РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ ДЕТЬМИ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Пирбудагова Д.Ш., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *kafedraconst@mail.ru*

Керамова С.Н., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *kafedraconst@mail.ru*

В статье исследуются вопросы реализации права детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья на образование. Анализируются проблемы присвоения указанным категориям лиц особого статуса. Указывается на неоднозначность трактовки в научных источниках терминов «инвалид» и «лицо с ограниченными возможностями здоровья» и необходимость четкого законодательного закрепления указанных дефиниций для определения комплекса дополнительных гарантий в сфере образования для детей с ограниченными возможностями. Делается вывод о необходимости разграничения понятий «ребенок-инвалид» и «ребенок с ограниченными возможностями здоровья» с нормативным закреплением четких критериев их особого статуса с целью реализации конституционного права на образование для указанной категории лиц и недопущения ущемления их социального статуса.

Ключевые слова: дети-инвалиды, дети с ограниченными возможностями, особый статус, право на образование, гарантии.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-61-65

UDC 342

REALIZATION OF THE RIGHT TO EDUCATION OF CHILDREN WITH DISABILITIES: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

Pirbudagova D.Sh., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *kafedraconst@mail.ru*

Keramova S.N., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *kafedraconst@mail.ru*

The article studies issues of realization of rights of children with disabilities and children with limited ability of health to education. Analyzes problems of allocation specified categories of persons special status. Points to the ambiguity of the interpretation in the scientific literature the terms "disability" and "person with disabilities" and the need for clear legislative recognition of the specified definitions to determine a set of additional guarantees in the sphere of education for children with disabilities. The conclusion about necessity of differentiation of concepts "children with disabilities" and the "child with disabilities" with the normative consolidation of clear criteria of their special status with the aim of realization of the constitutional right to education to the specified category of persons and to prevent the infringement of their social status.

Key words: disabled children, children with limited ability of health, special status, the right to education, guarantees.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-61-65

В соответствии с международными стандартами и российским законодательством дети отнесены к социальной группе, которая нуждается в повышенном внимании и заботе не только со стороны родителей, но и государства. Признавая особый статус данной социальной группы, государство берет на себя определенные обязательства, к числу которых относятся гарантированные экономические, правовые меры и меры социальной поддержки, обеспечивающие условия для достойной жизни и свободы реализации человека как личности [1].

Особую категорию детей, наиболее остро нуждающихся в государственно-правовой защите, составляют дети с ограниченными возможностями

здоровья (далее – ОВЗ). Однако «дети с ОВЗ» и «дети-инвалиды» – категории весьма часто отождествляющиеся. Подобная ситуация сложилась в связи с отсутствием в российском законодательстве четкого закрепления категории «лицо с ограниченными возможностями здоровья», хотя ряд нормативных правовых актов использует данную дефиницию, например, в отношении социальной адаптации и физической реабилитации инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья посредством использования методов адаптивной физической культуры и адаптивного спорта [2]. Следует также отметить, что в правовой науке неоднозначно трактуются термины «инвалид» и «лицо с огра-

ниченными возможностями здоровья», хотя и указывается на их близкую сущность [3, с. 76].

Согласно российскому законодательству об образовании ребенок с ОВЗ характеризуется как «...физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий» [4].

Понятие «инвалид» закреплено в ст. 1 ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и является более узким по сравнению с категорией «лицо с ограниченными возможностями здоровья», у которого ограничения здоровья могут быть и не выявлены ввиду наличия незначительных отклонений в развитии, т.е. лицу с ОВЗ не всегда присваивается статус инвалида в силу невыраженности физико-психологических дефектов. Это обуславливает различия в признании человека (в том числе и ребенка) инвалидом и лицом с ОВЗ, отличия в установлении такого статуса и, соответственно, разную возможность пользования установленными государственными гарантиями (льготами). Следовательно, на наш взгляд, в законодательстве следует четко установить круг лиц, которые могут быть отнесены к категории детей-инвалидов и детей с ОВЗ.

