

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ СТАТУС и нормативно-правовое обеспечение инклюзивного образования в России и за рубежом (сопоставительный анализ)

Дария Евгеньевна Шевелёва,
педагог-психолог, e-mail: dsheveleva@yandex.ru

• инклюзивное образование • дети с ОВЗ • законодательство • нормативно-правовое обеспечение • интеграция в массовую школу • организационно-педагогические условия

Распространение в мире тенденции по переходу к инклюзивному образованию, создание теоретико-методологической базы, интеграционные цели и задачи, поставленные перед массовой школой, требуют согласованных действий всех участников, прежде всего управленческого звена и педагогов-практиков, в продвижении философско-педагогической концепции конца XX — начала XXI вв. И в данном случае основой для трансформации от теории к практике и изменений в ранее сложившейся деятельности массовой школы выступает нормативно-правовое обеспечение, с помощью которого регулируются вопросы инклюзии и образовательные права детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и/или особыми образовательными потребностями (ООП).

В настоящий момент Россия наравне с другими странами включена

в идеологию инклюзии, признаёт необходимость модернизации массовой школы и в связи с новыми педагогическими реалиями проводит разработку необходимой законодательной базы, на основе которой будет строиться образовательная интеграция. При этом, вследствие более длительного опыта совместного обучения, накопленного за рубежом, для российской инклюзии представляет определённый интерес состояние систем образования в других странах и, в частности, история и черты современного законодательства. Таким образом, к задачам этой статьи относятся: выявление общих тенденций, свойственных для законодательства и систем образования разных стран, анализ отдельных нормативно-правовых документов зарубежья и рассмотрение российского законодательства в логике международной и национальной политики в части инклюзии. Данный подход с использованием методов компаративистики позволит проанализировать политику инклюзии в нашей стране и охарактеризовать развитие нормативно-правовой сферы РФ в сопоставлении с нормативно-правовой сферой иных государств.

Общей чертой для прошлого и современного законодательства разных стран, развивающих инклюзию, выступает их направленность на ликвидацию социальных и учебных барьеров, препятствующих интеграции детей с ОВЗ/ООП в массовую школу. Основой для нормативной базы разными странами были приняты декларативные документы ООН и ЮНЕСКО по защите достоинства людей (детей) с ОВЗ и соблюдению их права на качественное образование¹.

История появления и первоначального развития соответствующей нормативно-правовой сферы относится ко второй половине XX в., т.е. по хронологии совпадает с оформлением теории (в некоторой её части) и первыми прецедентами совместного обучения. Оформление первых нормативно-правовых актов, утверждающих переход к совместному обучению и проведение антидискриминационной политики в образовании, состоялось в 60–70-е гг. XX столетия. В принятом в 1969 г. Парламентом Дании законе совместное обучение было отнесено к приоритетам, которые определяют и регулируют политику модернизации системы образования. В требованиях Совета Германии по образованию (*der Deutsche Bildungsrat*, 1973) говорилось о приоритете совместного обучения при упразднении разделения системы образования на общую и специальную. Принятый Германией курс впоследствии был подтверждён в «Рекомендациях по специальному педагогическому содействию в школах ФРГ» (1994) и решении министерства «Инклюзивное образование детей и молодых людей с ограниченными возможностями» (2011)².

Определение инклюзивного образования в качестве меры по противодействию сегрегационным настроениям, наиболее полно отвечающей потребностям детей с ОВЗ, также содержится в нормативно-правовых документах других западно- и восточноевропейских стран и стран

Азии. В 1995 г. в Великобритании был принят *Disability Discrimination Act* («Закон против дискриминации по здоровью»), направленный против обучения детей с ОВЗ в специальных школах и дискриминационных мер со стороны системы общего образования. В США образовательные права детей с ОВЗ регулируются Законом об образовании индивидов с аномалиями (1990), Законом *No child left behind — NCLB* («Ни одного отстающего ребёнка») (2001) и *Individuals with Disabilities Education Act — IDEA* («Закон об образовании лиц с ОВЗ») (в редакции 2004 г.), которыми закрепляется интеграционный курс массовой школы³. В Японии право детей на обучение соответственно их способностям закреплено в Конституции.

Говоря об интеграционном курсе в образовании, важно заметить, что наравне с приоритетом совместного обучения в нормативно-правовых актах прописаны альтернативы для получения образования детьми с ОВЗ. В зависимости от состояния здоровья, например, для детей с наиболее тяжёлыми и комбинированными нарушениями обучение может происходить в специальных школах или классах (специальные классы организуются внутри массовой школы). Тем самым поддерживается вариативность среднего образования и за счёт его разнообразных форм для всех детей с ОВЗ (за исключением наиболее тяжёлых патологий) предлагается обучение со специальным и необходимым для них обеспечением. В частности, принцип по вариативности форм обучения относится к законодательству Польши⁴.

