

# НОРМАТИВНАЯ БАЗА ИНКЛЮЗИВНОГО образования: опыт Москвы

**Оксана Викторовна Кучмаева,**

*заведующая лабораторией проблем жизнедеятельности семьи и семейной политики Института семьи и воспитания РАО, профессор, доктор экономических наук*

**Галина Валентиновна Сабитова,**

*первый заместитель директора Института семьи и воспитания РАО, доктор педагогических наук*

**Ольга Леонидовна Петрякова,**

*старший научный сотрудник лаборатории проблем жизнедеятельности семьи и семейной политики Института семьи и воспитания РАО, кандидат экономических наук*

Статья посвящена нормативному регулированию инклюзивного образования в г. Москве. В публикации использованы материалы исследования «Проблемы доступного среднего образования для несовершеннолетних лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве», проведённого в 2011 г. Институтом семьи и воспитания РАО. Проблема эта актуальна для всех регионов России.

- инклюзия • инклюзивное образование • правовое регулирование • модели
- доступность образования • институт тьюторов • подготовка кадров

Сегодня многие эксперты и практики, занимающиеся инклюзивным образованием, весьма скептически оценивают федеральное законодательство в этой сфере. Так, в ходе социологического исследования, проведённого в 2011 году в г. Москве Институтом семьи и воспитания РАО, педагоги, юристы, медики, психологи оценили действующее законодательство в этой сфере как «один большой пробел». Они отметили непроработанность правовых норм, определяющих сущность инклюзивного образования; механизмы его обеспечения (возможность

совместного обучения детей с проблемами в здоровье и здоровых детей в одном классе), вопросы взаимодействия государственных органов медико-социальной экспертизы с психолого-медико-педагогическими комиссиями при разработке образовательного маршрута детей, а также ряд других не менее важных вопросов образования особых детей.

Восполнить пробелы нормативного правового регулирования в этой сфере образования пытаются субъекты Российской Федерации, в частности столичный регион, одним из первых в стране приступивший к реализации идей инклюзивного образования. В Москве первой опытной площадкой

для этого стал интегративный детский сад на базе Центра лечебной педагогики. Он создан в 1993 г. по инициативе родителей проблемных детей как альтернатива существующей официальной специальной системе образования. Сегодня он преобразован в государственное образовательное учреждение комбинированного вида детсад № 1465 «Наш дом». Появление инклюзивного детского сада потребовало научно-методического и кадрового обеспечения. В связи с этим в 2002 г. по инициативе Управления образования Центрального административного округа Москвы создан Центр психолого-педагогической реабилитации и коррекции «Тверской», а 2004 г. открытая первая инклюзивная школа.

К 2009 году в столице сложилось «ресурсное ядро» инклюзивного образования из нескольких образовательных учреждений. На базе этих экспериментальных площадок шла апробация моделей инклюзивного образования. В числе первых локальных нормативных правовых актов, направленных на продвижение идей инклюзивного образования и его регулирование, были Концепция развития инклюзивного образования в Центральном административном округе города Москвы; Положение об организации деятельности инклюзивной группы государственного образовательного учреждения, реализующего общеобразовательные программы дошкольного образования; Положение о классах инклюзивного обучения в общеобразовательном учреждении.

Эти документы стали в своём роде новаторскими, поскольку разработаны в отсутствие федерального и городского законодательства. Позже был принят Закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве». **В документе, впервые за всю историю отечественного образовательного законодательства закреплены понятие инклюзивного образования, роль родителей в его реализации, гарантии со стороны органов управления образованием столицы, порядок взаимодействия образовательных учреждений, психолого-медико-педагогической комиссии и органов управления образованием, льготы и социальные гарантии педагогам, осуществляющим инклюзивное образование.**

Закон города Москвы определяет инклюзивное образование как весьма важную форму

обучения особых детей. Вместе с тем закон предусматривает сохранение и развитие иных форм обучения таких детей, не имеющих возможности получить инклюзивное образование, классы компенсирующего обучения или специальные (коррекционные) классы, дистанционное обучение.

Другим важным региональным документом, определяющим основные направления развития инклюзивного образования, стала «Стратегия повышения качества жизни инвалидов в городе Москве на период до 2020 г.», утверждённая Постановлением Правительства Москвы от 17 февраля 2009 г. В перечень целевых индикаторов «Стратегии» в этом секторе включены создание специальных условий для детей, имеющих особые образовательные потребности, во всех типах и видах образовательных учреждений города; дифференцированный подход при принятии решений о формах воспитания и образования этих детей на основе оценки состояния их здоровья.