Стоит подчеркнуть, что недавно принятая Конвенция о правах инвалидов указывает не только на признание за людьми с инвалидностью всех прав человека, но и на то, что «дискриминация в отношении любого лица по признаку инвалидности представляет собой ущемление достоинства и ценности, присущих человеческой личности» [5].

Согласно действующему законодательству категория «ребенок-инвалид» присваивается лицам в возрасте до 18 лет в зависимости от степени расстройства функций организма на основании заключения учреждения медико-социальной экспертизы. Таким образом, важным критерием отнесения детей к указанной социальной группе является возраст. При этом законодательный акт № 181-ФЗ не оговаривает, каких детей следует признавать «лицами с ограниченными возможностями здоровья» и, следовательно, умаляет их социальную защиту, в первую очередь, в сфере образования по причине того, что они не всегда признаются инвалидами.

Необходимо учесть, что международно-правовые нормы закрепляют право детей с ограниченными возможностями здоровья на образование: «Неполноценный в умственном или физическом отношении ребенок должен вести полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинство, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества... и имеет целью обеспечение неполноценному ребенку эффективного доступа к услугам в области образования» [6]. В российском законодательстве недискриминационный доступ каждого к образованию регламентирован в ст. 43 Конституции РФ и ст. 5 Федерального закона об

образовании в РФ, что обеспечивает четкое закрепление основных принципов, гарантирующих доступность образования и возможность его получения «любым ребенком независимо от состояния здоровья».

Анализ нормативных правовых актов и научной литературы по вопросам реализации права на образование детей-инвалидов и детей с ОВЗ указывает на необходимость приведения к единому знаменателю категориального аппарата в рассматриваемой сфере.

Так, И.В. Ушанков отмечает, что в научной литературе существуют различные подходы к пониманию данного термина («лицо с ограниченными возможностями здоровья»): педагогический, психологический, теоретико-правовой, законодательно закрепленный и др. Однако при этом им подчеркивается отсутствие «единства и системности в вопросах определения лиц с ограниченными возможностями здоровья», что дает возможность законодателю наряду с категорией «ребенок-инвалид» использовать различную терминологию в отраслевом законодательстве [7, с. 75–76].

Как справедливо отмечает Е.Ю. Шинкарева, «отсутствие в законодательстве об образовании Российской Федерации единого понятийно-терминологического понимания в обозначении лиц с ограниченными возможностями здоровья вносит путаницу в определение комплекса дополнительных гарантий для детей с ограниченными возможностями в указанной сфере» [8, с. 3].

Т.Н. Матюшева также утверждает, что «применение терминов, не имеющих четких правовых критериев, может обусловить разночтения нормативных правовых актов и, в конечном счете, возникновение правовых коллизий применительно к реализации права на образование» [9, с. 13].

По мнению И.В. Ушанкова, детям с ОВЗ, представляющим собой особый субъект права, присущи следующие характеристики: «зафиксированные комиссией ограничения или отклонения в здоровье, выполняемых жизненных функциях; возрастные ограничения, физиологическая потребность в предоставлении особых условий образования, с точки зрения сущностного содержания образовательных программ, организационно-технических аспектов их реализации, а также методов и форм преподавания» [10, с. 76; 11, с. 39].

Следует сказать, что в зарубежных странах «законодатель постепенно отказывается от термина «ребенок с ограниченными возможностями», предпочитая ему термин “дети с особыми образовательными потребностями (нуждами)”» [12].

Попытки применить данный подход прослеживаются и в российском законодательстве, согласно которому начинает формироваться новый правовой институт – институт права на специальное образование, который включает комплекс норм федерального и регионального уровня, обеспечивающий дополнительные гарантии получения образования детьми, испытывающими трудности при реали-

зации права на образование. Такие гарантии включают специальные образовательные программы, специальные образовательные стандарты, специальные методы и средства обучения, меры организационного характера [13]. По мнению Е.Ю. Шинкаревой, «наличие правового статуса инвалида само по себе не означает необходимости создания для лица дополнительных гарантий реализации права на образование. Значение имеют его образовательные возможности и потребности, которые и обуславливают особый правовой статус лица в сфере образования» [14, с. 13].

