



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/29
19 February 2007

RUSSIAN
Original: SPANISH/ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Четвертая сессия

Пункт 2 повестки дня

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕЗОЛЮЦИИ 60/251 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ
ОТ 15 МАРТА 2006 ГОДА, ОЗАГЛАВЛЕННОЙ
"СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА"**

Право инвалидов на образование

**Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на образование
Вернора Муньоса ***

* Настоящий документ представляется с опозданием, чтобы в него можно было включить самую последнюю информацию.

Резюме

В настоящем докладе, который подготовлен в соответствии с решением 1/102 Совета по правам человека, рассматривается одна из тем, представляющих особый интерес для Специального докладчика по вопросу о праве на образование: право инвалидов на инклюзивное образование. Право на инклюзивное образование предполагает наличие у всех детей и подростков - независимо от существующих у них условий и имеющихся между ними различий - возможности учиться вместе. Концепция инклюзивного образования является ответом на ограничения, характерные для традиционного образования, которое считается патриархальным, утилитарным и сегрегационным, а также недостатки, свойственные специальному образованию и политике интеграции учащихся с особыми потребностями в рамках системы обычного образования.

Концепция инклюзивного образования отражена имплицитно в пункте 1 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в статьях 29 и 23 Конвенции о правах ребенка и эксплицитно, среди прочего, в Саламанской декларации и Рамках действий по образованию лиц с особыми потребностями, принятых в 1994 году Всемирной конференцией по образованию лиц с особыми потребностями: доступ и качество, - и недавно принятой Конвенции о правах инвалидов, где закреплено обязательство государств обеспечивать инклюзивное образование.

В докладе рекомендуется ряд законодательных, административных и финансовых мер, которые надлежит принять для того, чтобы это право стало реальностью. Кроме того, на основе ответов различных государств и неправительственных организаций на разосланный Специальным докладчиком вопросник, призванный оценить степень соблюдения международных норм в этой области, в докладе перечисляются препятствия на пути реализации права на инклюзивное образование. В числе этих препятствий фигурируют разрыв между правовой базой и ресурсами, имеющимися в распоряжении для реализации права на инклюзивное образование, а также отсутствие подлинной политической воли к тому, чтобы добиваться реализации такого права.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение.....	1 - 6	4
I. ПРАВО ИНВАЛИДОВ НА ИНКЛЮЗИВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ	7 - 15	5
II. ПРАВО НА ИНКЛЮЗИВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ - НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ	16 - 21	10
III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ПРАВА ИНВАЛИДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ	22 - 34	12
IV. ПРОБЛЕМЫ В ДЕЛЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ИНВАЛИДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ	35 - 41	16
V. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРАВА ИНВАЛИДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ	42 - 45	19
VI. ОТВЕТЫ НА ВОПРОСНИК	46 - 80	21
VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	81 - 85	30

Введение

1. В своей резолюции 1998/33 Комиссия по правам человека учредила мандат Специального докладчика по вопросу о праве на образование. В 2004 году в своей резолюции 2004/25 Комиссия продлила действие мандата на период в три года. Настоящий доклад представляется во исполнение пункта 12 резолюции 2005/21 Комиссии, а также решения 1/102 Совета по правам человека, в котором Совет постановил продлить в порядке исключения на один год с учетом обзора, который будет проведен Советом в соответствии с резолюцией 60/251, мандаты и полномочия держателей мандатов всех специальных процедур Комиссии по правам человека.
2. За прошедший год Специальный докладчик осуществил широкую и интенсивную программу работы, которая включала в себя регулярные поездки для участия в мероприятиях, имеющих непосредственное отношение к его мандату, а также по приглашению правительств, университетов и неправительственных организаций. Кроме того, в январе он побывал в Германии, а в ноябре и декабре - в Марокко. Специальный докладчик направил сообщения с изложением утверждений правительствам Бурунди, Китая, Польши, Российской Федерации, Румынии, Словении и Чили, однако ответы были получены только от правительств Китая, Румынии и Чили.
3. Свой третий ежегодный доклад Специальный докладчик решил посвятить вопросу о праве инвалидов на образование ввиду того, что в своей работе первоочередное внимание он уделяет группам населения, подвергающимся дискриминации, среди которых инвалиды являются одной из категорий, в наибольшей степени затронутых проблемой эксклюзивности образования. Кроме того, особо значимым событием для Специального докладчика стало принятие 13 декабря 2006 года Генеральной Ассамблеей Конвенции о правах инвалидов, в статье 24 которой признается право этих лиц на образование, в связи с чем в настоящем докладе предпринимается также попытка способствовать повышению эффективности и придать импульс процессу ратификации и осуществления этой Конвенции и содействовать усилиям по осуществлению, в числе других соответствующих договоров, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка, Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, принятой Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).
4. В авангарде борьбы за реализацию права на образование находятся организации, отстаивающие права инвалидов и членов их семей. Поэтому настоящий доклад следует рассматривать и как дань признания того, что ими достигнуто. Специальный докладчик хотел бы также выразить свою признательность Латиноамериканскому форуму по

вопросам политики в области образования (ФЛАПЕ), Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и организации "Инклюжн Интернэшнл" (Международная лига ассоциаций лиц с умственными расстройствами), которые внесли огромный вклад в его работу.

5. В сотрудничестве со Специальным докладчиком УВКПЧ организовало семинар на тему "Право инвалидов на образование", в работе которого приняла участие многодисциплинарная группа экспертов. Семинар проводился 23 и 24 ноября 2006 года и преследовал две главные цели: оказать Специальному докладчику помощь в изучении различных возможностей и многочисленных проблем, связанных с правом инвалидов на образование; и содействовать активному и эффективному контролю за его реализацией. Этот семинар показал, что представителей различных дисциплин объединяет общее мнение о том, что реализация права на образование зависит от "инклюзивного образования", т.е. от концепции, которая лежит в основе настоящего доклада.

6. Это отражает и структуру доклада, который состоит из семи разделов. В разделе I излагается концепция инклюзивного образования в качестве главной характеристики права инвалидов на образование. В разделе II кратко рассматриваются нормативные рамки, применимые к инклюзивному образованию с точки зрения как договорного права, так и программных заявлений. В разделе III определяются и рассматриваются конкретные договорные обязанности и обязательства государств (и иных субъектов) с точки зрения права инвалидов на образование и в общих чертах излагаются минимальные требования, характеризующие законодательные, программные и финансовые рамки, которые необходимы для выполнения этих обязательств. В разделе IV рассматриваются основные проблемы в деле обеспечения инклюзивного образования, а в разделе V приводится краткий обзор главных органов, которые призваны играть свою роль в контроле за реализацией этого права. В нем также говорится о важном значении скорейшей разработки и согласования показателей и контрольных параметров, касающихся права на образование. В разделе VI содержится резюме ответов на вопросник, разосланный Специальным докладчиком правительствам и организациям гражданского общества. Пользуясь случаем Специальный докладчик выражает им свою признательность за эти ответы, поскольку они внесли значительный вклад в содержательную часть всего доклада. Заключительные замечания и рекомендации вошли в раздел VII.

I. ПРАВО ИНВАЛИДОВ НА ИНКЛЮЗИВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

7. Сейчас никто не может оспаривать то, что инвалиды обоих полов и всех возрастов имеют право на образование. К сожалению, сейчас никто не может оспаривать и то, что инвалиды обоих полов и всех возрастов и в большинстве районов мира несоизмеримо

часто сталкиваются с тем, что в этом праве им отказывают. Последствия отказа в праве на образование в целом по всем возрастным категориям и во всех сферах жизни убедительно показаны в предыдущих докладах Специального докладчика по вопросу об образовании. Ввиду того, что, согласно оценкам, в мире живет порядка 500-600 млн. инвалидов (из которых 120-150 млн. - это дети, 80-90% из которых живут в нищете в развивающихся странах), а у порядка 15-20% всех учащихся на том или ином этапе учебы возникают особые потребности¹, нынешние и потенциальные последствия являются и неприемлемыми, и вызывающими серьезную озабоченность.