¹ *Малофеев Н.Н.* Специальное образование в меняющемся мире. Европа. Учеб. пособие для студентов пед. вузов. — М.: Просвещение, 2009. 319 с.

² *Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen. Beschlus der Kultusministerkonferenz vom 20.10.2011.* URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschlusse_25.09.2012

³ Социальная политика в области инклюзивного образования: контекст либерализации и российские реалии. URL: http://aupam.narod.ru/pages/obrazovanie/socialjnaya_politika_io/oglavlenie.html

⁴ *Edukacja włączająca uczniów niepełnosprawnych. Ministerstwo edukacji narodowej.* URL: file:///C:/_DOWNLOADS/edukacja_wlaczajaca_uczniow_niepełnosprawnych1-2014-07.pdf

Важным направлением в политике школьной интеграции выступает регламентация педагогических и дидактических условий, выполнение которых предписывается системе общего образования для соответствия смыслу инклюзии. В нормативно-правовых актах зарубежья содержатся указания на организационно-дидактическое наполнение массовой школы, располагающей достаточными условиями для интеграции детей с ОВЗ. Общим для нормативных актов разных стран является гарантия индивидуального подхода и поддержки специалистами разного профиля (дефектолог, психолог, логопед). Отсутствие необходимых педагогических и кадровых ресурсов рассматривается как проявление дискриминации и ограничение доступа к системе общего образования (Disability Discrimination Act, Великобритания, 1995).

Законодательством Финляндии (Закон «О базовом образовании», План базового образования, 2011) детям с ОВЗ предоставляются различные варианты помощи, описываемой как трёхуровневая модель поддержки. На первом уровне ученикам предлагаются консультирование/помощь для преодоления эпизодических учебных трудностей, эту помощь оказывает учитель общеобразовательного класса. Второй уровень — более интенсивная поддержка, в которой участвует не только основной учитель класса, но и педагог специальной системы образования. Этот вид помощи допускает постоянное присутствие в классе второго педагога и его участие наравне с основным учителем в планировании и проведении урока. На третьем уровне (для детей со значительными нарушениями развития) предусматривается их обучение в специальных классах/группах, организуемых в массовой школе, или в общеобразовательном классе с обязательным участием второго педагога и по индивидуальному адаптированному учебным программам⁵.

⁵ Хяккинен С. Инклюзивное образование и педагогическая практика в Финляндии / Сборник материалов II Международной научно-практической конференции «Инклюзивное образование: практика, исследования, методология» / Отв. ред. С.В. Алехина. — М.: ООО «Буки Веди», 2013. — 712 с.

В юридическом поле Норвегии закреплена система мер, с помощью которых адаптируется образовательная среда массовой школы и дети с ОВЗ получают необходимую поддержку. К мерам помощи относятся: обучение учеников с особыми нуждами по индивидуальным образовательным планам, сокращение фронтальной работы за счёт применения индивидуальных технологий, обеспечение индивидуального темпа работы, помощь педагога системы специального образования, учёт особенностей эмоциональной сферы ребёнка, способы позитивного подкрепления учебной деятельности детей.

Законом США No child left behind было предписано, чтобы к 2014 г. в массовых школах была достигнута 100-процентная успеваемость, включая учащихся с особыми образовательными потребностями. Школы, ученики которых не демонстрируют прогресс в учёбе и индивидуальном развитии, получают неудовлетворительную оценку и могут быть лишены государственного финансирования⁶. То есть это правило свидетельствует, что массовая школа несёт ответственность за организационно-педагогические условия для успешного обучения всех детей без их дифференциации по учебным способностям.

В нормативно-правовую базу Северной Америки (США и Канада) было введено понятие «континуум услуг», т.е. набор различных по характеру помощи психологических, педагогических и дефектологических мероприятий. Из широкого перечня разнообразных по области и характеру услуг для каждого ребёнка с ОВЗ делается индивидуальный выбор наиболее действенных форм помощи, при этом учитывается имеющаяся патология и весь спектр психофизических ресурсов учащегося. Можно

⁶ Грозная Н.С. От мечты к реальности. URL: <http://www.docme.ru/doc/35169/inkluzivnoe-obrazovanie-za-rubezhom>; Митчёл Д. Эффективные педагогические технологии специального и инклюзивного образования. Главы из книги. Пер. с англ. И.С. Аникеева, Н.В. Борисова. — М.: РООИ «Перспектива», 2011.