Одной из причин неполучения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья (инвалидностью) является несовершенство механизма реализации права на образование. Так, например, утвержденные в 2005 году Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации классификации и критерии, используемые при осуществлении медико-социальной экспертизы [15], вводили оценочное понятие «неспособность к обучению». Этот критерий являлся основанием для признания детей необучаемыми в нарушение конституционных норм об образовании. В связи с этим в целях устранения такого несоответствия в правовой литературе предлагалось «осуществить законодательное оформление правового института «право на специальное образование», придать единство и последовательность соответствующим правовым нормам» [16]. В настоящее время в новых «Критериях» при классификации основных категорий жизнедеятельности человека и степени выраженности ограничений этих категорий данное понятие отсутствует [17].

В связи с этим обстоятельством представляется своевременным Указ Президента РФ, в соответствии с которым необходимо законодательно закрепить правовые механизмы реализации прав детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в конечном счете способствующие «снижению числа детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, оставшихся по объективным причинам вне системы образования» [18].

В Письме Министерства образования РФ от 28 февраля 2003 г. № 27/2643-6 [19] отмечено, что обучение ребенка на дому нередко приводит к его изоляции от детского коллектива, депривации, формированию у ребенка патологической замкнутости, нежелания и боязни общения с другими детьми. В настоящее время законодательство направлено на устранение указанных причин.

Здесь стоит согласиться с М.А. Ларионовой в том, что Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ... не только нацелен на предоставление образования всем категориям граждан без исключения, в том числе и детям с инвалидностью, но и предусматривает создание условий для инклюзивного образования [20, с.28].

Инклюзивное (франц. *inclusif* – включающий в себя, от лат. *include* – заключаю, включаю), включенное образование – это термин, который используется для характеристики процессов обучения детей с особенными потребностями в учебных заведениях. В основе такого образования положена идеология, исключающая дискриминацию детей, также обеспечивающая одинаковое отношение ко всем людям, но создающая необходимые условия для детей, которые имеют особенные потребности в образовании. Инклюзивное образование является процессом развития общего образования, подразумевающий доступ к образованию для всех, включая особые приспособления к разным особенностям всех детей [21, с. 55].

«Инклюзивное (включающее) образование с точки зрения права можно рассматривать как систему мероприятий (механизмов), обеспечивающих реализацию права детей с ограниченными возможностями (с отклонениями в развитии) на образование в условиях «обычного» образовательного учреждения. Инклюзивное образование понимается как инструмент, средство включения детей с ограниченными возможностями в условия обычной организации учебного процесса любого уровня наряду с другими учащимися и, таким образом, способствует более широкому пониманию права на специальное образование как права, реализуемого не только в специальном образовательном учреждении, но и в учреждении общего типа» [22, с. 19].

В отношении детей-инвалидов и детей с ОВЗ российским законодательством также предусматривается так называемая «позитивная дискриминация», выраженная в предоставлении льгот при поступлении в учебное заведение высшего образования, что подтверждается научными источниками [23, с. 49].

С.В. Деманова отмечает, что «действующее законодательство гарантирует не только льготный порядок зачисления в высшие учебные заведения особых категорий граждан, но и обеспечивает дополнительные меры социальной поддержки (обучение на подготовительных отделениях или курсах при высших учебных заведениях без взимания платы, полное государственное обеспечение во время обучения в вузе; повышенный размер академической стипендии; материальная помощь; пособие на приобретение учебной литературы, письменных принадлежностей и др.)» [24, с. 17].

Однако, несмотря на предпринимаемые государством меры по включению детей-инвалидов и детей с ОВЗ в образовательный процесс существует ряд организационных и материально-финансовых трудностей, которые препятствуют в полной мере реализовать конституционное право на образование для указанной категории лиц. Представляется, что к числу таковых следует отнести разграничение понятий «ребенок-инвалид» и «ребенок с ОВЗ» с нормативным закреплением четких критериев их особого статуса. Следует согласиться и с обоснованной в юридической литературе

необходимостью включения в Федеральный закон «Об образовании в РФ» ряда дополнительных гарантий лицам с ОВЗ, позволяющих им реализовать право на образование и избежать ущемления своего социального статуса. При этом специальное образование должно рассматриваться не как следствие отклонений в состоянии здоровья ребенка, но как гарантия, право на которую возникает у любого лица при определенных условиях.

