УДК 371.311: 159.97 (061) + 342.5 (061)

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ИНКЛЮЗИВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Токарская Людмила Валерьевна,
Уральский федеральный университет,
доцент кафедры психологии развития
и педагогической психологии,
кандидат психологических наук, доцент,
г. Екатеринбург, Россия.
E-mail.ru: liydmil@mail.ru

Жукова Инга Валерьевна,
Уральский институт управления –
филиал РАНХиГС,
доцент кафедры государственного
управления и политических технологий,
кандидат исторических наук, доцент,
г. Екатеринбург, Россия.
E-mail.ru: inga-zhukova@yandex.ru

Аннотация
Статья посвящена анализу реализации государственной политики в сфере инклюзивного образования в России. В работе используется системный подход, применяются методы анализа статистических и нормативных документов. Выявлены основные проблемы реализации политики и предложены рекомендации по их минимизации и устранению.

Ключевые понятия:
система образования,
государственная политика в сфере образования,
инклюзивное образование,
ограниченные возможности здоровья.

В последние годы в нашей стране произошли серьезные изменения в системе образования, и одним из актуальных направлений государственной политики в данной сфере является развитие инклюзивного образования. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»[1] определяет, что «в целях реализации права каждого человека на образование … создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) … в том числе посредством организации инклюзивного образования» (ст. 5, п. 5).

Несмотря на то, что проблемой «инклюзивного образования» в мире стали заниматься более 40 лет назад, в нашей стране только в последние годы стали появляться законы и иные нормативные акты, регламентирующие особенности его осуществления, а в практике работы до сих пор существует большое количество сложностей, связанных с особенностями понимания и осуществления этого процесса как со стороны руководителей органов местного самоуправления, органов управления образованием, образовательных учреждений, так и со стороны родителей здоровых учащихся и социума в целом. Практически каждую неделю в средствах массовой информации, на конференциях, форумах ведется обсуждение проблемы инклюзивного образования представителями власти и общества, однако единства в подходах к пониманию и решению ее пока не возникает.

Определение инклюзивного образования как одного из приоритетных направлений государственной политики обусловлено тем, что:

- согласно данным Росстата в России в 2013 году 2,1% (579574 чел.)[2] детского населения (до 18 лет) признаны инвалидами. «Количество детей, нуждающихся в специальном образовании, ежегодно увеличивается на 4–5%…» [2];
- дети с ОВЗ, получив образование в специальной (коррекционной) школе (СКШ), не социализируются в должной степени, которая позволила бы им продолжить обучение в вузе (при отсутствии интеллектуальных нарушений) [3] или учреждении начального профессионального образова-

[1] Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 13.07.2015). Документ в данном виде опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

[2] По данным Федеральной службы государственной статистики. URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/# (дата обращения 10.07.2015)

ния, найти посильную работу, полноценно включиться в жизнь общества;

• многие родители не желают отдавать детей в специальные (коррекционные) школы, поскольку они находятся далеко от дома, и дети вынуждены проживать в интернате; кроме того, в обществе создан достаточно негативный образ коррекционного учреждения.

Сам социум не обладает достаточной степенью толерантности и не принимает людей с ОВЗ в свою среду, хотя именно обучение детей с ОВЗ совместно с другими школьниками способствует формированию у «нормативно развивающихся» учащихся терпимости к особенностям одноклассников, развивает чувство взаимопомощи и стремление к сотрудничеству, обогащает внутренний духовный мир, совершенствует коммуникативные навыки.

Однако несмотря на безусловную значимость развития системы инклюзивного образования, важно не навредить и не потерять огромный опыт, накопленный специальной (коррекционной) системой образования. Так, после провозглашения инклюзии на федеральном уровне во многих регионах стали закрывать СКШ и классы, и «в последние несколько лет в субъектах Российской Федерации произошло сокращение на 5 процентов СКШ при одновременном росте на 2 процента количества обучающихся, воспитывающихся в них детей»[3], а с 2016 года вообще планируется отмена статуса «коррекционной школы». Очевидных оснований для таких действий пока нет, и, кроме того, «для детей, уровень развития которых не позволяет им осваивать учебный материал в одинаковых условиях с нормально развивающимися обучающимися, более предпочтительным может стать обучение в специальном (коррекционном) классе», а число детей с ОВЗ, обучающихся в обычном классе, «как правило, не должно превышать 3–4 человека»[4].