отметить, что развитие инклюзии в таком направлении обеспечивает максимально персонализированный подход к преодолению учебных трудностей и коррекции нарушенных функций.

В США на сегодняшний день действует Программа «Инклюжен», основы которой были заложены «Реабилитационным актом» и Законом об обучении детей-инвалидов. Программой «Инклюжен» утверждается приоритет совместного обучения над обучением детей с ОВЗ в специальных школах и закреплён перечень условий, призванных обеспечить интеграцию. Той же программой предусмотрена смешанная форма обучения, при которой интеграция детей с ОВЗ в общеобразовательный класс (обеспеченная необходимыми психолого-педагогическими и методическими ресурсами) сочетается с обучением в специальных классах (организуемых в массовой школе) с применением реабилитационных программ и при участии различных специалистов.

В нормативно-правовой сфере Японии присутствует понятие «специализирующее поддерживающее обучение» (СПО), посредством которого детям с особыми образовательными потребностями гарантируются индивидуальный подход и соответствующие виды помощи. Также в общеобразовательных школах предусмотрено создание «ресурсных комнат» (преимущественно для учеников начальных и средних классов), предоставляющих детям консультацию и помощь различных специалистов.

Нормативно-правовая база РФ в сфере образовательных прав детей, в частности детей с отклонениями здоровья, включает в себя ряд документов федерального и регионального уровней. Статьей 43 Конституции гарантируется право каждого ребёнка на получение образования. Федеральным законом «Об образовании», вступившим в силу в 2013 г., и Федеральным государственным образовательным стандартом общего образования зафиксирован гуманистический характер образования, в котором приоритетом выступает жизнь и здоровье ребёнка; также предлагается свободный выбор формы обучения и с его индивидуальной направленностью.

При обращении к вопросам обучения детей с ОВЗ (в том числе официально признанных инвалидами) первоочередным и ведущим объ-

является курс на интеграцию, поддерживаемую индивидуальным подходом. Необходимо отметить, что этими положениями закона были утверждены процессы, начавшиеся в российском образовании на рубеже XX–XXI вв. и ранее юридически закреплённые в других документах. Право детей с ОВЗ обучаться в общеобразовательной школе закреплялось законами «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (1995), «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» (1999), письмами Министерства образования и науки «Об усилении контроля за соблюдением прав на получение образования детей и подростков с отклонениями в развитии» (от 3 августа 2000 г.), «О Концепции интегрированного обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья (со специальными образовательными потребностями)» (от 16 апреля 2001 г.). В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. инклюзивное образование было названо приоритетной формой обучения детей с ОВЗ. В Указе Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» был представлен перечень мер поддержки детей уязвимых категорий (в том числе с ОВЗ): право обучаться по месту жительства, качественное образование всех уровней, право родителей на выбор учебного заведения для своего ребёнка.

Законодательно закреплённому переходу к совместному обучению сопутствовало разъяснение механизмов, позволяющих удовлетворять особые образовательные потребности детей с ОВЗ и включать коррекционный аспект в работу массовой школы. До принятия действующего Закона «Об образовании в РФ» положения об индивидуализации обучения и медико-психологическом сопровождении с привлечением дополнительных специалистов были отражены

в письмах Министерства образования и науки («О Концепции интегрированного обучения лиц с ограниченными возможностями (со специальными образовательными потребностями)», «Методические рекомендации по психолого-педагогическому сопровождению обучающихся в учебно-воспитательном процессе в условиях модернизации образования», «О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами»), Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. В качестве средств, обеспечивающих академическую успеваемость при сниженных учебных способностях, закреплялась дифференциация образовательных программ по уровню их сложности и сознание службы сопровождения, участвующей в разработке этих программ. Для детей, обучение которых требует условий, отличающихся от условий в общеобразовательном классе, предлагается создавать специальные (коррекционные) классы внутри массовой школы. Можно сказать, что такая форма обучения была предложена как гуманная альтернатива обучению в специальных (коррекционных) школах, т.к. в образовательную ситуацию включается возможность контактов детей с ОВЗ со здоровыми сверстниками.

Подробное разъяснение организации образования для детей с ОВЗ, способов индивидуализации и коррекционной помощи при совместном обучении присутствует в Законе «Об образовании в РФ» и Федеральных государственных образовательных стандартах (начального, основного и полного образования). Документами утверждается использование в процессе обучения индивидуальных учебных планов и адаптированных программ, содержащие посильный для ученика учебный материал и, при необходимости, введение методов коррекции нарушенных функций.