8. Из-за того, что контроль со стороны государства за получением образования инвалидами является неадекватным, точно оценить то, в какой мере они исключены из процесса образования, не представляется возможным. Тем не менее даже имеющиеся статистические данные указывают на просто неприемлемую степень и широкие масштабы такой исключенности инвалидов всех возрастных категорий и обоих полов, что, впрочем, характерно для инвалидов как категории населения. Для иллюстрации достаточно привести два простых примера. Во-первых, если чистый показатель охвата начальным образованием во всех развивающихся странах сейчас возрос до 86 процентов по всем регионам², то, согласно существующим оценкам, доля детей-инвалидов, посещающих школы в развивающихся странах, сейчас меньше 1-5%³. Во-вторых, уровень грамотности женщин-инвалидов составляет 1% по сравнению с порядка 3% у инвалидов в целом⁴.

9. В качестве реакции на эту изолированность и в результате укрепления взаимодействия между движениями, выступающими за права человека и интересы инвалидов, возникла концепция образования, которая сейчас широко известна как инклюзивное образование, о чем уже говорилось выше. В основе инклюзивного образования лежит принцип, согласно которому все дети, насколько это возможно,

¹ Jonsson, Ture, Wiman, Ronald. *Education, Poverty and Disability in Developing Countries*. Poverty Reduction Sourcebook, June 2001, p. 11.

² United Nations, The Millennium Goals Development Report 2006, p. 6.
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>

³ Peters, Susan J., *Inclusive Education: An EFA Strategy for All Children*, World Bank, November 2004 (available at <http://www.worldbank.org>). See also UNESCO, *Guidelines for Inclusion: Ensuring access to education for all*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, France, 2005, p. 11.

⁴ Groce, quoted by Rousso, Harilyn. *Education for All: A gender and disability perspective*. Disabilities Unlimited, 2005, p. 2.

должны учиться вместе, независимо от существующих между ними различий⁵. В соответствии с концепцией инклюзивного образования признается, что у каждого ребенка есть уникальные качества, интересы, способности и образовательные потребности и что эти ученики с особыми образовательными потребностями должны иметь доступ к общеобразовательной системе и охватываться этой системой на основе применения педагогических методов, ориентированных на потребности детей. За счет учета многообразия учащихся инклюзивное образование призвано бороться с дискриминационными воззрениями создавать в общинах благоприятную атмосферу, стремиться к достижению цели образования для всех, а также повышать качество и эффективность образования основного контингента учащихся⁶. Таким образом, системы образования больше не должны рассматривать инвалидов как проблему, нуждающуюся в решении, а позитивно реагировать на многообразие учащихся и расценивать индивидуальные особенности как возможность для обогащения процесса получения знаний всеми⁷.

10. Когда затрагивается концепция инклюзивного образования, то речь идет о двух тесно связанных между собой процессах: с одной стороны ставится под сомнение система традиционного образования (которое считается патриархальным, утилитарным и сегрегационным), с другой стороны, упоминается конкретный механизм, призванный обеспечить получение инвалидами и другими категориями населения, сталкивающимися с дискриминацией, адекватного и соответствующего образования, благодаря чему этот механизм должен стать моделью, которая была бы органичной для всей системы. В свете вышесказанного становится очевидным, что в условиях, когда процесс внедрения системы инклюзивного образования становится необратимым, школа утрачивает ту роль стерильного катализатора, которая отводилась ей веками, и сейчас должна коренным образом перестраиваться.

11. Прямой противоположностью является концепция "специального образования". Проводимая в соответствии с этой концепцией политика направлена на внедрение раздельного обучения, что приводит к созданию отдельных систем образования - одной для инвалидов, которая часто называется "специальными школами", а другой - для лиц, не имеющих инвалидности, которая называется "обычными" школами. Специальные школы,

⁵ Salamanca Statement on Principles, Policy and Practice in Special Needs Education, para. 3.

⁶ Ibid., para. 2.

⁷ UNESCO, *Guidelines for Inclusion: Ensuring access to education for all*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, France, 2005, p. 9.

в основе которых нередко лежала убежденность в том, что инвалиды не поддаются обучению и являются бременем для обычных школ, часто были и остаются негибкими и неспособными учесть индивидуальные запросы отдельных учеников, в связи с чем они не в состоянии не то что гарантировать, но даже просто пообещать своим ученикам достижение "оптимальных" результатов. О негативном влиянии таких представлений свидетельствуют оценки показателей в сфере образования на национальном и международном уровнях. Следствием этого является то, что обычные "школы избавляются от тех отметок, которые не соответствуют установленным показателям, в результате чего неохотно зачисляются ученики, имеющие инвалидность, и отчисляются ученики, которые, по их мнению, трудно поддаются обучению"⁸. Кроме того, практика раздельного обучения инвалидов может привести к их еще большей маргинализации в обществе, с которой сталкиваются инвалиды в целом, что может еще больше усугубить дискриминацию. Доказано, что в отличие от этого инклюзивное образование ограничивает маргинализацию. Такая маргинализация приводит к появлению ложных стереотипов, предрассудков и, следовательно, дискриминации⁹.

12. Переход от раздельного специального образования к инклюзивному образованию - дело непростое, в связи с чем следует прямо признать необходимость решения сложных вопросов. Углы здесь срезать невозможно. К примеру, "интеграция", которая нередко выступает под видом или вместо подлинной "инклюзивности" в сфере образования породила свои собственные трудности. Доказано, что попытки осуществить простую интеграцию в обычные школы без осуществления сопутствующих структурных изменений (например, затрагивающих организационную структуру, учебную программу и стратегии обучения и приобретения знаний) не привели к реализации права инвалидов на образование, и по целому ряду причин эти попытки будут тщетными и впредь. Действительно, "интеграция" может просто привести к тому, что инвалиды окажутся в изоляции не в специальных, а в обычных школах. Поэтому совершенно очевидно, что нынешние и будущие стратегии в области образования должны быть направлены на выявление и устранение всех структурных перекосов, которые могут приводить к исключению инвалидов из системы обычного образования. Устаревшая практика должна уступить место стратегиям и ресурсам, призванным способствовать тому, чтобы сложилась подлинно "инклюзивная" практика.

⁸ Peters, Susan J., Johnstone, C., Ferguson, P. "A disability rights in education model for evaluating inclusive education", *International Journal of Inclusive Education*, vol. 9, No. 2, April-June 2005, p. 140.

⁹ Lindsay, Katherine (2003), "Asking for the moon? A critical assessment of Australian disability discrimination laws in promoting inclusion for students with disabilities", School of Law, University of Newcastle, University Drive, Callaghan, NSW 2308, Australia.

13. Концепция инклюзивного образования ставит под сомнение уместность раздельного обучения как с точки зрения эффективности, так и с точки зрения уважения прав человека¹⁰. Что касается эффективности, то проведенные за последнее время исследования указывают на то, что в сфере образования государства все острее осознают неэффективность параллельного сосуществования нескольких систем управления, организационных структур и служб и, в частности, то обстоятельство, что специальные школы являются нежизнеспособными с финансовой точки зрения¹¹. Кроме того, утверждается, что инклюзивное образование может быть как рентабельным, так и эффективным с точки зрения затрат¹².

14. Как отмечалось предшественником Специального докладчика, подлинный доступ является жизненно важным компонентом права учащихся, как имеющих, так и не имеющих инвалидность, на образование и предполагает наличие факторов, которые являются с точки зрения каждого учащегося как внешними, так и личными. Доказано, что сочетание неучтенных внешних и личных факторов, характерных для инвалидов, нередко приводит к полному отказу им в доступе к образованию, будь то инклюзивное или какое-то иное. Другие авторы неоднократно указывали на то, что для учета этих факторов необходимы простые, но действенные меры. Поскольку они часто игнорируются, ниже приводится далеко не исчерпывающий перечень мер, которые в большей степени имеют отношение к инклюзивности, с тем чтобы еще раз отметить их важное значение. Речь идет о мерах, направленных на преодоление внешних факторов, которые ограничивают доступ к образованию, включая изменение физической среды, такое, как создание особого дизайна коридоров, классных комнат и школьных парт, расширение дверных проемов, строительство пандусов, установка лифтов, изменение или пересмотр географического месторасположения, адаптация правил и норм приема; к числу личных факторов относятся: организация дополнительных занятий, обеспечение альтернативных/ дополнительных форм коммуникации, предоставление специальных репетиторов или вспомогательного персонала и организация калорийного питания.