В связи с этим под правом на специальное образование следует понимать возможность обу-

читься и воспитываться в условиях обычной либо специально созданной образовательной среды с использованием специальных средств и методов педагогического характера, а также в необходимых случаях содержания образования. Данные условия и средства должны содействовать максимально возможной реализации права на образование детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами.

Литература

1. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 24 нояб. 1995 г. № 181-ФЗ: в ред. от 29 дек. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 4 дек. 2007 г. № 329-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Ушанков И.В. Конституционно-правовые гарантии права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов в условиях социального правового государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 184 с.
4. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ: в ред. от 03 июля 2016 г., п. 16 ст. 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Конвенция о правах инвалидов: заключена в г. Нью-Йорке 13 дек. 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Конвенция о правах ребенка: одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 нояб. 1989 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Ушанков И.В. Указ. соч.
8. Шинкарева Е.Ю. Право на образование ребенка с ограниченными возможностями и его реализация в Российской Федерации (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3–4.
9. Матюшева Т.Н. Конституционное право человека и гражданина на образование в Российской Федерации: становление и развитие понятия // Современное право. 2009. № 1.
10. Ушанков И.В. Указ. соч.
11. Ушанков И.В. Нормативно-правовое обеспечение образования детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и детей-инвалидов в лечебных учреждениях // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 1.
12. Шинкарева Е.Ю. Указ. соч.
13. Там же.
14. Там же.
15. Об утверждении классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы: приказ Минздравсоцразвития РФ от 22 авг. 2005 г. № 535: зарегистрировано в Минюсте РФ 13 сент. 2005 г. № 6998. Утратил силу.
16. Шинкарева Е.Ю. Право на образование ребенка с ограниченными возможностями в Российской Федерации и за рубежом: монография. Архангельск, 2009. С. 79. 96 с.
17. О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы: приказ Минтруда России от 17 дек. 2015 г. № 1024н: в ред. от 5 июля 2016 г. (зарегистрировано в Минюсте России 20 янв. 2016 г. № 40650). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: указ Президента Рос. Федерации от 1 июня 2012 г. № 761. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. О Методических рекомендациях по организации деятельности образовательных учреждений надомного обучения: письмо Минобрнауки РФ от 28 февр. 2003 г. № 27/2643-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Ларионова М.А. Право детей-инвалидов на образование: международно-правовые стандарты и российское законодательство // Вестник Гуманитарного университета. 2014. № 2 (5).
21. Иванов В.А., Минайлова Е.В. Инклюзивное образование в России: проблемы и перспективы // Интегративные тенденции в медицине и образовании. 2015. Т. 2. С. 55–57.
22. Шинкарева Е.Ю. Указ. соч.
23. Мышенко С.А. Право на высшее образование в России и Германии (сравнительно-правовое исследование): дис. канд. юрид. наук. Иркутск, 2015.

24. Деманова С.В. Конституционное право на получение бесплатного высшего образования в Российской Федерации : автореф. дис. канд.юрид.наук. Саратов, 2012.