Сокращение сети СКШ происходит также и в связи с политикой оптимизации расходов. Хотя, очевидно, что создание всех условий для приема детей с ОВЗ в каждой массовой школе потребует гораздо большего вложения средств, на создание доступной среды, закуп специальных технических средств для детей с различными вариантами нарушений; адаптированных методических и учебных пособий; обучение педагогического персонала; расширение штата; увеличение оплаты труда педагогических и медицинских работников.

Безусловно, оптимальным вариантом может стать «сохранение и совершенствование существующей сети СКШ с параллельным развитием инклюзивного образования. При этом коррекционные учреждения могут выполнять функции учебно-методических центров, обеспечивающих оказание методической помощи педагогическим работникам образовательных учреждений общего типа, консультативной и психолого-педагогической помощи обучающимся и их родителям[5]. Центр сможет сопровождать детей с ОВЗ и их семьи, помогая разрабатывать индивидуальные программы, проводя коррекционные занятия с детьми и консультации с педагогами и др. Такие Центры могут создаваться как отдельные организации, имеющие собственное финансирование и постоянный штат или через расширение штата имеющихся СКШ.

Государственная политика в сфере инклюзивного образования предполагает, прежде всего, нормативно-правовое обеспечение системы, материально-техническое, кадровое, учебно-методическое и информационное сопровождение.

В подготовке системы образования к внедрению инклюзивных тенденций, особое место занимает создание *нормативно-правовой базы*. В Российской Федерации в последние годы принят целый ряд документов, подчеркивающих право детей с ОВЗ на обучение в условиях инклюзии по месту жительства, а также право родителей на выбор образовательного учреждения и формы обучения для ребенка (Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы»[6], Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы[7] и др.). Разработан и утвержден

[3] О коррекционном и инклюзивном образовании детей: <Письмо>Минобрнауки России от 07.06.2013 № ИР-535/07. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

[4] Там же.

[5] Там же.

[6] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

[7] Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы: Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

Федеральный государственный образовательный стандарт для обучающихся с ОВЗ[8] и Проекты примерных основных общеобразовательных программ для детей с задержкой психического развития, расстройствами аутистического спектра и др. нарушениями.

В инструктивном письме Минобрнауки разъясняет свою позицию в части коррекционного и инклюзивного образования детей[9], а в приказе Минобрнауки[10] определяет особенности организации образовательной деятельности для лиц с ОВЗ, называя необходимое оборудование и требования к инфраструктуре для учеников с разными вариантами нарушений. В письме также указывается, что вопросы деятельности образовательного учреждения общего типа, касающиеся организации обучения и воспитания детей с ОВЗ, должны быть регламентированы уставом и локальными актами учреждения.

Тем не менее, ряд аспектов, в частности, связанных с финансированием, обеспечением деятельности тьюторов и др., недостаточно представлен в нормативно-правовых документах федерального уровня, и требует серьезной проработки на уровне регионов и муниципалитетов, а также в учреждениях, кроме того, особой сложностью является не всегда верное и полное прочтение и исполнение документов на местах.

При определении нормативов *финансирования* рекомендуется «принимать во внимание необходимость дополнительных затрат при создании … условий для обучения и воспитания детей с ОВЗ с учетом специфики этой деятельности»[11], а при создании образовательным учреждением общего типа условий для обучения детей с ОВЗ, финансирование обучения таких детей рекомендуется осуществлять по нормативу, установленному для коррекционного учреждения соответствующего типа и вида, чего в настоящее время не происходит.

Однозначно можно сказать, что на этапе становления инклюзивного образования расходы могут только многократно возрасти, и лишь при создании всех необходимых условий во всех массовых школах мы впоследствии получим возможность тратить меньше средств на систему коррекционного образования. Хотя в настоящее время «в российском варианте переход на инклюзию связан, похоже, исключительно с экономией средств. На содержание одного ребёнка с ОВЗ тратится в 20 раз больше средств, чем в обычной школе. «Реформа» заключается в том, чтобы просто посадить его за парту вместе со всеми и посмотреть, что получится» [2]. Решить данный вопрос хотя бы отчасти позволит лишь крайне постепенный переход к инклюзивному образованию.