¹⁰ UNESCO (2005), *op. cit.*, p. 9.

¹¹ Peters, Susan J., *Inclusive Education: An EFA Strategy for All Children*, World Bank, November 2004 (available at <http://www.worldbank.org>), quoted in OECD, 1994; OECD, 1995; OECD, 1999; OECD, 2000; O'Toole and McConkey (1995), *Innovations in Developing Countries for People with Disabilities*; EURYDICE, 2003.

¹² Skrtic, quoted by Susan Peters, T.M. (1991). "The special education paradox: equity as the way to excellence", *Harvard Educational Review*, 61 (2), pp. 148-206.

15. Настоящий раздел завершают два разных, но важных вывода. Во-первых, инклюзивное образование следует трактовать широко как процесс приобретения знаний на протяжении всей жизни человека - начиная с ухода за детьми в раннем возрасте, профессионально-технического обучения, базовой подготовки взрослых и кончая привитием навыков самостоятельности престарелым. Во-вторых, государства должны уважать право родителей свободно выбирать школы для своих детей-инвалидов¹³ и право этих детей высказываться по этим вопросам и быть услышанными¹⁴.

II. ПРАВО НА ИНКЛЮЗИВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ - НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ

16. Цель настоящего раздела состоит в том, чтобы просто предложить вниманию читателя применимые нормативные рамки инклюзивного образования. Они ни в коей мере не являются исчерпывающими, и информацию о них можно легко почерпнуть из других источников. Многие авторы уже отмечали, что впервые государства признали на международном уровне наличие у человека права на образование во Всеобщей декларации прав человека, которая была принята в 1948 году. В 1960 году ЮНЕСКО приняла свою Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования. За этим последовало принятие нескольких имеющих обязательную силу договоров, среди которых самое прямое отношение к настоящему докладу имеет Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года. В статье 13 Международного пакта Всеобщая декларация получила дальнейшее развитие за счет официального провозглашения права каждого человека на обязательное и бесплатное начальное образование, а также на постепенный переход к бесплатному среднему и высшему образованию. Это право подтверждается в статье 28 Конвенции о правах ребенка, которая была принята 23 года спустя.

17. Хотя в этих договорах нет конкретного упоминания инклюзивного образования, некоторые элементы права на образование имплицитно служат в качестве обоснования этой концепции. В частности, в статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах отмечается роль образования в том, чтобы "дать возможность всем быть *полезными участниками* свободного общества" [подчеркнуто нами]. Как уже отмечалось, этот принцип был более эксплицитно подтвержден в статьях 29 и 23 Конвенции о правах ребенка: в первом случае упор сделан на целях образования, а во втором случае, где речь конкретно идет о детях-инвалидах, на государства налагается

¹³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 13, para. 3.

¹⁴ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 7, para. 3, and Convention on the Rights of the Child, arts. 2 and 12.

обязательство по обеспечению детям-инвалидам "эффективного доступа к услугам в области образования, профессиональной подготовки, медицинского обслуживания, восстановления здоровья, подготовки к трудовой деятельности и доступа к средствам отдыха таким образом, который приводит к наиболее полному, по возможности, вовлечению ребенка в социальную жизнь и достижению развития его личности...".

18. Основными применимыми программными рамками является Всемирная конференция по образованию для всех, проводившаяся в 1990 году в Джомтьене, Таиланд, где была провозглашена сейчас уже хорошо известная цель обеспечения "образования для всех" в интересах содействия равенству и универсальному доступу к образованию. Следующим этапом стало принятие в 1993 году "Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов", в которых, как видно из названия, особый упор делается на "обеспечение равных возможностей и участие во всех аспектах общества" инвалидов. За этим последовало принятие в 1994 году "Саламанской декларации о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями", где было сказано, что цель "образования для всех" недостижима без обеспечения того, чтобы все категории учащихся приобретали знания в рамках одной учебной системы. В частности, в пункте 2 этой Декларации говорится следующее: "обычные школы с такой инклюзивной ориентацией являются наиболее эффективным средством борьбы с дискриминационными воззрениями, создания благоприятной атмосферы в общинах, построения инклюзивного общества и обеспечения образования для всех".

19. На Всемирном форуме по образованию, который проходил 26-28 апреля 2000 года в Дакаре, вновь была подтверждена необходимость уделения особого внимания доступу к образованию и охвату им учащихся из неблагополучных или маргинализированных семей. В расширенном комментарии к Дакарским рамкам действий говорится, что для достижения этой цели "образовательные системы должны носить всеохватывающий характер, активно занимаясь поиском детей, не записанных в школы, и гибко реагируя на особые обстоятельства и потребности всех учащихся" (пункт 33).

20. В сентябре 2006 года Комитет по правам ребенка принял общий комментарий № 9 "О правах детей-инвалидов". В этом общем комментарии инклюзивное образование конкретно рассматривается как цель обучения детей-инвалидов и указывается на то, что государства должны стремиться к обеспечению "школ соответствующими помещениями и оказанию индивидуальной поддержки" этим лицам¹⁵.

¹⁵ Committee on the Rights of the Child, general comment No. 9 on the rights of children with disabilities (CRC/C/GC/9, para. 64).

21. Совсем недавно, в декабре 2006 года, в своей резолюции 61/106 Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о правах инвалидов (Конвенцию об инвалидах). В статье 24 этой Конвенции однозначно признается взаимосвязь между инклюзивным образованием и правом инвалидов на образование. В ней, в частности, говорится следующее: "Государства-участники признают права инвалидов на образование. В целях реализации этого права без дискриминации и на основе равенстве возможностей государства-участники обеспечивают инклюзивное образование на всех уровнях и обучение в течение всей жизни...".

III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ПРАВА ИНВАЛИДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ

Характер обязательств государств-участников по договорам о правах человека

22. По праву прав человека на государства применительно к праву на образование налагается три широких обязательства. Во-первых, государство не должно препятствовать реализации этого права. Во-вторых, оно должно ограждать его реализацию от дискриминации и обеспечивать, чтобы это право осуществлялось в равной степени и мужчинами, и женщинами¹⁶. В-третьих, государство должно принимать, максимально задействуя имеющиеся у него ресурсы, меры по обеспечению полной реализации права на образование¹⁷.

23. Являясь участниками договоров по правам человека, именно государства, безусловно, несут на себе согласно этим договорам главное правовое обязательство уважать, отстаивать и реализовывать право на образование. Однако на практике, если ставить перед собой задачу внедрения инклюзивного образования, в этом процессе на недискриминационной основе должен принимать участие широкий круг дополнительных субъектов. Инклюзивность охватывает не только права маргинализированных учащихся, но и в более широком смысле необходимость ускорения процесса изменений в культуре и системе ценностей, характеризующих систему образования и в целом общину, где она функционирует. В связи с этим ниже приводятся три конкретных тезиса. За ними следует краткий обзор минимальных требований, характеризующих законодательные,

¹⁶ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 2, para. 2, and art. 3; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 4, para. 1.

¹⁷ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 2, para. 1; Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 4, para. 2.

программные и финансовые рамки государства. Кроме того, успех инклюзивного образования порой зависит от наделения местных органов власти полномочиями принимать решения в отношении доступности и инклюзивности и обеспечения подотчетности этих органов власти.

24. На уровне центральных органов власти обязанность гарантировать право инвалидов на образование нередко распределяется между различными ведомствами, такими, как министерство по социальным вопросам или министерство здравоохранения. Очевидно, что в такой ситуации существует вероятность несогласованности при выработке политики и законодательных мер и их осуществлении в контексте инклюзивного образования. Поэтому за обеспечение реализации права всех на инклюзивное образование должно отвечать одно ведомство - министерство образования.

