

## Инклюзивное образование: комментарии к закону

**Анатолий Моисеевич Кац,**  
доцент Академии повышения  
квалификации и профессиональной  
переподготовки работников  
образования

---

*Почти год назад вступил в действие Федеральный закон «Об образовании в РФ» № 273-ФЗ. Закончилось время, отведённое на «раскачку», и для школ наступает фаза активного внедрения новых норм закона в практику. Предстоит пересмотреть содержание своих уставов, практически заново сформировать базу локальных нормативных актов, по-новому в соответствии с нормами нового закона организовать систему управления и определённым образом перестроить свои отношения с учениками и их родителями (законными представителями).*

---

● *законодательные новшества* ● *Общие положения Закона* ● *определение терминов «образование», «воспитание», «обучение»*

Темы, связанные с системной реализацией в новом учебном году законодательных новшеств в школах, могут стать предметом рассмотрения на предстоящих традиционных августовских педагогических советах. Но и любые другие актуальные вопросы, которые будут выбраны темами августовских педсоветов, необходимо рассматривать в соотношении с нормами нового закона, особенно с теми многочисленными законодательными новшествами, которые им вводятся.

### *Общие положения Закона*

Практически любой законодательный акт начинается с главы (раздела, части), которая называется «Общие положения». Эта глава должна содержать наиболее общие принципиальные моменты законодательного регулирования, нормы, имеющие отно-

шение ко всем сторонам и аспектам рассматриваемых в законодательном акте вопросов.

Общие положения призваны придать дальнейшему тексту законодательного акта определённую стройность, обеспечить единую логику и последовательность изложения дальнейшего текста законодательного акта, способствовать краткости, чёткости и системности изложения законодательных норм.

К сожалению, многие пользователи и исполнители Закона не уделяют должного внимания Общим положениям законодательного акта, сосредотачиваясь на его более конкретных предписаниях и требованиях, особенно когда стоит задача точного исполнения тех или иных норм.

И напрасно. Знание общих положений нового Закона об образовании позволяет точно определить предмет, цель и границы действия правового акта, а это, в свою очередь, даёт возможность правильно и полно трактовать нормы Закона, что должно обеспечить их точное исполнение. Кроме того, внимательное прочтение Общих положений даёт возможность почерпнуть из текста этой главы много нового, интересного, полезного и даже занимательного.

Так, некоторые несуразности можно заметить уже в самом начале Закона. В части 2 статьи 1 указано, что «настоящий Федеральный закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики РФ в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования».

Текст этой правовой нормы, если особенно не вдумываться в его содержание, при первом прочтении представляется правильным, полным, чётким. А если вдумчиво прочитать текст во второй раз?

В этом случае начало текста всей фразы — «настоящий Федеральный закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации...» — вызывает удивление и недоумение.

Конечно, как построенный дом немислим без основ — фундамента, стен, крыши, так и образование не может существовать без основ — правовых, экономических, организационных. И вот эти самые основы, на которых держится образование, устанавливаются, как сказано в Законе, самим Федеральным законом № 273-ФЗ: что же, не будь принят этот самый закон, не было бы этих самых основ, на которых держится образование, соответственно, не было бы и самого образования? Всё-таки жизнедеятельность, в том числе образование, объективно существует независимо от того, описаны ли её основы людьми, в том числе в правовых актах, или нет.

Правовые основы образования, о которых идёт речь в Законе, установлены тоже не «настоящим Федеральным законом», а Конституцией РФ, конституционными законами, Гражданским кодексом РФ, Трудовым кодексом РФ. Можно говорить лишь о том, что Федеральный закон «Об образовании в РФ» от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ устанавливает правовые основы отношений в сфере образования, а это далеко не весь спектр общественных отношений, которые действуют в образовании России.

Учитывая всё сказанное, начало фразы текста части 2 статьи 1 не следует читать буквально. Видимо, законодатель хотел, но не сумел сказать, что «настоящий Федеральный закон устанавливает основные правовые нормы, регулирующие образовательную, экономическую и иную деятельность в образовании Российской Федерации...».