Развитию инклюзивного образования, и укреплению материально-технической базы образовательных учреждений способствовала реализованная в 2009–2011 гг. городская целевая программа развития образования «Столичное образование-5».

В рамках этой программы реализованы такие задачи:

- обеспечение качества и доступности образовательных услуг на всех уровнях образования для разных категорий учащихся;
- развитие системы психологического сопровождения образовательного процесса на всех уровнях образования и в различных типах учреждений;
- формирование здоровьесберегающей образовательной среды, учитывающей адаптационные резервы школьников, сохранение их психосоматического здоровья и духовно-нравственное развитие;

- совершенствование материально-технической базы образовательных учреждений.

Программа предусматривает «увеличение до 70% количества детей-инвалидов, охваченных дошкольным образованием, посредством развития инклюзивного, интегративного и специального образования, включая новые формы дошкольного образования».

Ряд мероприятий по развитию инклюзивного образования финансировался в рамках Комплексной целевой программы «Социальная интеграция инвалидов города Москвы» на 2011 г., утверждённой Постановлением Правительства Москвы от 14 февраля 2011 г. № 28-ПП. В частности, приобретено специальное оборудование и приспособления для инвалидов в целях создания службы проката для образовательных учреждений, реализующих инклюзивное образование; предусмотрено проведение мониторинга потребностей в таком образовании проблемных детей. На реализацию программы в 2011 г. из бюджета Москвы выделены целевые средства в размере 700 млн руб.

27 сентября 2011 г. Постановлением правительства Москвы № 450-ПП утверждена Государственная программа города Москвы на 2012–2016 гг. «Развитие образования города Москвы». Программой предусмотрены дальнейшие шаги по развитию индивидуализации образовательного маршрута и организации психолого-медико-педагогического сопровождения для детей с ограниченными возможностями здоровья и нарушениями развития; введены специальные нормативы подушевого финансирования образования таких детей, гранты для внедрения программ инклюзивного образования; создание условий для получения профессионального образования и трудоустройства лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В настоящее время Закон города Москвы от 28 апреля 2010 г. № 16 «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве» остаётся основным

нормативным актом, регулирующим образование детей с проблемами в здоровье.

Обобщение мнений экспертов, принявших участие в социологическом исследовании «Проблема доступности среднего образования для несовершеннолетних лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве», а также анализ практики реализации Закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве» позволяют наметить приоритетные шаги в развитии законодательной и нормативной базы инклюзивного образования:

**1.** Принятие документов по проблемам инклюзивного образования, предусмотренных Основными направлениями Стратегии Правительства Москвы по реализации государственной политики в интересах детей «Московские дети» на 2008–2017 гг.

Среди них:

- Положение об организации инклюзивного образования;
  - Положение о психолого-медико-педагогических комиссиях (в новой редакции);
  - Комплексный план внедрения инклюзивного образования во всех школах Москвы, гарантирующий право детей-инвалидов или детей с трудностями в обучении (развитии) обучаться в общеобразовательных школах, оставаясь жить в своей семье.
- План включает такие направления:
- ▶ обеспечить техническую доступность школ для детей с инвалидностью (оборудование пандусов, расширение дверей в туалетные комнаты и т.д.);
  - ▶ увеличить материальное обеспечение каждой школы, которая поставила своей целью организовать интегрированное обучение детей с ОВЗ и инвалидов, включая необходимое оборудование и ресурсные материалы;
  - ▶ организовать подготовку школьных педагогов к эффективному обучению детей с особыми потребностями;
  - ▶ пропагандировать идеи инклюзивного образования среди окружающего сообщества;
  - ▶ провести в школах систему воспитательных мероприятий, направленных

на формирование у учащихся позитивного отношения к детям-инвалидам, установок на оказание им всесторонней помощи и поддержки.

**2.** Разработка и утверждение регламентов и нормативов, определяющих порядок финансирования образовательных учреждений, реализующих инклюзивную практику.