25. Совершенно очевидно, что ответственность за инклюзивное образование несут еще и родители, общины и учителя, от которых зависит реализация этой концепции. По мнению ЮНИСЕФ, все трое играют "ключевую роль в поддержке всех аспектов общества" и все трое несут ответственность за поощрение и защиту права на инклюзивное образование. Однако у всех этих категорий в настоящее время бытует превратное представление об инвалидности в целом. В частности, они считают, что дети-инвалиды должны "адаптироваться" к обычным школам и/или что школы с отдельным обучением являются уместными. Крайне важно как можно быстрее развеять эти превратные представления. С этой целью государствам следует рассмотреть возможность осуществления программ распространения информации и повышение уровня информированности общины в целом о важном значении инклюзивного образования. Говоря более конкретно, если "отношение и терпимость учителя являются ключом к построению инклюзивного общества на принципе широкого участия"¹⁸, как было убедительно заявлено ЮНИСЕФ, то важнейшее значение приобретают целенаправленная подготовка учителей до их прихода на работу в школы и в ходе нее, а также разработка учебных программ для школьных администраторов и лиц, занимающихся вопросами планирования и выработкой политики в сфере образования.

Программные, законодательные и финансовые рамки

26. Непременным условием для выполнения государствами их обязательств в отношении права на образование в целом и инклюзивное образование в частности, является выработка адекватных национальных программных, законодательных и финансовых рамок. Поэтому государствам следует обеспечить наличие адекватных,

¹⁸ UNESCO (2005), *op. cit.*, p. 17.

четких и эффективных законодательных, программных и финансовых рамок. Здесь важно особо отметить, что меры законодательного характера не являются самоцелью и что эффективность законодательных рамок зависит от степени реализации, устойчивого финансирования, эффективного контроля и оценки, а также более детальных программных рамок, которые призваны обеспечивать, чтобы правовые нормы воплотились в практические условия и программы. С учетом вышеизложенного эти рамки, как минимум, должны¹⁹:

а) Признавать инклюзивное образование в качестве права

27. Государствам следует признать инклюзивное образование в качестве неотъемлемого элемента права на образование. Чтобы наполнить реальным смыслом и закрепить меры законодательного характера, государствам следует делать конкретные ссылки на любые соответствующие договорные обязательства по международному праву прав человека.

б) Устанавливать минимальные стандарты применительно к праву на образование

28. Государствам следует официально устанавливать стандарты в области образования в целях обеспечения того, чтобы инвалиды могли получать имеющееся, доступное, приемлемое и поддающееся адаптации образование наравне с другими. Как минимум, эти стандарты должны охватывать: физический доступ, коммуникационный доступ (жестовый язык и азбуку Брайля), социальный доступ (к лицам своего круга), экономический доступ (доступность обучения), выявление на ранних этапах особых образовательных потребностей и принятие соответствующих мер в раннем возрасте; содействие разработке учебных программ, которые были бы общими для всех учащихся и способствовали бы просвещению и приобретению знаний о правах человека; гарантированную обязательную подготовку учителей и школьных администраторов до их прихода на работу в школу и в ходе нее; оказание ученикам, в случае необходимости, индивидуальной помощи; взаимную увязку всех аспектов реформы в сфере образования в целях обеспечения того, чтобы вся система была выстроена в соответствии с необходимостью гарантировать право на образование и инклюзивное образование.

¹⁹ Adapted from Peters, Susan J., *Inclusive Education: An EFA Strategy for All Children*, World Bank, November 2004, pp. 32-46.

c) Устанавливать минимальные стандарты применительно к факторам, определяющим право на образование

29. Государствам следует рассматривать семью, общину и гражданское общество в качестве активных участников инклюзивного образования и обеспечивать, чтобы это было на самом деле. Меры в области политики и законодательства призваны обеспечивать такое участие общины, в том числе, безусловно, участие самих учащихся-инвалидов в процессе принятия решений посредством создания потенциала, борьбы с укоренившимися и дискриминационными представлениями и заблуждениями в отношении инвалидов, обеспечения права родителей свободно выбирать для своих детей учебные заведения и повышения общего уровня информированности о правах инвалидов.

d) Обеспечивать выработку плана действий на переходный период

30. Внедрение системы инклюзивного образования и переход к ней - это нередко процесс, который в конкретных деталях в различных государствах протекает по-разному, и вполне можно предположить, что эта ситуация сохранится. В какой бы форме ни протекал этот процесс, законодательные и программные рамки должны конкретно предусматривать выработку плана действий на переходный период в целях обеспечения того, чтобы в процессе реформы учащиеся не пострадали.

e) Выявлять тех, кто несет ответственность, и их обязанности

31. Государства должны выявлять обязанности соответствующих субъектов - центральных, провинциальных и местных органов власти, министерств образования, школьных администраторов, учителей и других субъектов, таких, как общинные организации, - и, когда это уместно, делегировать полномочия.

f) Выделять ресурсы

32. Государствам следует гарантировать выделение на устойчивой основе адекватных минимальных ресурсов и прибегать к международной помощи в тех случаях, когда ресурсы или знания отсутствуют.

g) Создавать механизмы контроля и оценки

33. Государствам следует выработать эффективные и транспарентные процедуры контроля и оценки, в том числе посредством сбора и анализа статистических данных. Им следует также предусмотреть предоставление эффективных средств правовой защиты,

включая средства судебной защиты, и обеспечивать, чтобы активную роль в этом деле играли национальные комиссии по правам человека и омбудсмены, занимающиеся делами инвалидов.

34. Финансовые средства, выделяемые на развитие инклюзивного образования, в первую очередь должны направляться на следующие цели: подготовка учителей и школьных администраторов до их прихода на работу в школу; подготовка учителей и администраторов в ходе их работы в школе и повышение уровня их профессиональной квалификации; преобразование специальных школ в учебные центры и привлечение персонала специальных школ к оказанию консультационных услуг в обычных школах; гарантирование адекватного вознаграждения преподавательскому составу и соответствующему персоналу и обеспечение разумных условий (физических, технических

IV. ПРОБЛЕМЫ В ДЕЛЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ИНВАЛИДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ

35. Главный вопрос, который необходимо решить в целях обеспечения права инвалидов на образование, связан с выявлением и решением проблем, которые препятствуют эффективному включению инвалидов в учебный процесс. Выше упоминались потенциальные проблемы, которые включают в себя: существующие системы ценностей и негативное отношение к инвалидам; игнорирование особых потребностей женщин-инвалидов; неквалифицированность учителей и администраторов; недоступность образования, в частности отсутствие физического доступа к зданиям и доступа к учебным материалам; ограниченность ресурсов; и недостаточное внимание к особым образовательным потребностям учащихся в обычных школах. Многие из этих проблем можно решить на макроуровне в подтверждение роли государства как субъекта, несущего главную ответственность за соблюдение прав человека.

36. В числе этих проблем главной является глубоко укоренившаяся социальная стигматизация инвалидов. Бытующее среди учителей, школьных администраторов, местных властей, общин и даже родственников стереотипное представление - нередко в сочетании с враждебностью и традиционным отношением к инвалидам - может усугублять проблему изолированности учащихся с инвалидностью и, естественно, препятствовать их включению в процесс. Это признается в Конвенции об инвалидах, где прямо говорится о том, что полному и эффективному участию в жизни общества мешает не "инвалидность", а "отношенческие и средовые барьеры". Наличие этих барьеров и стигматизация свидетельствуют о настоятельной необходимости четкого провозглашения прав и их закрепления в программных и законодательных рамках. В связи с этим необходимо проводить кампании по повышению уровня информированности об

инклюзивном образовании и, в более широком смысле, о Конвенции о правах инвалидов, а также осуществлять программы подготовки учителей и других специалистов сферы образования, связанные с процессом приобретения знаний на протяжении всей жизни человека²⁰.