Предложенная фраза имеет тоже свои недостатки, поскольку это тот самый случай, когда понять нашего законодателя, что он действительно хотел сказать, очень трудно. Понятно только одно, что текст части 2 статьи 1 Закона нуждается в существенной доработке или переработке.

### *Определения понятий*

Особое место в Общих положениях Закона об образовании занимает статья 2. Она представляет собой как бы небольшой словарь терминов и понятий, которые используются в Законе. Представлены определения 34 понятий, однако на этом список определений, которые даны в Законе, не исчерпывается. Кроме этих 34 понятий, помещённых в специальную статью Закона, в его тексте приблизительно столько же определений, разбросанных по другим статьям.

Чёткие определения понятий, используемых в Законе, должны внести единообразие в толкование и исполнение норм будущего Закона. И это хорошо. Но, к сожалению, не все определения, которые представлены в Законе, научно обоснованы и правильно сформулированы опять же с научной точки зрения. К тому же и выбор включения целого ряда терминов в Закон вызывает много вопросов. И это плохо. Такие определения не смогут правильно «работать», а будут только вносить путаницу в умы законотворческих работников, пользователей и исполнителей нового Закона.

Разработка определений понятий — это сложная научная работа, которая не всегда даётся даже учёным-специалистам, поскольку кратко, в одной-двух фразах, нужно определить объект, причём так, чтобы всё указанное в определении точно соответствовало этому объекту и наиболее полно его характеризовало. Особенно важны точность и полнота определения понятий, которые даются в законодательном акте, поскольку законодательные акты придают этим понятиям и их трактовкам законодательную силу. В связи

с этим их научная обоснованность должна быть безусловной и безупречной.

Большинство понятий в законах должны разрабатываться учёными, специализирующимися в соответствующих отраслях и направлениях знаний или, по крайней мере, с их участием. При разработке законопроекта или при его доработке в Государственной думе определения должны пройти научную экспертизу.

Видимо, в связи со слишком длинным периодом, отведённым на разработку проекта Закона об образовании и сверхкоротким периодом его «доведения до ума» в Государственной думе целый ряд определений, включённых в законопроект, не разрабатывался с привлечением учёных-специалистов и не подвергался научной экспертизе. В результате к целому ряду определений, данных в уже действующем Законе, можно предъявить претензии.

Жаль, что недоработки можно увидеть уже в самых первых ключевых определениях, данных в Законе, таких как «образование», «воспитание», «обучение».

### *Образование*

Термин «образование» многоупотребляем и, на первый взгляд, вполне понятен. Он так часто используется и в устной, и в письменной речи как специалистами в области образования, так и неспециалистами, что, кажется, нет никакого смысла объяснять, что он означает. Тем не менее проблема такая возникла, поскольку всё чаще встречаются разночтения этого термина. Сразу оговоримся, что термин «образование» не так прост, как это может показаться. В русском языке он имеет несколько значений, что существенно осложняет его правильное использование в законодательстве. В бытовой речи и при общении специалистов это преодолевается довольно легко: правильное значение устанавливается и (или) улавливается, исходя из контекста разговора. Да и ошибка в восприятии этого термина здесь, как правило, не имеет большого значения, так как не может иметь каких-либо серьёзных последствий. При этом при необходимости чаще всего есть возможность уточнить, в каком значении используется этот термин при его произношении. Но вот использование этого термина (как и любого другого, не имеющего однозначного толкования) в научной литературе, в средствах массовой информации и, особенно, в нормативных правовых документах требует однозначного определения этого термина во избежание негативных последствий, которые могут возникнуть при неправильном его толковании.

В преамбуле старого Закона РФ «Об образовании» указывалось, что «образование» в этом законодательном акте означает «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения

гражданином (учащимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)». Определение это явно неудачно — из него следовало, что, например, дошкольное и дополнительное образование не являются образованием, так как они не сопровождаются констатацией достижения какого-либо из установленных государством уровней образования (образовательных цензов). При этом дальнейший текст Закона всё же признавал и дошкольное, и дополнительное образование как свои, «родные» виды образования, хотя и посвящал им мало внимания.