Особым образовательным потребностям и организации обучения для детей с ОВЗ посвящена 79 статья Закона «Об образовании в РФ». В пункте 4 этой статьи относительно

организационных форм, в которых может проводиться обучение детей с нарушениями развития различной локализации, говорится: обучение может проводиться в форме инклюзии, в специальных школах или специальных классах (группах), которые создаются внутри массовой школы.

Также 79 статьёй Закона раскрываются педагогические условия, которыми обеспечиваются образовательная интеграция и обучение учащихся с ОВЗ в массовой школе. В соответствии с задачами интеграции ученики, нуждающиеся в специальных условиях обучения, должны обеспечиваться специальными учебниками, специальными учебными пособиями и дидактическим материалом, а также услугами ассистента (помощника), сурдо- и тифлопереводчика. Для предупреждения (преодоления) неуспеваемости и устранения недостатков учебной деятельности для детей с ОВЗ предусматриваются индивидуальные или групповые дополнительные занятия как одно из направлений работы массовой школы. Интенсивность дополнительных коррекционных занятий определяется с учётом суммарной школьной нагрузки, общий объём которой не должен превышать установленную для данного возраста и года обучения норму⁷.

В Федеральных стандартах, закрепляющих индивидуальный характер сопровождения детей с ОВЗ, представлен алгоритм коррекционной работы для учеников разных возрастов. В младших классах в процессе комплексного психолого-медико-педагогического обследования выявляются особые образовательные потребности учеников и разрабатывается индивидуальный образовательный маршрут. Также на начальной ступени обучения и далее, на этапе основной школы, предусматривается психолого-медико-педагогическая помощь, направленная на лучшее усвоение детьми образовательной программ и поддержку их интеграции в массовую

⁷ ФЗ «Об образовании в РФ». URL: https://legalacts.ru/doc/273_FZ-ob-obrazovanii/

школу. Эффективность коррекционной работы и характер дальнейших мероприятий определяются в соответствии с индивидуальной динамикой развития ученика и результатами усвоения им школьных дисциплин⁸.

Наряду с перечнем условий по организации обучения детей с ОВЗ в массовой школе в нормативно-правовой сфере разных стран представлены требования по соблюдению образовательных прав здоровых детей. К этим требованиям относятся нормативы, регулирующие предельно допустимое количество учеников в общеобразовательном классе и предельное число детей с ОВЗ. При чрезмерно большом числе учеников с психофизическими аномалиями в общеобразовательном классе возникает опасность снижения общего качества обучения (в частности, для здоровых учеников), т.к. педагогическая работа сосредотачивается на удовлетворении особых образовательных потребностей и коррекции учебных трудностей.

Различия в механизмах комплектования инклюзивных классов состоят в уровнях, на которых в разных странах принимаются соответствующие решения, — от общегосударственных нормативных актов (централизованное по этому вопросу законодательство) до документов, находящихся в ведомстве учебных заведений и принимаемых на уровне отдельных школ. Общим для инклюзивного образования разных стран является положение о сокращении общего числа учеников в классе до 20–25 человек, среди которых доля учеников с ОВЗ не должна превышать 3–5 человек. При интеграции детей со значительными (интеллектуальными) нарушениями общее число учеников может быть снижено до 15–20.

В заключение отметим: интернациональная нормативно-правовая база в области инклюзии создавалась и развивается в двух взаимосвязанных направлениях. Направление по обеспечению школьной интеграции детей с ОВЗ и их право на обучение в массовой школе коррелирует с условиями и требованиями, предъявляемыми к массовой школе, по организационно-педагогическим условиям для удовлетворения особых образовательных по-

требностей. Только в такой логике возможно правильное решение задач инклюзивного образования и создание учебного пространства, открытого для всех учащихся, независимого от состояния здоровья, их когнитивных способностей и возможностей усваивать новые знания и навыки.

Сопоставление нормативно-правовых документов России и других стран показало, что по философско-мировоззренческим и содержательным критериям отечественное законодательство в области инклюзии сопоставимо с мировыми образцами и общим направлением в развитии. Российскими нормативно-правовыми документами назван и поддерживается курс на переход к совместному обучению, определённые изменения в массовой школе — увеличение доли индивидуализации — и всесторонняя поддержка учащихся с ООП. В РФ в арсенал обучения и поддержки включаются технологии и средства, с помощью которых компенсируются нарушения в развитии, и дети получают дополнительные возможности для обучения (достигая высоких для себя учебных результатов), социальной интеграции и социализации. В целом меры, прописанные в российских официальных документах, соответствуют пониманию инклюзии и положению об особых образовательных потребностях. Данный факт позволяет заключить: российской правовой сферой обеспечены интеграционные процессы в образовании и для массовой школы названы механизмы, посредством которых должны создаваться специфичные учебные и коррекционные условия для учащихся с ОВЗ/ООП. При такой ситуации российская система общего образования имеет возможности для выстраивания новой педагогической модели: разработанная нормативно-правовая база регламентирует ситуацию в массовой школе, которая приводится в соответствие с философски-педагогическим обоснованием и организационно-дидактическими условиями инклюзии. **НО**