37. Нередко бытуют превратное мнение о том, что инклюзивное образование является запретительно дорогостоящим, непрактичным или имеющим отношение исключительно к вопросам инвалидности. Однако, как показывают проведенные исследования, те государства, которые надлежащим образом внедрились модель инклюзивного образования, обнаружили, что его внедрение и обеспечение его функционирования могут быть менее дорогостоящим, чем раздельное специальное обучение, что оно дает детям более широкие образовательные и социальные преимущества и вносит значительный вклад в повышение профессиональной квалификации и обеспечение того, чтобы работники сферы образования получали удовлетворение от своей работы²¹.

38. Это вовсе не означает, что успешное внедрение модели инклюзивного образования не влечет за собой последствия в плане выделения ресурсов. В рамках осуществленной в 2000 году оценки хода достижения цели "образования для всех" было установлено, что для достижения цели "образования для всех" на международном уровне потребуется увеличение объема финансовой помощи со стороны доноров в размере порядка 8 млрд. долл. США в год²². Ввиду того, что многие страны располагают ограниченными ресурсами, которые приходится распределять между целым рядом социальных секторов, важно, чтобы государства распоряжались "максимумом имеющихся ресурсов" таким образом, чтобы они использовались оптимально и были ориентированы на достижение четких контрольных показателей. Это предполагает необходимость определения на ранних этапах и осуществления соответствующих эффективных с точки зрения затрат мер. Обеспечению успеха всех таких мер будет способствовать принятие национальных планов действий в области прав человека, а также составление бюджетов с учетом прав человека. Аналогичным образом, важно обеспечивать финансирование образования на устойчивой основе. Если программы в сфере образования призваны обеспечивать более высокую степень инклюзивности образования, но при этом происходит сокращение бюджета, негативные последствия для концепции инклюзивного образования очевидны.

²⁰ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 8.

²¹ Porter, Gordon, *Disability and education: toward an inclusive approach*. Inter-American Development Bank 2006.

²² UNESCO (2003), "Overcoming exclusion through inclusive approaches in education", Conceptual Paper, p. 15.

39. Особой проблемой в контексте поощрения и защиты общего права на образование, безусловно, является необходимость обеспечивать, чтобы система образования отвечала особым образовательным потребностям инвалидов. Выше уже отмечалось, что раньше эту проблему пытались решать с помощью школ с отдельным обучением. Хотя в каких-то аспектах отдельное обучение и давало позитивный эффект (к примеру, оно облегчало социальные контакты с некоторыми лицами, принадлежащими к той же категории, и достижение конкретных учебных показателей), оно, как правило, приводило к закреплению маргинализации и формированию стереотипных представлений об инвалидах и ограничивало их возможности принимать эффективное участие в жизни общины. Сегодня широко признается, что включение учащихся с инвалидностью в учебный процесс в рамках обычных школ дает значительные психологические преимущества, а также способствует более полному удовлетворению интеллектуальных и особенно социальных и эмоциональных запросов за счет обеспечения регулярного и естественного взаимодействия с различными категориями учащихся. Проблема сейчас заключается в том, чтобы определить, как можно было бы оптимальнее всего предоставить соответствующие возможности этим учащимся в рамках обычных школ. Необходимо продолжать проведение исследований в этом направлении.

40. Однако взаимосвязь между специальным образованием и инклюзивным образованием остается крайне сложной. К примеру, в самом начале учебного процесса глухим учащимся необходимо овладеть жестовым языком, а слепым учащимся - изучить азбуку Брайля²³. Даже в школе, приверженной инклюзивному образованию, процесс получения таких знаний будет осуществляться путем обучения, например, глухих учащихся отдельно от тех, у кого нормальный слух. Это может затруднить решение задачи внедрения инклюзивного образования. Еще одна проблема, о которой кратко говорилось выше, связана с тем, что "инклюзивное образование" часто путают с "интеграцией", когда учащихся-инвалидов просто помещают в обычные школы без оказания им дополнительной поддержки, необходимой для удовлетворения их индивидуальных потребностей. "Интеграция" учащихся-инвалидов без обеспечения полного вовлечения их в учебный процесс может привести к изоляции учащихся и, в конечном счете, создать препятствия для удовлетворения образовательных потребностей всех учащихся.

²³ Jokinen, Markku, "Meeting the best interests of the child through special education in the context of inclusive education and the identification of specific support services required by students with disabilities", Speech to the expert meeting on the rights to education of persons with disabilities, OHCHR, Geneva, November 2006.

41. С учетом изложенных выше факторов Специальный докладчик хотел бы особо отметить, что концепцию инклюзивного образования не следует считать системой, которая является оптимальной на все случаи жизни. Важнейшее значение имеют учет принципов участия и недискриминации, а также новаторское, основанное на индивидуальном подходе и гибкое внедрение этой концепции, учитывающее все виды инвалидности и культурные особенности. Однако в первую очередь, если говорить об образовании детей, инклюзивное образование должно учитывать "высшие интересы ребенка". При этом акцент следует перенести с инвалидности - что характерно для медицинского подхода - на индивидуальные образовательные потребности всех детей, независимо от того, являются ли они инвалидами или нет. Такие соображения следует в полной мере учитывать в широких рамках системы инклюзивного общего образования.

V. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРАВА ИНВАЛИДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ

42. На международном уровне различные договорные органы, такие, как Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по правам ребенка и будущий Комитет по правам инвалидов вместе со специальными докладчиками по вопросам образования и инвалидности, призваны сыграть свою роль в деле контроля за осуществлением права инвалидов на инклюзивное образование. На национальном уровне эта роль отводится судам, национальным правозащитным учреждениям, органам власти, а также независимым экспертам и ученым. Этот контроль должен быть "тотальным", и хотя доступ к качественному, бесплатному, обязательному начальному образованию является важнейшим фактором, важно иметь в виду, что право на образование распространяется на весь процесс приобретения знаний на протяжении всей жизни человека.

43. Особо важна роль судов и квазисудебных трибуналов в обеспечении средств судебной защиты в случаях нарушения права на образование. Предварительные исследования показали, что соответствующие случаи имели место во многих странах, включая Австралию, Аргентину, Израиль, Индию, Ирландию, Канаду, Колумбию, Коста-

Рику и Соединенные Штаты Америки²⁴. Вместе с тем здесь следует отметить, что, хотя признание судом наличия у инвалидов права на образование и обеспечение соблюдение этого права имеют важное значение, принимаемые в таких случаях решения совсем необязательно отвечают стандартам, предусмотренным в международных правозащитных нормах, а сейчас конкретно оговоренным в Конвенции об инвалидах. В данном случае особо отмечается необходимость проведения правовой реформы и организации подготовки судебных работников²⁵. Примечательно, что в Факультативном протоколе к Конвенции об инвалидах признается возможность рассмотрения в судебном порядке всех прав, включая право инвалидов на образование.

44. Важную роль в контроле за осуществлением права инвалидов на образование призваны сыграть также национальные правозащитные учреждения и омбудсмены. На международном уровне такие межправительственные организации, как Организация Объединенных Наций, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), уже проводят большую работу в области инклюзивного образования. Вместе с инициативами гражданского общества эти организации, в частности организации, отстаивающие интересы инвалидов, должны сыграть свою роль в концептуальной проработке инклюзивного образования в контексте прав человека, деле налаживания контроля за реализацией этой идеи, сборе статистических данных и обобщении передовой практики.

²⁴ *Purvis v New South Wales (Department of Education and Training)* [2003] HCA 62; *Eaton v Brant County Board of Education* [1997] 1 SCR 241 at 272-273 [67]; *Olmstead v. L.C.* (98-536) 527 U.S. 581 (1999) 138 F.3d 893; *Yated – Non-Profit Organization for Parents of Children with Down Syndrome v. The Ministry of Education*, HCJ 2599/00, Supreme Court of Israel sitting as the High Court of Justice; *Mater J. Rajkumar Minor rep. by his father and natural guardian Mr. D. Joseph vs The Secretary, Educational Department, Government of Tamil Nadu Secretariat, The Director of Medical Education, Directorate of Medical Education and The Secretary, Selection Committee, Directorate of Medical Education* (available at: <http://www.ncpedp.org/org/policy/judged02.htm>). Constitutional Court of Colombia: No. T-429/92, T-036/93, T-298/94, T-329/97, T-513/99, C-559/01, T-339/05; Cámara de lo Contencioso Administrativo de Tucumán, Argentina: No. 62/04; United States Supreme Court: No. 86-728, 80-1002; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica: No. 14904-06, 9087-06, 2901-06.