Действующий Федеральный закон «Об образовании в РФ» тоже содержит определение понятия «образование»: «Образование — единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определённых объёма и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов» (пункт 1 статьи 2).

В новом определении нет красивых, но неправильных слов о том, что образовательный процесс должен сопровождаться «констатацией достижения гражданином (учащимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)». Но основной смысл, что образование — это, прежде всего, «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества и государства», сохранился. Добавилось, что образование осуществляется ещё и в интересах семьи.

Нет необходимости оспаривать правильность и смысловое содержание этого определения. Это обычное устоявшееся в научной педагогической литературе значение термина «образование». Оно закрепилось в педагогической науке «с лёгкой руки» известных советских психологов и педологов, которые рассматривали образование с точки зрения ученика, с точки зрения получения им образования. И вполне естественно, что и образование они определяли как процесс — процесс обучения, неразрывно связанный с воспитанием. Можно сказать, что определение образования как целенаправленного процесса воспитания и обучения — это психолого-педагогическое определение. Такое определение имеет право быть, оно вполне научно и обосновано. Но...

Анализ текста нового Закона показывает, что термин «образование» в значении «целенаправленный процесс воспитания и обучения...» используется в нём нечасто, но, тем не менее, используется. Например, когда в Законе речь идёт о непрерывном образовании, то имеется в виду «целенаправленный процесс обучения и воспитания»

в течение всей жизни. Как целенаправленный процесс воспитания и обучения термин «образование» используется ещё в ряде правовых норм Закона. Но всё же таких норм крайне мало. Поэтому возникает риторический вопрос: следует ли в определении образования, данном в Законе, ставить на первое место именно это значение понятия «образование», тем самым определяя, что это понимание термина «образование» — главное.

В действующем Законе сделана попытка уйти от однозначного толкования понятия образования. Под *образованием* Закон ещё предлагает понимать «совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков...». В предлагаемом значении понятия используется страдательное (!) причастие настоящего времени «приобретаемых», то есть опять идёт речь всё о том же процессе обучения и воспитания. И опять же с точки зрения психологии и педагогики — что происходит с учащимся в этом процессе: он приобретает знания, умения, навыки... Надо сказать, что и в этом значении понятие «образование» также используется в Законе, например, при словосочетании «получение образования», но как и в первом случае — нечасто.

Другие значения термина «образование» в определении, к сожалению, не указаны, хотя они есть и в полной мере используются в Законе, например, в значении не приобретаемых учащимися, а уже приобретённых ими знаний, умений, навыков... Ключевое здесь — опять же страдательное (!) причастие, но уже прошедшего времени: учащийся приобрёл необходимые ему знания, умения, навыки, ценностные установки. В словосочетании «документы об образовании» термин «образование» обозначает именно это: документ об образовании — удостоверение, свидетельствующее о том, что его владелец получил определённое образование, то есть получил (приобрёл, а не приобретает) определённую совокупность знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определённого объёма и сложности. Кроме того, в этом значении термин «образование» используется и в правовых нормах закона, где речь идёт, например, об уровне, качестве образования.

Всего в тексте Закона в разных словосочетаниях термин «образование» используется более 1300 раз, в тех значениях, о которых речь идёт выше, этот термин дан не более чем в 300 случаях. Значит, более чем в тысяче случаях он используется в значениях, которые не указаны в определении понятия, данном в части 1 статьи 2 Закона. Как говорится, слона-то он и не приметил. А ведь уже в названии Закона термин «образование» обозначает вовсе не «целенаправленный процесс воспитания и обучения...» и даже не совокупность приобретаемых или приобретённых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности...

Как старый Закон РФ «Об образовании» от 1992 года, так и новый Федеральный закон «Об образовании в РФ» от 2012 года — это законы о правовом регулировании общественно полезного вида деятельности, который называется *образованием*. Осуществление данного вида деятельности возложено на одну из важнейших отраслей социально-культурной сферы, которая также именуется *образованием*.