References

1. O sotsial'noi zashchite invalidov v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 24 noyab. 1995 g. № 181-FZ: v red. ot 29 dek. 2015 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. O fizicheskoi kul'ture i sporte v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 4 dek. 2007 g. № 329-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. Ushankov I.V. Konstitutsionno-pravovye garantii prava na obrazovanie detei s ogranichennymi vozmozhnostyami zdorov'ya i detei-invalidov v usloviyakh sotsial'nogo pravovogo gosudarstva: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2015. S. 76.
4. Ob obrazovanii v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 29 dek. 2012 g. № 273-FZ : v red. ot 03 iyulya 2016 g., p. 16 st. 2. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
5. Konventsiya o pravakh invalidov : zaklyuchena v g. N'yu-Iorke 13 dek. 2006 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
6. Konventsiya o pravakh rebenka: odobrena General'noi Assambleei OON 20 noyab. 1989 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. Ushankov I.V. Ukaz. soch. S. 76.
8. Shinkareva E.Yu. Pravo na obrazovanie rebenka s ogranichennymi vozmozhnostyami i ego realizatsiya v Rossiiskoi Federatsii (istoriko-pravovoe issledovanie): avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2007. S. 3–4.
9. Matyusheva T.N. Konstitutsionnoe pravo cheloveka i grazhdanina na obrazovanie v Rossiiskoi Federatsii: stanovlenie i razvitiye ponyatiya // Sovremennoe pravo. 2009. № 1. S. 13.
10. Ushankov I.V. Ukaz. soch. S. 79.
11. Ushankov I.V. Normativno-pravovoe obespechenie obrazovaniya detei s ogranichennymi vozmozhnostyami zdorov'ya (OVZ) i detei-invalidov v lechebnykh uchrezhdeniyakh // Probely v rossiiskom zakonodatel'stve. 2014. № 1. S. 39.
12. Shinkareva E.Yu. Ukaz. soch.
13. Tam zhe.
14. Tam zhe. S. 13.
15. Ob utverzhdenii klassifikatsii i kriteriev, ispol'zuemykh pri osushchestvlenii mediko-sotsial'noi ekspertizy grazhdan federal'nymi gosudarstvennymi uchrezhdeniyami mediko-sotsial'noi ekspertizy: prikaz Minzdravsotsrazvitiya RF ot 22 avg. 2005 g. № 535: zaregistrovano v Minyuste RF 13 sent. 2005 g. № 6998. Utratil silu.
16. Shinkareva E.Yu. Pravo na obrazovanie rebenka s ogranichennymi vozmozhnostyami v Rossiiskoi Federatsii i za rubezhom: monografiya. Arkhangel'sk, 2009. S. 79. 96 s.
17. O klassifikatsiyakh i kriteriyakh, ispol'zuemykh pri osushchestvlenii mediko-sotsial'noi ekspertizy grazhdan federal'nymi gosudarstvennymi uchrezhdeniyami mediko-sotsial'noi ekspertizy: prikaz Mintruda Rossii ot 17 dek. 2015 g. № 1024n: v red. ot 5 iyulya 2016 g. (zaregistrovano v Minyuste Rossii 20 yanv. 2016 g. № 40650). Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
18. O Natsional'noi strategii deistvii v interesakh detei na 2012–2017 gody : ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 1 iyunya 2012 g. № 761. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
19. O Metodicheskikh rekomendatsiyakh po organizatsii deyatelnosti obrazovatel'nykh uchrezhdenii na-domnogo obucheniya: pis'mo Minobrazovaniya RF ot 28 fevr. 2003 g. № 27/2643-6. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
20. Larionova M.A. Pravo detei-invalidov na obrazovanie: mezhdunarodno-pravovye standarty i rossiiskoe zakonodatel'stvo // Vestnik Gumanitarnogo universiteta. 2014. № 2 (5). S. 28.
21. Ivanov V.A., Minailova E.V. Inklyuzivnoe obrazovanie v Rossii: problemy i perspektivy // Integrativnye tendentsii v meditsine i obrazovanii. 2015. T. 2. S. 55-57
22. Shinkareva E.Yu. Ukaz. soch. S. 19.
23. Myshenko S.A. Pravo na vysshee obrazovanie v Rossii i Germanii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) : dis. kand. yurid. nauk. Irkutsk, 2015. S. 49.
24. Demanova S.V. Konstitutsionnoe pravo na poluchenie besplatnogo vysshego obrazovaniya v Rossiiskoi Federatsii : avtoref. dis. kand. yurid. nauk. Saratov, 2012. S.17.

Поступила в редакцию 12 сентября 2016 г.
Received 12 September, 2016