²⁵ See Purvis, *ibid.*: “Where the majority narrowly constructed disability so that the behavioural manifestations of a child’s disability were excluded from the definition of “disability” – thus the school’s decision to expel the child from school was held not constitute unlawful discrimination”.

45. Чтобы контролировать осуществление права на образование и, в частности, инклюзивное образование, необходимо иметь возможности оценивать достигнутый прогресс. На сегодняшний день таких возможностей нет. Поэтому разработка четких количественных и качественных показателей в области прав человека и установление контрольных параметров применительно к будущему прогрессу позволят получить важное средство для решения этой задачи и при этом смогут внести некоторый вклад в устранение существующей нехватки адекватных данных об инвалидности в целом и инвалидности и образования в частности. К примеру, с помощью количественного показателя можно было бы получить информацию о числе зачисленных в школу детей-инвалидов, а качественный показатель помог бы оценить качество учебного плана и степень, в которой в учебной программе учтена или, напротив, проигнорирована инвалидность детей. В связи с этим Специальный докладчик рекомендует правительствам, договорным органам и учреждениям Организации Объединенных Наций разрабатывать показатели для оценки осуществления права инвалидов на образование.

VI. ОТВЕТЫ НА ВОПРОСНИК

46. В целях сбора обновленной информации о положении с соблюдением права инвалидов на образование Специальный докладчик разослал подробный вопросник как правительствам и организациям системы Организации Объединенных Наций, так и неправительственным организациям и независимым экспертам.

47. По истечении установленного срока ответы были получены от правительств Австралии, Австрии, Аргентины, Бразилии, Дании, Испании, Ирака, Ирана, Коста-Рики, Маврикия, Марокко, Мексики, Панамы, Польши, Португалии, Российской Федерации, Саудовской Аравии, Словакии, Турции, Уганды, Филиппин, Финляндии, Хорватии, Эквадора, Эстонии и Японии. Кроме того, ответы были получены от Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и ЮНЕСКО, а также от местных органов власти, университетов, национальных правозащитных учреждений и экспертов и неправительственных организаций из Австралии, Анголы, Аргентины, Армении, Бразилии, Вьетнама, Ганы, Германии, Гондураса, Израиля, Индии, Испании, Италии, Коста-Рики, Кубы, Кении, Малави, Мальты, Мексики, Нигерии, Нидерландов, Перу, Российской Федерации, Сальвадора, Сербии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Уганды, Чили, Швейцарии, Швеции, Шри-Ланки, Эквадора и Европейского союза. Кроме того, Специальным докладчиком получены ответы по регионам - из Африки, Центральной Азии и Азиатско-Тихоокеанского региона, а также по конкретным регионам в некоторых странах. Излагаемая ниже информация содержит

некоторые комментарии Специального докладчика, призванные поместить полученные ответы в надлежащий контекст²⁶.

Юридические и концептуальные аспекты

48. Во-первых, Специальный докладчик хотел бы отметить, что в значительном числе опрошенных стран существуют национальные правовые рамки защиты прав человека, хотя в них не всегда учитываются интересы инвалидов. Однако за формальным юридическим признанием права не всегда стоит эффективная практика гарантирования инвалидам достойного и качественного образования.

49. По этим причинам следует подтвердить необходимость углубленного обсуждения смысла и значимости идеи инклюзивного образования и цели "образования для всех", с тем чтобы изменения в сфере образования не стали простыми изменениями в терминологии применительно к каким-то категориям и лицам, считающимся "отличными", а наоборот, воплотились в новые педагогические методы, применяемые всеми теми, кто занят в сфере образования.

50. Необходимо особо отметить, что "инклюзивность" не является простым антонимом "эксклюзивности"; именно по этой причине Специальный докладчик подчеркивает, что инклюзивное образование предусматривает осуществление радикальных политико-культурных изменений в системе образования. Иными словами, система, которая кого-то исключает из учебного процесса, не может стать системой, которая кого-то включает или обещает включить в учебный процесс; не может быть механизма, с помощью которого можно было просто заменить эксклюзивное образование инклюзивным, с тем чтобы продолжать осуществлять контроль за теми, кто исключен из процесса. Нелишне будет еще раз сослаться на упоминавшиеся формы инклюзивного образования, которые на самом деле оборачиваются исключением из учебного процесса, как в случае с так называемым "интегрированным образованием", и которые порождают чисто субъективное ощущение изолированности из-за того, что человек смотрит на других "изнутри".

51. Как представляется, в большинстве опрошенных стран нормативно-правовые рамки и государственные программы и стратегии, принятые некоторыми правительствами, играют недостаточно активную роль. Основными факторами, которые приводят к частичному или неадекватному осуществлению стратегий и положений, призванных гарантировать право детей и подростков с инвалидностью на образование, являются нехватка финансовых средств и ресурсов и отсутствие у местных органов власти

²⁶ The contents of this section are the result of discussions held with Pablo Gentili, Flórencía Stubrin, Carlos Skliar and Lucila Rosso.

политической воли в тех случаях, когда страны располагают децентрализованными административными органами.

52. Опираясь на полученные ответы, Специальный докладчик отмечает, что в подавляющем большинстве опрошенных стран система специальных школ сосуществует параллельно с обычными школами, где практикуется инклюзивное образование и осуществляется интеграция учащихся-инвалидов. В большинстве случаев проявляется тенденция к тому, чтобы делать упор на обучение инвалидов в рамках обычных школ. Однако такая практика пока не доказала свою эффективность и полученные в ходе ее внедрения результаты, как правило, не оправдывают те ожидания, которые с ней связаны.

53. Необходимость содействовать внедрению инклюзивного образования признается практически повсеместно. Тем не менее, концепция инклюзивного образования, как представляется, четко не признается во всех странах, многие из которых имеют опыт интегрированного образования. Представляется, что нет единого мнения в отношении значения и последствий этих двух педагогических подходов или моделей.

54. В данном случае можно попытаться определить некоторые тенденции, характерные для конкретных регионов. В африканских и азиатских странах инклюзивное образование, как правило, упоминается в контексте привлечения детей и подростков с инвалидностью к системам обычного образования без ссылки на интегрированное образование. Однако, как представляется, там не ставится вопрос об обеих педагогических концепциях или течениях. В Латинской Америке оба подхода упоминаются в качестве предварительного условия для конкретного уравнивания в правах на образование лиц с инвалидностью, однако четкого различия между ними не проводится и там.

Институциональные аспекты

55. Хотя многие из тех, кто прислал свои ответы, разделяют позицию сторонников инклюзивного образования, большинство из них считает также необходимым сохранить систему специального образования применительно к детям с серьезными отклонениями или детям, которые просто нуждаются в особом внимании к себе. Многие страны в итоге останавливают свой выбор на системах, сочетающих в себе элементы обычного и специального образования, включая их разновидности: обычное образование с организацией специальных классов, специальное образование, исключительно для лиц с конкретными отклонениями (как правило, речь идет о нарушении двигательной функции или нескольких функций); специальное дошкольное или временное образование в качестве подготовки к последующему переходу к инклюзивному образованию.

56. Концепции инклюзивного и интегрированного образования, как представляется, идут вразрез с явно выраженной тенденцией к сохранению практики раздельного обучения. Эти модели признаются в качестве неперемного условия для гарантированного и эффективного осуществления права инвалидов на образование, но одновременно с этим ставится вопрос об осуществлении радикальных изменений в системах образования.

57. В прошлом система специального образования характеризовалась тенденцией к тому, чтобы обеспечивать единообразие там, где его не было, и организовывать раздельное обучение там, где в этом не было необходимости. Такая ситуация оставалась более или менее неизменной и при переходе к инклюзивному образованию: даже сегодня говорят о лицах с "особыми образовательными потребностями, обусловленными инвалидностью", без учета того, что воздействие мер по включению инвалидов в процесс образования, хотя и носящее общий характер с точки зрения доступа, меняется и во многом является разным в том, что касается характеризующего его фактора постоянства и существующих различий.