Образование как общественно-полезный вид деятельности и образование как отрасль социально-культурной сферы — вот те два значения этого термина, которые преимущественно используются в тексте Закона. Без обозначения этих значений определение понятия образования представляется неполным, не полностью соответствующим дальнейшему тексту Закона.

### *Общественно значимое благо*

В самом начале определения заявлено, что единый целенаправленный процесс воспитания и обучения — общественно значимое благо.

Экономическая теория под благом понимает следующее. Благо — это всё то, что включает в себе определённый положительный смысл, предмет, явление, продукт труда, удовлетворяющий определённую человеческую потребность и отвечающий интересам, целям, устремлениям людей<sup>1</sup>. В соответствии с этой теорией образование — общественное благо, но при этом ни в коем случае нельзя называть (говорить, писать), что процесс воспитания и обучения есть благо. А вот результат этого процесса, без сомнения, — благо. Другими словами, образование можно отнести к общественному благо, если рассматривать его не как процесс, а в целом как полезное общественное явление.

Удивительно, что в определении сказано всё наоборот: процесс воспитания и обучения определяется как благо, а результат этого процесса (приобретаемые знания, умения, навыки...) — нет.

Закон об образовании не относится к законам узкоспециальным, в которых, как правило, не удаётся обойтись без специальной профессиональной лексики. Его пользователи и исполнители — все работники образования, учащиеся, родители несовершеннолетних учащихся и многие другие. Язык закона и используемые в нём термины должны быть понятны всем.

Понятие «общественно значимое благо» — понятие научное, и экономическая теория, которая использует это понятие, всего лишь одна

из современных экономических теорий. В научной литературе использование термина «благо» — нормальное явление. А использовать в законодательном акте специальную научную терминологию, не ставшую достоянием всего общества, да ещё без особой нуж-

<sup>1</sup> См., например, Видяпина В.И. Бакалавр экономики (Хрестоматия). Т. 2 [Электронный ресурс] URL: <http://lib.vvsu.ru/books/bakalavr02/page0044.asp>

ды, представляется неверным. Не дело Федерального закона «Об образовании в РФ» как бы «узаконивать» специальную научную терминологию одной из экономических теорий, тем самым попутно «узаконивать» и саму такую теорию, которая в данном случае не является общепринятой и неоспоримой.

Вывод из всего вышеизложенного таков: определение термина «образование», данное в новом Федеральном законе «Об образовании в РФ», недостаточно научно обосновано, недостаточно полно, дано без учёта характера Закона и без полного учёта тех значений термина «образование», которые используются в тексте Закона.

При доработке этого определения или при изучении текста Закона следует иметь в виду, что в тексте Закона термин «образование» в зависимости от контекста изложенных в законе норм, положений имеет следующие значения:

- вид общественно полезной деятельности, основное содержание которой — воспитание и обучение граждан;
- отрасль, входящая в состав отраслей социально-культурной сферы;
- совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, компетенций;
- совокупность приобретённых знаний, умений, навыков, ценностных установок, компетенций;
- единый целенаправленный процесс воспитания и обучения.

Этот перечень значений термина «образование» не претендует на полноту и абсолютную точность формулировок, но оно может стать основой для разработки научно-обоснованной и достаточной для целей закона определения термина «образование».

Как представляется, доработанное определение должно иметь деловой характер и не содержать цветастых и развесистых фраз, не имеющих при этом особого смысла для данного определения. Например, таких фраз, как «компетенции определённых объёма и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов». Не должно в определении присутствовать и узкоспециальных научных терминов, таких, как «благо».