Согласно пункту 1 статьи 18 Закона города Москвы № 16 «финансирование государственных образовательных учреждений, в которых обучаются лица с ограниченными возможностями здоровья, осуществляется за счёт средств бюджета города Москвы на основании индивидуального штатного расписания в соответствии с финансовыми нормативами затрат, утверждаемыми правительством Москвы на очередной финансовый год. В финансовые нормативы включаются затраты на создание специальных условий обучения (воспитания) лиц с ограниченными возможностями здоровья». По сути, финансирование обучения ребёнка с ОВЗ в условиях массового учреждения должно осуществляться по нормативу специального (коррекционного) учреждения. Основанием служит заключение психолого-медико-педагогической комиссии о необходимости создавать специальные условия обучения ребёнка.

В настоящее время в столице действуют корректирующие коэффициенты к нормативам финансового обеспечения предоставления образовательных услуг детям с ограниченными возможностями здоровья: коэффициент, равный 3 — в отношении детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата и равный 2 — в отношении других категорий детей с ограниченными возможностями здоровья. При этом в документе есть некоторые неточности: в тексте Постановления и заголовке приложения к нему речь идёт о детях с ограниченными возможностями здоровья, а в самом тексте приложения к Постановлению, где рассматриваются корректирующие коэффициенты, упоминаются лишь дети-инвалиды. Такие различия в определениях могут создать условия для дискриминации детей с ОВЗ, не имеющих официально установленной инвалидности. В ходе экспертного опроса высказывались предложения о том, что коэффициенты подушевого финансирования обучения различных

категории детей должны устанавливаться в соответствии с заключением ПМПК, определяющим тяжесть нарушения и необходимый коррекционно-образовательный пакет. При этом эксперты полагают, что объёмы финансирования должны быть значительно выше действующих. Некоторые эксперты высказались за увеличение коэффициента для финансирования образования детей с ОВЗ не менее, чем в 4 раза.

**3.** Создание ресурсных центров на базе специальных (коррекционных) учреждений, разработка и утверждение Положения о ресурсных центрах инклюзивного образования.

Законом города Москвы № 16 (п. 6 ст. 5, п. 5 ст. 7) определено, что при невозможности организовать коррекционные мероприятия для детей с ОВЗ в государственном образовательном учреждении эта услуга может быть оказана специальным (коррекционным) образовательным учреждением. Кроме того, закреплена функция специальных (коррекционных) учреждений как стажировочных площадок для специалистов образовательных учреждений, реализующих инклюзивную практику. Следовательно, для их развития необходима соответствующая нормативная база.

**4.** Разработка и утверждение примерных форм договоров между родителями (законными представителями) ребёнка с ОВЗ и образовательным учреждением, реализующим инклюзивную практику и государственным образовательным учреждением, в котором обучаются дети с ОВЗ, с государственным образовательным учреждением для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, или специальным (коррекционным) образовательным учреждением для коррекции ограниченных возможностей здоровья (при обучении в обычном учреждении менее шести детей с ОВЗ или обучении ребёнка с ОВЗ на дому).

5. Подготовка предложений для внесения дополнений в Уставы учреждений, реализующих инклюзивную практику; разработка и утверждение нормативов наполняемости инклюзивных классов и нагрузки на педагогов.

В соответствии с п. 2 ст. 23 Закона города Москвы № 16 при осуществлении инклюзивного образования, по решению уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы в области образования (с учётом рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии) в классе (группе) может устанавливаться меньшая наполняемость. Кроме того, соотношение в классе (группе) лиц с ОВЗ и лиц, не имеющих таких ограничений, обучающихся по очной форме обучения, определяется так, чтобы совместное обучение не препятствовало успешному освоению ими образовательных программ. Эти положения закона должны найти отражение в уставах учреждений.

Обобщение мнений родителей и экспертов, полученное в ходе исследования, свидетельствует о такой позиции о возможных нормативах наполняемости классов: «в инклюзивном классе должно быть не более 12–15 учеников, из них 1–3 ученика с ОВЗ, а также не менее 2 учителей»; «в классе инклюзивного обучения должно быть не более 14 детей, из которых 4 с ОВЗ, иначе обучение превратится из инклюзивного в коррекционное».

6. Определение и закрепление на законодательном уровне статуса помощников (тьюторов), установление требований к их профессиональной квалификации.

В Законе города Москвы № 16 для учащихся с ОВЗ закреплена возможность, в соответствии с индивидуальной программой реабилитации, иметь помощника. Однако не конкретизированы требования к уровню квалификации тьюторов. К тому же введение института тьюторов требует разработки программы их подготовки, поскольку эта деятельность — новое направление в реабилита-

ционной практике в нашей стране. Кроме того, согласно закону индивидуальные программы развития разрабатывается только для детей с установленной медико-социальной экспертной комиссией инвалидностью, а дети с ОВЗ, не имеющие статуса инвалида, не могут пользоваться услугами помощника. Следовательно, такие пробелы должны быть восполнены.