58. В данном случае следует сослаться на положение глухих в таких странах, как Швеция или Соединенное Королевство, где, по информации опрошенных неправительственных организаций, доступ к двуязычию считается предварительным условием для обеспечения равных возможностей при получении образования, или ситуацию со слепыми в Швейцарии, где благодаря поддержке, оказываемой им на начальных этапах, в последующем обеспечивается равенство возможностей при получении образования. В обоих случаях применяются принципы компенсации и дифференциации, которые не могут считаться дискриминационными, поскольку при этом признаются такие принципы и права, как доступ к жестовому языку страны и обучение грамоте в особых условиях. Иными словами, предложение о внедрении инклюзивного образования не предполагает игнорирование особенностей, которые есть у такой категории населения, как инвалиды. Однако оно предполагает, что эти особенности нельзя считать чем-то негативным или ущербным, если пользоваться критериями и установками чисто медицинского подхода.

59. Системы и механизмы оценки качества и соответствия образования потребностям инвалидов (как в рамках обычного, так и в рамках специального образования) практически отсутствуют. Стратегии и механизмы оценки такой практики существуют только в европейских странах. Чаще можно столкнуться с практикой оценки успеваемости инвалидов, но эта практика только зарождается.

60. Во многих странах, рассматриваемых в настоящем докладе, факторами, негативно сказывающимися на реализации и расширении права инвалидов на образование, являются государственный долг и недостаточный уровень финансирования. Препятствием для расширения круга лиц, пользующихся этим правом, является отсутствие ассигнований на цели образования вследствие финансовой зависимости и процесса приватизации и коммерциализации образования.

61. Немногие страны мирятся с существованием распространенной практики взимания платы в государственных учебных заведениях. Тем не менее во многих ответах на вопросник признается наличие практики косвенного взимания платы в системе государственного образования, которая включает в себя, например, приобретение школьных принадлежностей, взимание платы за регистрацию или сдачу экзамена и т.д. В случае с детьми и подростками-инвалидами эти дополнительные расходы значительно возрастают, поскольку им нужны многие специальные материалы и приспособления, чтобы им можно было гарантировать адекватные условия обучения. Как уже неоднократно отмечали Специальный докладчик и его предшественница, в тех случаях, когда признается существование практики прямого или косвенного взимания платы с учащихся-инвалидов в системе государственного образования, эти сборы и другие соответствующие выплаты негативно сказываются на доступе этих лиц к системе образования и закреплении в ней.

62. Еще один интересный момент связан с количеством специальных школ в каждой стране: оно варьируется в зависимости от, в числе прочих факторов, демографических показателей, финансовых ресурсов, выделяемых на цели образования, и уровня развития политики инклюзивного образования. Во многих странах существуют альтернативные программы обучения детей и подростков-инвалидов, которые функционируют за рамками системы формального образования. Неправительственные организации, неформальные учебные центры, восстановительные центры при министерствах и комитетах здравоохранения, религиозные группы и общинные организации предлагают целый круг услуг - начиная с введения практики обучения на дому и кончая организацией досуга и отдыха инвалидов.

Вопрос о различиях

63. Совершенно очевидно, что инклюзивное образование должно соответствовать процессам и тенденциям в системе обычного образования в гораздо большей степени, чем в системе специального образования.

64. В этом смысле во многих из полученных ответов выражается опасение по поводу того, что инклюзивное образование может породить новый вид дифференцированности, когда вновь выпячивается то, что отличает инвалидов от других, а это в свою очередь противоречит самому духу инклюзивного образования. Если в таком случае речь идет о новой трактовке нормы с выяснением того, кто под нее подпадает, а кто - нет, то это может привести к тому, что под инклюзивным образованием будет пониматься просто процесс нормализации определенных категорий или конкретных условий.

Неправительственные организации

65. Специальный докладчик отмечает, что во многих случаях движущей силой конкретных стратегий и программ инклюзивного образования являются неправительственные организации²⁷. Некоторые страны прямо возлагают на эти организации ответственность за этот вид образования, снимая с себя свои обязательства. Речь, безусловно, идет о весьма непростой ситуации. Поскольку государство не берет на себя инклюзивную функцию не только в сфере образования, но и - в более широком смысле - в социальной, экономической и культурной сферах, многие семьи, относящиеся к среднему классу или высшему классу, решают проблему инклюзивности обучения своих детей-инвалидов посредством прямого найма преподавателя без привлечения учебного заведения. Очевидно и то, что в отсутствие перемен на институциональном уровне возникают ассоциации родителей, которые как и раньше предпочитают отдавать своих детей в специальные учебные заведения.

Статистические данные

66. Примечательно, что в некоторых ответах, полученных Специальным докладчиком, отсутствуют статистические данные о числе лиц, имеющих инвалидность, и еще реже встречаются данные о числе учащихся-инвалидах. С другой стороны, различия в системах подсчета и анализа статистических данных крайне затрудняют задачу сопоставления данных. Этот момент особо важен для понимания серьезности проблемы обучения инвалидов.

67. Весьма скудными являются и имеющиеся статистические данные о коэффициенте отсева детей и подростков-инвалидов. Практически отсутствуют статистические данные, которые позволяли бы сопоставлять эти коэффициенты с коэффициентами, касающимися

²⁷ World Vision UK: The global partnership for disability and development. *Study on integrating disability into the education for all fast track initiative processes and national education plans. Progress report.* November 2006, p. 11.

учащихся, которые не имеют инвалидности. Тем не менее даже те данные, которые имеются, позволяют сделать вывод о том, что у детей-инвалидов коэффициент отсева относительно выше, чем у детей, не имеющих инвалидность. Среди причин этого явления называют стигматизацию детей, недостаточный уровень подготовки учителей, нехватку ресурсов и неадекватную инфраструктуру учебных заведений.

68. Кроме того, мало статистических данных (как в абсолютных, так и в относительных величинах) о числе детей и подростков-инвалидов, успешно освоивших или, наоборот, проваливших школьный курс.

69. Было бы весьма интересным проанализировать динамику по этой категории на протяжении какого-то более или менее значимого отрезка времени. В некоторых странах ученики-инвалиды были полностью или частично переведены из специальных учебных заведений в обычные учебные заведения, и вполне вероятно, что на начальном этапе показатель, характеризующий число лиц, поступивших в школу, был высоким. Однако необходимо знать, что именно происходило и происходит, когда ученик пропускает занятия, отсеивается и/или бросает учебное заведение, которое не смогло охватить его своей программой и/или не знало, как это сделать. Если в некоторых странах или некоторых регионах отдельных стран специальные учебные заведения исчезают полностью или частично, то где оказываются его ученики?

Поддержка и подготовка преподавателей

70. В большинстве ответов на вопросник, разосланный Специальным докладчиком, в числе мер по организации инклюзивного образования упоминались поддержка и подготовка преподавательского состава в контексте процесса интеграции инвалидов в рамках обычных школ. Однако в подавляющем большинстве ответов отмечались неадекватность и недостаточность этих программ, положений и стратегий. В странах Западной Европы программы инклюзивного образования стали более систематическими и структурно проработанными, в то время как в Латинской Америке и Африке речь идет об отдельных стратегиях, которые редко воплощаются на практике.

71. Большинство стран и организаций, ответивших на вопросник, говорят о необходимости вложения средств в организацию подготовки штатных преподавателей, которые обучали бы детей с особыми потребностями, посредством подготовки как на этапе первоначальной педагогической подготовки, так и в рамках курсов специализации и повышения квалификации без отрыва от работы в школе.