### *Воспитание*

В период общественного обсуждения законопроекта ныне действующего Закона много говорилось о необходимости законодательного регулирования вопросов воспитания, отмечалось, что без него не может существовать образование как таковое. Представители структур управления образованием, ответственные за разработку ново-



го законопроекта об образовании, уверяли, что правовые нормы, регулирующие воспитание, обязательно найдут своё место в новом Законе. При этом обращалось внимание на то, что в законопроекте в определении понятия «образование» термин «обучение» стоит только на втором месте, а термин «воспитание» — на первом, что говорит о значении воспитания, которому государство, а соответственно и новый закон, будет уделять и уделяет огромное внимание. Собственно, на этих заверениях всё дело и закончилось.

Воспитание, занимающее первое место в образовании, а точнее в определении понятия образования, упоминается в новом Законе только 45 раз, при том, что термин «обучение», хотя и поставлен в определении понятия образования на второе место — 345 раз. Среди 45 упоминаний о воспитании более чем в половине случаев воспитание дано в словосочетании «обучение и воспитание», то есть в них речь идёт не конкретно о воспитании и обучении, а об образовании в целом. Но суть не в статистике, а в том, что в Законе полностью отсутствуют конкретные прямые нормы, регулирующие такую деятельность как воспитание учащихся.

Их отсутствие вполне закономерно для той реальной политики, которую осуществляет государство в области образования. Если бы в Законе были прописаны какие-либо прямые правовые нормы, регулирующие воспитательную деятельность, они потребовали бы дополнительного финансирования на их реализацию на практике. Но на этапе разработки Закона государственными органами было выдвинуто требование к новому Закону — никакого дополнительного финансирования.

Законом установлено, что «воспитание — деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации учащегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства» (пункта 2 статьи 2).

Определение понятия воспитания дано в таком общем виде, что оно приложимо не только для деятельности, характерной для системы образования, хотя в нём речь идёт об учащихся, но и к воспитанию, осуществляемому родителями, и к воспитанию, которое осуществляется в других отраслях культурно-социальной сферы, да и к деятельности государства, которое ведёт (должно вести) воспитательную деятельность в отношении своих граждан.

В определении понятия «воспитание» не учтено, что воспитание есть не только и не столько проведение специальных воспитательных мероприятий специально созданными для этого структурами, а это погружение учащихся в среду обитания (реальную и специально моделируемую) со всем многообразием её ситуаций, в которой учащийся постигает и различает с помощью воспитателя и (или) спе-

циальных воспитательных мер, методов, приёмов понятия добра и зла во всех их проявлениях, цветах и оттенках, и вырабатывает в соответствии с этим отношение к явлениям жизни и соответствующее поведение. Реализация такого подхода к воспитанию требует и времени, и физических, и финансовых затрат, а это Законом никак не предусмотрено. Государство не готово пока организовать такую деятельность и понести соответствующие затраты. И это нашло своё отражение в тексте нового Закона, где воспитание представлено лишь безликим определением, да ещё общими (неконкретными) установочными положениями.

### *Ученик и учитель*

Ещё одно ключевое понятие, на котором по смыслу должен базироваться дальнейший текст закона, дано в пункте 3 статьи 2: «обучение — целенаправленный процесс организации учебной деятельности учащихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенциями, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению ими опыта применения научных знаний в повседневной жизни и формированию у учащихся мотивации к получению образования на протяжении всей жизни».

В этом определении обозначен только учащийся, как единственная фигура обучения. Он должен овладевать знаниями, умениями, навыками и компетенциями, приобретать опыт деятельности (какой?) и опыт применения научных знаний в повседневной жизни, формировать у себя «мотивацию к получению образования на протяжении всей жизни». Хотя из определения можно понять и другое — то, что формировать эту самую мотивацию должен сам целенаправленный процесс организации учебной деятельности. Тем не менее определение сформулировано довольно красиво, и если не вдумываться в его смысл, оно кажется вполне правильным.

При вдумчивом прочтении становится очевидной недосказанность: в этом определении явно не достаёт другой главной фигуры. На её роль не может претендовать тот абстрактный организатор «целенаправленного процесса деятельности учащихся...», который подразумевается в определении.