⁸ Федеральные государственные образовательные стандарты. URL: <https://fgos.ru/>

Legal status and regulatory support of inclusive education in Russian and abroad (comparative analyses)

Daria E. Sheveleva, teacher-psychologist, e-mail: dsheveleva@yandex.ru

Abstract. *The article reviews inclusive education in terms of legislation and normative-legal acts, which regulate integration of disabled children in mainstream school. The author analyzes official documents of Russian and other countries on the implementation of joint education and organizational and pedagogical conditions for mainstream school of inclusive type. On the basis of comparative approach there are compared Russian and foreign legislative spheres, there are shown common content features in official documents, which explain applied approaches in inclusive education.*

Keywords: *inclusive education, disabled children, legislation, regulatory support, integration in mainstream school, organizational and pedagogical conditions.*

Список использованных источников:

1. Малюфеев Н.Н. Специальное образование в меняющемся мире. Европа. Учеб. пособие для студентов пед. вузов. — М.: Просвещение, 2009. — 319 с.
2. Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen. Beschlue der Kultusministerkonferenz vom 20.10.2011. URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/25.09.2012
3. Социальная политика в области инклюзивного образования: контекст либерализации и российские реалии. URL: http://auram.narod.ru/pages/obrazovanie/socialjnaya_politika_io/oglavlenie.html
4. Edukacja wlczajaca uczniow niepełnosprawnych. Ministerstwo edukacji narodowej. URL: file:///C:/_DOWNLOADS/edukacja_wlczajaca_uczniow_niepelnosprawnych1-2014-07.pdf
5. Хяккинэн С. Инклюзивное образование и педагогическая практика в Финляндии / Сборник материалов II Международной научно-практической конференции «Инклюзивное образование: практика, исследования, методология» / Отв. ред. С.В. АLEXИНА. — М.: ООО «Буки Веди», 2013. — 712 с.
6. Грозная Н.С. От мечты к реальности. URL: [https://legalacts.ru/doc/273_FZ-ob-obrazovanii/](http://www.docme.ru/doc/35169/inklyuzivnoe-obrazovanie-za-rubezhom;Mитчёл Д. Эффективные педагогические технологии специального и инклюзивного образования. Главы из книги. Пер. с англ И.С. АНИКЕЕВА, Н.В. БОРИСОВА. — М.: РООИ «Перспектива», 2011.7. ФЗ «Об образовании в РФ». URL: <a href=)
8. Федеральные государственные образовательные стандарты. URL: <https://fgos.ru/>

Spisok ispol'zovannyh istochnikov:

3. Malofeev N.N. Spetsial'noe obrazovanie v menjajuschemsja mire. Evropa. Ucheb. posobie dlja studentov ped. vuzov. — М.: Prosveschenie, 2009. — 319 s.ъ
2. Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen. Beschlue der Kultusministerkonferenz vom 20.10.2011. URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/25.09.2012
3. Sotsial'naja politika v oblasti inkljuzivnogo obrazovanija: kontekst liberalizatsii i rossijskie realii. URL: http://auram.narod.ru/pages/obrazovanie/socialjnaya_politika_io/oglavlenie.html
4. Edukacja wlczajaca uczniow niepełnosprawnych. Ministerstwo edukacji narodowej. URL: file:///C:/_DOWNLOADS/edukacja_wlczajaca_uczniow_niepelnosprawnych1-2014-07.pdf
5. Hjakkinen S. Inkljuzivnoe obrazovanie i pedagogicheskaja praktika v Finljandii / Sbornik materialov II Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoi konferentsii «Inkljuzivnoe obrazovanie: praktika, issledovanija, metodologija» / Otv. red. S.V. Alehina. — М.: ООО «Buki Vedi», 2013. — 712 s.
6. Groznaja N.S. Ot mechty k real'nosti. URL: <http://www.docme.ru/doc/35169/inklyuzivnoe-obrazovanie-za-rubezhom>.
7. FZ «Ob obrazovanii». URL: https://legalacts.ru/doc/273_FZ-ob-obrazovanii/
8. Federal'nye Gosudarstvennye Obrazovatel'nye Standarty. URL: <https://fgos.ru/>