Материально-техническое обеспечение инклюзивного образования может оказаться самым большим препятствием для многих образовательных организаций, хотя в рамках Программы «Доступная среда»[12], для ряда школ реализуются мероприятия по оснащению обычных образовательных учреждений специальным оборудованием и приспособлениями для беспрепятственного доступа детей с недостатками физического и психического развития в здания и помещения и организации их пребывания и обучения в этой организации (включая пандусы, специальные лифты, оборудованные учебные места, специализированное учебное, реабилитационное, медицинское оборудование и так далее). Создание подобных условий предусмотрено также статьей 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[13] и

[8] Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья: Приказ Минобрнауки России от 19.12.2014 № 1598. Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 06.02.2015

[9] О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами: <Письмо>Минобрнауки РФ от 18.04.2008 № АФ-150/06.

[10] Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 30.08.2013 № 1015. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

[11] О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами: <Письмо>Минобрнауки РФ от 18.04.2008 № АФ-150/06.

[12] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2015 годы: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 297 (ред. от 19.02.2015). Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

[13] О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 29.06.2015). Документ в данном виде опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

должно быть обеспечено в обязательном порядке, как при строительстве новых образовательных учреждений общего типа, так и при проведении работ по реконструкции и капитальному ремонту существующих учреждений[14]. Но к 2015 году такие условия смогут быть созданы лишь в 20 процентах от общей численности общеобразовательных школ[15], таким образом, большинство школ пока не будет готово к приему детей с ОВЗ.

Руководству муниципального образования и руководителям школ необходимо совместно участвовать в подготовке мероприятий по реализации данной программы. Требуется серьезный анализ существующих возможностей муниципального образования. По предварительным подсчетам (на базе опыта школ ХМАО и Свердловской области) для оборудования одного образовательного учреждения к приему учеников только с тремя видами нарушений – по слуху, зрению, опорно-двигательному аппарату – необходим бюджет 6 млн 392 тыс. руб. (по ценам 2014 года) [1, с. 104]. Для многих территорий такая сумма может стать неподъемной. Есть опасность симулирования «доступной среды» исключительно для целей отчетности, поскольку выделяемых из федерального бюджета «3 млрд руб. на 3,1 тыс. российских школ – это меньше миллиона рублей на школу» [2] явно не хватит для реализации идей инклюзивного образования.

На начальных этапах стоит использовать возможности социального партнерства и сетевого взаимодействия. Пока не получится оснастить каждую школу всем необходимым для каждого вида нарушений, можно организовать обмен оборудованием (или пункт «социального» проката) между школами, если в одной из них есть дети с определенными видами ограничения возможностей здоровья, а в другой пока (уже) нет. Также необходимо рассмотреть возможность объединения близко расположенных школ в определенные группы, внутри которых будет введена специализация по видам нарушений. К примеру, у одной школы будет оборудована доступная среда, инфраструктура, учебно-методический комплекс для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, у другой – для детей с нарушениями зрения или слуха. Это сетевое взаимодействие сможет снизить также расходы на педагогов-дефектологов, тьюторов и медицинский персонал.

Специфика организации учебно-воспитательной и коррекционной работы с детьми, имеющими нарушения развития, обусловливает необходимость специальной подготовки педагогического коллектива образовательного учреждения общего типа, обеспечивающего инклюзивное образование. Педагогами, не обладающими минимумом специальных знаний, необходимых для работы с детьми с особенностями психофизического развития, не всегда учитываются возможности и потребности таких детей, используются неверные методы и методики работы. Инклюзия в этих случаях приобретает формальный характер: обучающиеся с ОВЗ не получают необходимой педагогической помощи, что отрицательно сказывается на качестве получаемого образования как для самого ребенка с ОВЗ, так и для других детей. Толерантность других школьников также сильно зависит от педагогического мастерства учителя, работы всего коллектива учреждения.