Второй главной фигурой обучения всегда был и будет учитель, от которого в основном и зависит, насколько успешно и полно учащиеся овладеют знаниями, умениями, навыками, компетенциями. И главное, от которого зависит формирование адекватного миропонимания и мироощущения.

Обучение, как бы красиво и хитро ни определяли этот термин, — это всё же, хотя и сухо будет сказано, процесс передачи информации (прежде всего учителем), с одной стороны и процесс приёма, освоения и усвоения этой информации (учащимся), с другой стороны. Основной задачей организации целенаправленного процес-

са учебной деятельности как раз и является наилучшее «соединение» учителя и ученика, чтобы обучение осуществлялось наилучшим образом.

Если же учесть, что одна из главных фигур обучения в системе общего образования — это РЕБЁНОК, то становится ясно, что в деле обучения вторая фигура этого процесса — УЧИТЕЛЬ — должна быть не просто главной фигурой обучения, а ключевой.

Из сказанного совершенно не следует, что учитель должен выступать в роли активного транслятора знаний, а ученик в роли пассивного приемника этих знаний. Учитель должен владеть всем арсеналом педагогических приёмов, которые способствуют наилучшему освоению и усвоению учеником учебного материала. Это означает, что и все активные формы учебной деятельности ученика должны быть использованы в учебном процессе. Но сводить всю деятельность учителя только к организации учебной деятельности учащихся — это значит умалить его роль как педагога, а всю ответственность за освоение или неосвоение учебного материала возложить полностью на ученика.

Однако в последнее время одни учителя всё больше и больше превращаются (а очень многие уже превратились) в преподавателей, которые отбарабанили свой урок (пусть даже очень хорошо) без учёта того, как его материал был принят, освоен и усвоен. Есть и такие, кто превратился (превращается) в организаторов учебных занятий, не умеющих толком изложить и донести до учащихся учебный материал, заставляющих учеников самостоятельно разбираться во всех тонкостях учебного предмета.

Если кто-то из учащихся (или все) что-то не понял(и), недопонял(и) — такие учителя и те, кто стали преподавателями-лекторами, и те, кто использует в своей практике искажённый современной теорией деятельности подход, не чувствуют ответственности за такие провалы в своей работе, да и самого провала не признают. Ведь такие учителя по существующим канонам хорошо (отлично, блестяще) дали урок. А то, что учащийся (учащиеся) не «взял» (не «взяли») данный им учебный материал, так это проблемы каждого конкретного ученика и его родителей. Как часто говорится в таких случаях: сам виноват.

### *Обучение*

Из определения «обучения», данного в Законе, следует, что одна из главных целей обучения — научить учиться. Конечно, это дело благое и необходимое. Но практика показывает, что самые лучшие педагоги добивались этого, не ставя перед собой это в качестве основной цели обучения. Они сосредотачивали (сосредотачивают) своё внимание на передаче ученикам знаний, умений, навыков, на формировании, если выразаться современным языком, необходимых

компетенций, неразрывно связывая это с воспитательной деятельностью. При этом они умели так расставить акценты на своих занятиях, так заинтересовать своих учеников, что желание и умение учиться возникало у них как нечто естественное, само собой разумеющееся. Но при этом школьники ещё и были по-настоящему обучены — владели необходимой суммой знаний.

При чём здесь определение термина «обучение»? При том, что именно в нём, пусть не напрямую, отражено современное понимание роли учителя в процессе обучения. Следует иметь в виду, что это понимание изложено не просто как научное определение, а определение, установленное Законом. А это значит, что в нём сформулирована политика государства по этому вопросу, которая будет реализоваться на практике всеми, включая государственные и муниципальные органы управления, государственных и муниципальных чиновников. А те, в свою очередь, будут ориентировать педагогов соответствующим образом. Со всеми вытекающими из этого последствиями...

И ещё бросается в глаза, что в соответствии с определениями, данными в Законе, образование — единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, воспитание — деятельность, а обучение — это процесс. Получается, что образование состоит из процесса и деятельности. Что-то здесь не складывается. Не складывается в «единый целенаправленный процесс...»