистов, работающих с инвалидами по вопросам, связанным с обеспечением доступности для инвалидов объектов и услуг в сфере образования с учетом имеющихся у них стойких расстройств функций организма и ограничений жизнедеятельности. Обеспечить создание инвалидам условий доступности объектов в соответствии с требованиями, установленными законодательными и иными нормативными правовыми актами (п. 2, п. 3, п. 4). Впервые подробно разработаны и закреплены требования доступности среды для всех видов организаций и с учетом вида ограничений в здоровье. С 1 июля 2016 г., в соответствии с приказом № 1309, введены такие важные изменения, как государственная приемка строительных объектов, вновь вводимых в эксплуатацию и принимаемых после ремонтных и других работ (п. 5). Если же объект расположен на арендуемой площади, необходимо предусмотреть заключение дополнительных соглашений с арендодателями (п. 6). Разъяснены такие понятия, как обследование объекта, его паспортизация, где включены положения не только о составе принимающей объект комиссии, но и включении в нее или ее тесном сотрудничестве с представителями общественных организаций инвалидов (п. 7-10). Разработаны показатели доступности среды (п. 11-12).

Однако есть и пробелы, точной формы (образца) паспорта объекта не представлено, в данном случае Минтруд России дает только общие рекомендации, в которых основным ориентиром разработки паспорта объекта должны стать критерии, подробно изложенные в приказе № 1309. На основании

паспорта приемки объекта составляется «дорожная карта», в соответствии с пояснениями - первый этап ее реализации рассчитан на 2016-2017 гг., в перспективе реализация дорожной карты предусмотрена до 2030 г. В паспорт объекта и дорожную карту включаются не только предложения, но пути их решения по каждому пункту приказа № 1309, в том числе график мероприятий, планы, сметы, с учетом финансовых возможностей организации и т. д. Паспорт доступности утверждается избранной комиссией, руководителем организации, департаментами и органами муниципальной власти, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Федеральным агентством по делам молодежи и предоставляется в Минобрнауки РФ. Паспортизацию всех объектов, осуществляющих образовательные услуги, проживание, социальных объектов, посещаемых лицами с ОВЗ, предполагается завершить к концу I квартала 2016 г.

Для учреждений высшего образования продолжением приказа № 1309 является приказ Минобрнауки России от 2 декабря 2015 № 1399 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») министерства образования и науки Российской Федерации по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и предоставляемых на них услуг в сфере образования» (Минобрнауки.РФ/документы/7790). Следует отметить, что в данном приказе более подробно указаны ссылки на перекрестные нормативные акты исходя из которых возможна полноценная реализация данного приказа, в частности ФЗ от 1.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов», Постановления Правительства РФ от 26.12.2014 г. № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», изменения СНиП 35-01-2001 и др. Описаны конкретные ожидаемые результаты реализации «дорожной карты» к 2020 и 2030 гг. Разработана более подробная «Таблица повышения значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг». Появились положения, расшифровывающие понятие тьютора, его компетенций и условий предоставления услуг тьютора (помощника, сопровождающего лица), что существенно проясняет ситуацию по сопровождению образовательной деятельности инвалидов и лиц с ОВЗ в общеобразовательных и высших учебных учреждениях. А также способствует реализации ФЗ № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» в части статей, касающихся реализации права на образование инвалидами и лицами с ОВЗ (ст. 79), Приказа Минобрнауки № 1015 (п. 29, п. 32) и т. д.

Однако по-прежнему в документах обнаруживается ранее уже обсуждаемая в юридических кругах проблема отождествления понятий «инвалид» и «лица с ограниченными возможностями», что требует доработки, поскольку это разные в правовом отношении категории.

Следует отметить, что произошел существенный сдвиг в решении проблем по организации доступной среды в различных сферах жизнедеятельности. Прделана большая юридическая и общественная работа, принят ряд важных управленческих решений, наблюдается усиление межведомственных взаимодействий по консультированию и координации со специалистами коррекционного, медицинского и иного профиля. Более понятно описаны источники финансирования, этапы планирования, разработаны механизмы контроля не только со стороны Рособнадзора, но и межведомственного контроля. По нашему мнению, это должно существенно снизить коррупционную составляющую, усилить прозрачность расходования средств, задействование общественного контроля позволит предотвратить бюрократические механизмы.

Реализация всех общечеловеческих прав инвалидами и лицами с ограниченными возможностями здоровья будет способствовать формированию в обществе принципов гуманности и заботы, понимания и внимательного отношения к гетерогенным группам населения. Поэтому даже если речь об инклюзии в документе не идет, принятые нормативные акты можно рассматривать как направленные на формирование инклюзивной среды и развитие инклюзивного общества.

Литература

1. Информация об основных результатах социологического исследования проблем инвалидов в России. [Электронный ресурс]: Система реабилитационных услуг для людей с ограниченными возможностями в Российской Федерации // URL: <http://www.rehabsys.ru> (дата обращения: 09.02.2016).
2. Рекомендации парламентских слушаний 12 апреля 2012 г [Электронный ресурс]: Комитет Государственной Думы по образованию / URL: <http://www.komitetet8.km.duma.gov.ru/site/xp/051057051124053051049.html> (дата обращения: 09.02.2016).
3. Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Росстат. М., 2011-2014 годы.
4. Сазанова Т. В. Концепция инклюзивного образования и ее правовая реализация в России на фоне современных образовательных реформ // Инновационная наука. Уфа, 2015. № 10. Ч. 2. С. 187-192.

5. Совещание по вопросу трудоустройства инвалидов [Электронный ресурс]: Доклад Премьер-министра Д. А. Медведева. 22 ноября 2012 года / URL: <http://правительство.пф./ docs/21565/> (дата обращения: 09.02.2016).
6. *Соложнин А. В.* Новый закон об образовании: проблемы, которые нам предстоит решать // Экономика образования. 2014. № 4. С. 86-89.
7. Стенографический отчет о заседании Совета по делам инвалидов от 07 апреля 2009 г. [Электронный ресурс]: Речь Президента РФ Д. А. Медведева // URL: <http://www.kremlin.ru/ transcripts/3691> (дата обращения: 09.02.2016).
8. *Фурсов С. А.* Государственная политика Российской Федерации в области социальной интеграции инвалидов: политологический аспект: автореф. дисс. ... канд. политолог. наук. М., 2011. С. 3-5.