Педагогические работники образовательного учреждения должны пройти обучение и регулярно повышать квалификацию в области организации работы с детьми с ОВЗ в условиях инклюзии[16], что реализуется в настоящее время на базе педагогических вузов и институтов развития образования, как правило, в виде разовых, и теоретизированных курсов повышения квалификации.

В целях обеспечения освоения детьми с ОВЗ в полном объеме образовательных программ, а также коррекции недостатков их физического и (или) психического развития, Минобрнауки РФ считает целесообразным вводить в штатное расписание образовательных учреждений общего типа дополнительные ставки педагогических (учителя-дефектологи, учителя-логопеды, логопеды, педагоги-психологи, социальные педагоги, воспитатели и другие) и медицинских работников[17]. Однако необ-

[14] О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами: <Письмо>Минобрнауки РФ от 18.04.2008 № АФ-150/06.

[15] О коррекционном и инклюзивном образовании детей: Инструктивное письмо Министерства образования и науки РФ от 7 июня 2013 г. № ИР-535/07.

[16] О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами: <Письмо>Минобрнауки РФ от 18.04.2008 № АФ-150/06.

[17] Там же

ходимое для этого большое количество средств, как правило, приводит к тому, что новые ставки, несмотря на появление в школах детей с ОВЗ, так и не появляются, поэтому проблема индивидуального сопровождения детей с ОВЗ в массовой школе – это скорее вопрос далекой перспективы. Особой проблемой является также комплектование школ тьюторами в связи с недостаточным нормативно-правовым закреплением их статуса и пониманием значимости этой должности, хотя Приказ Минобрнауки и определяет необходимость введения такой штатной единицы «на каждые 1–6 учащихся с ОВЗ»[18], «в подавляющем большинстве российских школ нет тьюторов» [2].

Для сохранения и укрепления кадрового потенциала образовательных учреждений, осуществляющих образование детей с ОВЗ, необходима разработка мер материального стимулирования деятельности работников, включая установление соответствующих сложности их работы размеров и условий оплаты труда, предоставление им социальных льгот и гарантий, а также мер морального поощрения[19]. Необходимо повышать статус учителя, через привлечение внимания к его работе, популяризации ее, работу с общественным мнением, однако пока этого не происходит.

Обучение и коррекция развития детей с ОВЗ, в том числе в условиях инклюзивного образования, требует серьезного *учебно-методического обеспечения* и должны осуществляться по образовательным программам, разработанным на базе основных общеобразовательных программ с учетом психофизических особенностей и возможностей таких обучающихся[20]. В приказе Минобрнауки[21] раскрываются особенности содержания этих программ в зависимости от имеющегося у ребенка нарушения. Существует серьезная потребность в разработке и распространении учебных пособий и методических рекомендаций по осуществлению работы с разными категориями детей в условиях инклюзии.

В качестве эффективного средства организации образования детей с ОВЗ, особенно детей, имеющих трудности в передвижении, целесообразно рассматривать развитие дистанционных форм их обучения с использованием современных информационно-коммуникационных технологий[22], хотя даже наличие сети Интернет для многих поселений остается проблемой.

Важное значение для обеспечения эффективной интеграции детей с ОВЗ имеет проведение *информационно-просветительской*, разъяснительной *работы* по вопросам, связанным с особенностями образовательного процесса для данной категории детей, со всеми его участниками – обучающимися (как имеющими ОВЗ, так и без них), их родителями (законными представителями), педагогическими работниками и обществом в целом[23].

Необходимо вести работу со средствами массовой информации, составлять и обновлять банки данных о детях с ОВЗ, проводить мониторинг потребности в создании условий для получения ими образования и др.

Отдельного внимания требует информационное воздействие на общество, направленное на создание положительного образа инклюзии, формирование толерантного отношения к детям с ОВЗ, популяризации идей содействия получению ими образования и их социальной интеграции.

Только при соблюдении всех закрепленных законодательно условий, без излишних усердий в части ускорения процесса внедрения инклюзивного образования и экономии на нем, и только при создании соответствующей материальной базы, специальных образовательных программ, подготовки обученных и мотивированных педагогических коллективов, проведения разъяснительной работы с обучающимися и их родителями сможет быть осуществлена полноценная инклюзия детей с ОВЗ. Кроме того, можно будет избежать возможного

[18] Там же.