7. Требует совершенствования система статистического учёта численности детей-инвалидов и детей с ОВЗ в целях более полного их включения в образовательный процесс, а также выявления всех детей с ОВЗ, не обучающихся по тем или иным причинам.

В настоящее время отсутствуют достоверные данные о численности детей с ОВЗ, статистическая отчётность не позволяет оценить всех масштабов этой социальной группы. В ходе социологического исследования было выявлено, что у 63% детей с ОВЗ официально установлена инвалидность. При расхождениях в оценках числа детей с ОВЗ сложно чётко планировать развитие сети инклюзивного образования.

Крайне трудно выявить детей с ОВЗ, лишённых права получать образование и не посещающих какое-либо образовательное учреждение. Нередко такие дети выпадают из поля зрения не только субъектов образовательного процесса, но и общественных организаций, отстаивающих права особых детей. Следовательно, необходимо создание единой базы данных детей с ОВЗ.

Серьёзной проблемой, с которой сталкиваются администрация и педагогические коллективы школ и дошкольных образовательных учреждений столицы, является *дефицит научно-методических материалов* по организации образовательного процесса детей с ОВЗ. Методическую помощь в реализации модели инклюзивного образования оказывают материалы сайта Института проблем инклюзивного (интегративного) образования

<http://www.inclusive-edu.ru>. Однако методик для инклюзивного обучения детей с различными патологиями выпущено мало, кроме того, они доступны далеко не для всех педагогов.

Согласно закону, образовательное учреждение разрабатывает индивидуальный образовательный маршрут ученика, но рекомендации по обучению детей с различными видами ограничений в состоянии здоровья (например: незрячих, с ДЦП, инвалидов по ментальным заболеваниям, слабослышащих и т.д.) практически не издаются. Без сомнения, такие материалы могли бы помочь образовательным учреждениям в организации инклюзивного образования, поскольку рекомендации психолого-медико-педагогической комиссии и индивидуальная программа реабилитации носят сугубо индивидуальный характер и относятся к конкретному учащемуся, а общие рекомендации по категориям детей с ОВЗ отсутствуют до сих пор. Это диктует необходимость подготовки и распространения серии научно-методических рекомендаций и материалов по проблемам организации учебного процесса для лиц с ОВЗ.

Требуется формирование системы профессиональной подготовки и переподготовки педагогов и разработка стандартов подготовки специалистов для инклюзивного образования.

Педагогические работники должны владеть основами коррекционной педагогики и специальной психологии, иметь чёткое представление об особенностях психофизического развития детей с ОВЗ, методиках и технологиях организации образовательного и реабилитационного процесса для «особых» детей.

Повышению эффективности предпринимаемых мер по развитию системы инклюзивного образования в столице могла бы способствовать *большая информационная открытость деятельности региональных органов власти* в данной сфере. В настоящее время функционирует информационно-методический портал по инклюзивному и специальному образованию Департамента образования города Москвы

<http://edu-open.ru>. Однако о его существовании знают немногие. Отдельная информация об учреждениях инклюзивного образования размещается на сайтах окружных управлений образования, но она не структурирована, не отличается единообразием и зачастую предлагаемая система навигации не позволяет пользователям оперативно найти требуемые данные.

Чтобы довести необходимую информацию до сведения родителей детей с ОВЗ, целесообразно сформировать базу данных всех учреждений города в разрезе округов и районов, оказывающих услуги по образованию и социализации этой категории детей; размещение данной информации с указанием адресов учреждений в сети Интернет, на специальной странице сайта Департамента образования города Москвы и окружных управлений образования.

Формирование информационного поля, помогающего родителям выстроить образовательную траекторию для своего ребёнка, представляется крайне актуальными направлениями деятельности.

Важно организовать мониторинг мнения родителей и детей о качестве предоставляемых образовательных услуг, о потребности в услугах инклюзивного образования.

В столице накоплен интересный опыт формирования модели инклюзивного образования детей с ОВЗ, в значительной степени учитывающий необходимость индивидуального подхода к каждому ребёнку, многоаспектность возникающих проблем. Именно это позволило выработать столь широкий спектр направлений и мер его дальнейшего совершенствования. **НО**