[19] Там же.

[20] О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами: <Письмо>Минобрнауки РФ от 18.04.2008 № АФ-150/06.

[21] Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 30.08.2013 № 1015. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

[22] О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами: <Письмо>Минобрнауки РФ от 18.04.2008 № АФ-150/06.

[23] О создании условий для получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья и детьми-инвалидами: <Письмо>Минобрнауки РФ от 18.04.2008 № АФ-150/06.

значительного ухудшения качества работы образовательных учреждений с другими обучающимися[24], не имеющими ОВЗ.

Таким образом, обозначенные в статье проблемы реализации государственной политики в сфере инклюзивного образования требуют продолжения серьезных дискуссий, научных и практических разработок. Предложения, содержащиеся в данной статье, сформулированы по итогам работы по сопровождению процесса внедрения Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» в образовательных учреждениях г. Екатеринбурга. Ряд положений был выработан в результате обсуждения данной проблемы с руководителями и педагогами школ, обучавшихся по Президентской программе в Уральском институте управления – филиале РАНХиГС и принимавших участие в других мероприятиях, проводимых при участии авторов статьи.

1. Жукова, И.В. Создание системы инклюзивного образования в России [Текст] / И.В. Жукова, Д.В. Феденева, Т.А. Сандакова, И.М. Тарасова / Государство, политика, социум; вызовы и стратегические приоритеты развития. Международная научно-практическая конференция. Екатеринбург. 27 ноября 2014 г. Сб. статей. Екатеринбург: Уральский институт управления-филиал РАНХиГС, 2014. С. 103–104.

2. Коррекция разума // Газета «Аргументы недели» от 13.08.15, http://argumenti.ru/society/n500/411368 (дата обращения: 15.08.2015).

3. Патраков, Э.В. Доступная образовательная среда как фактор социальной ответственности вуза: монография [Текст] / Э.В. Патраков, Л.В. Токарская, О.В. Гущин. – Екатеринбург: УрФУ, 2015. 184 с.

References

1. Zhukova, I.V., Fedeneva, D.V., Sandakova, T.A., Tarasova, I.M. (2014) Sozdanie sistemy inkljuzivnogo obrazovanija v Rossii / Gosudarstvo, politika, socium; vyzovy i strategicheskie prioritety razvitija. Mezhdunarodnaja nauchno-prakticheskaja konferencija. Ekaterinburg. 27 nojabrja 2014 g. Sb. statej. Ekaterinburg: Ural'skij institute upravlenija – filial RANHiGS, pp. 103–104 [in Rus].

2. Korrekcija razuma. Gazeta «Argumenty nedeli» ot 13.08.15, http://argumenti.ru/society/n500/411368 [in Rus].

3. Patrakov, Je.V., Tokarskaja, L.V., Gushhin, O.V. (2015) Dostupnaja obrazovatel'naja sreda kak factor social'noj otvetstvennosti vuza: monografija, Ekaterinburg: UrFU, 2015, 184 p. [in Rus].

UDC 371.311: 159.97 (061) + 342.5 (061)

REALIZING THE STATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF EXCLUSIVE EDUCATION

Tokarskaya Lyudmila Valeryevna,
Ural Federal University,
Associate Professor of the Chair of Psychology of Development and Pedagogical Psychology,
Candidate of Pedagogical Sciences,
Associate Professor,
Yekaterinburg, Russia.
E-mail.ru: liydmil@mail.ru

Zhukova Inga Valeryevna,
Urals Institute of Administration – branch of RANEPA,
Associate Professor of the Chair of State Administration and Political Technologies,
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Yekaterinburg, Russia.
E-mail.ru: inga-zhukova@yandex.ru

Annotation
The article is devoted to the analysis of how the state policy in the sphere of exclusive education in Russia is realizing. The author uses the system approach, methods of the analysis of statistical and regulatory documents.
The author identifies the main problems of realizing the policy and suggests guidelines for their minimizing and eliminating.

Key concepts:
system of education,
state policy in the sphere of education,
exclusive education,
health limitations.

[24] О коррекционном и инклюзивном образовании детей: Инструктивное письмо Министерства образования и науки РФ от 7 июня 2013 г. № ИР-535/07.