72. Специальный докладчик отмечает также, что во многих случаях механизмы, призванные обеспечить одинаковый доступ детей и подростков-инвалидов к образованию, а также многие меры по внедрению инклюзивного образования, которые принимаются на национальном или местном уровнях государственными органами, как правило, сводятся к созданию инфраструктуры, предназначенной для облегчения физического доступа к школам и передвижения в них лиц, имеющих нарушения двигательной функции, зрения или слуха. Однако следует признать, что физический доступ - это лишь одно из условий, но не конечная цель инклюзивного образования и что в центре внимания педагогов должен всегда быть подход, в основе которого лежат высшие интересы ребенка и его взаимоотношение с окружающими. Полученные ответы на вопросник свидетельствуют как раз о том, что чрезмерный упор делается на вопросе физического доступа, и в значительной части проанализированных ответов не прослеживается такая же озабоченность проблемой привлечения учащихся-инвалидов ко всем другим аспектам школьной жизни, включая обучение какому-то ремеслу.

73. Во многих из опрошенных стран общественный транспорт, которым пользуются инвалиды, является бесплатным, однако лишь немногие страны предоставляют школьный транспорт, который был бы бесплатным и соответствующим их потребностям.

Региональные различия

74. Специальный докладчик отмечает наличие значительных различий между богатыми и бедными странами в условиях обучения инвалидов. В европейских странах налицо явная тенденция к организации инклюзивного образования, и существуют многочисленные программы поддержки и финансовой помощи для семей, а также программы предоставления специальных материалов, которые финансируются государством. Что касается Латинской Америки и многих регионов в Азии и Африке, то программы, призванные гарантировать инвалидам эффективные условия обучения, не обеспечены достаточными ресурсами и там семьям никакой финансовой помощи практически не оказывается.

75. Жизнь инвалидов очень сильно затрудняют слаборазвитость или отсутствие медицинских учреждений в отдаленных и сельских районах. В некоторых странах, прежде всего в странах Латинской Америки и Африке, нищета и сельский уклад, как правило, еще более усугубляют проблемы, с которыми сталкиваются лица этой категории.

Комбинированная дискриминация

76. Инвалидность вступает во взаимодействие с целым рядом факторов, которые усугубляют дискриминацию и изолированность, которые характеризуют многие системы образования. Факторами, определяющими менее благоприятные условия жизни, являются принадлежность к определенным идентификационным и социальным группам (кочевым племенам, выходцам из Африки, неприкасаемым, цыганам и коренным народам), социальное положение и половая принадлежность (девочки и женщины-инвалиды подвергаются большей дискриминации, чем мальчики и мужчины, у которых есть такие же отклонения).

77. Налицо явный дефицит стратегий образования и средств, специально рассчитанных на детей и подростков, подвергающихся комбинированной дискриминации.

78. Что касается вклада образования в усиление роли учащихся-инвалидов, то оценки являются разными. Те, кто утверждают, что учебные процессы вносят действенный вклад в улучшение условий жизни и расширение прав и возможностей инвалидов, говорят о привитии навыков, необходимых в повседневной жизни и для выхода на рынки труда. Те же, кто утверждают, что этот вклад является незначительным или недостаточным, указывают на то, что приобретение практических навыков и академических знаний не воплощается в том, что эти люди проявляют себя в других сферах жизни общества. Следует особо отметить, что термин "расширение прав и возможностей" толкуется по-разному и в разных ответах в него вкладывался разный смысл.

Участие

79. В большинстве стран ни инвалиды, ни члены их семьи, ни их представители не участвуют в разработке специальных учебных программ и курсов; в лучшем случае их участие сводится к подготовке ознакомительных курсов и мероприятий по обучению ремеслу или организации коллективного отдыха. Практически отсутствуют конкретные процедуры, призванные гарантировать такую форму участия. Вместе с тем в африканских странах начинает признаваться важное значение привлечения общины к принятию решений, затрагивающих сферу образования. В некоторых регионах Латинской Америки родителям учеников обычных школ говорят о важности их участия в разработке предложений, связанных с учебным процессом, а в некоторых европейских странах, например в Финляндии, осуществляются программы и стратегии, предусматривающие активное участие родителей в принятии решений в отношении программ обучения их детей. В этих странах участие родителей в жизни специальных учебных заведений является обязательным и родители имеют возможность свободно выбирать, где им

обучать своих детей, не неся при этом дополнительных затрат. В своем докладе А6-0351/2006 от 13 октября 2006 года, касающемся положения инвалидов в Европейском союзе, Европейский парламент отмечает необходимость реализации инициатив, направленных на усиление взаимодействия между обществом и лицами с психическими расстройствами, а также прекращения стигматизации умственно больных и поддержки семей, где кто-то из членов страдает серьезными нарушениями.

80. Представляется, что в некоторых странах право родителей выбирать то образование, которое наиболее подходит их ребенку-инвалиду, признается на уровне законодательства, регулирующего систему образования. Тем не менее эффективная реализация этого права на практике зависит от целого ряда факторов, в силу которых осуществление этого права в полном объеме не представляется возможным.

VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

81. В существующих правовых и программных документах по правам человека инклюзивное образование однозначно признается в качестве неотъемлемого элемента права инвалидов на образование. Иными словами, инклюзивное образование призвано не допускать исключения всех учащихся, в том числе учащихся-инвалидов, из процесса получения образования. По определению, исключение учащихся из процесса образования, особенно начального и среднего, свидетельствует о нарушении права на образование.

82. Вместе с тем внедрение концепции инклюзивного образования связано также с целым рядом практических проблем. Выделение на устойчивой основе ресурсов в достаточном объеме, обеспечение доступных и благоприятных условий для получения знаний, изменение традиционных взглядов или дискриминационного отношения к инвалидам, оказание учителям, школьным администраторам, родственникам и общинам помощи в понимании решений и процессов, связанных с инклюзивным образованием, а также участие в принятии этих решений и в осуществлении этих процессов и, что наиболее важно, обеспечение учета особых образовательных потребностей в рамках общеобразовательной системы - все это является серьезными проблемами, связанными с внедрением концепции инклюзивного образования. Эти проблемы нельзя недооценивать, особенно если рассматривать их в контексте существующих трудностей, с которыми сталкиваются школы и общины.

83. Тем не менее даже при том, что эти проблемы существуют, альтернатива лишению значительной части общины права на образование и связанные с этим

последствия - неравенство, лишение инвалидов возможности принимать участие в жизни общества, в том числе посредством занятости, закрепление барьеров, дискриминационных взглядов и практики, сохранение дорогостоящей системы раздельного обучения и т.д. - заставляют искать варианты решения таких проблем. Важно отметить, что в сфере инклюзивного образования многое можно сделать либо с незначительными дополнительными затратами, либо путем более эффективного использования существующих ресурсов.

84. В целях обеспечения эффективной системы инклюзивного образования Специальный докладчик рекомендует государствам предпринять следующие шаги:

а) устранить законодательные или конституционные барьеры для детей и взрослых-инвалидов, в том числе в системе обычного образования. В этой связи государствам следует:

- обеспечить конституционную гарантию бесплатного обязательного базового образования для всех детей;
- принять и воплотить в жизнь законодательные акты, направленные на обеспечение прав инвалидов;
- обеспечить принятие и осуществление законодательных актов, запрещающих дискриминацию в сфере занятости. Это позволит инвалидам становиться учителями;
- ратифицировать Конвенцию о правах инвалидов;

б) обеспечить, чтобы за образование как детей, так и взрослых отвечало одно министерство, поэтому государствам, возможно, потребуется:

- внести поправки в свое законодательство, чтобы за все виды образования отвечало министерство образования;

с) обеспечить, чтобы за образование всех детей в регионе отвечала одна школьная система. С этой целью государствам, возможно, потребуется:

- объединить бюджеты и административную структуру специальных учебных и обычных учебных заведений в рамках одного географического района;

- установить приоритеты в сфере политики и принять законодательные акты, которые способствовали бы включению всех учащихся в процесс обучения в рамках системы обычного образования;

d) перенаправить ресурсы, выделявшиеся на цели специального образования, т.е. на нужды специальных школ или классов, на оказание помощи обычным школам. С этой целью государствам, возможно, потребуется:

- подготовить специальных воспитателей, которые дополняли бы усилия обычных учителей;
- перевести учащихся из специальных программ в обычные классы, которыми занимались бы эксперты;
- выделить финансовые ресурсы для адекватного размещения всех учащихся и оказания технической помощи сотрудникам министерств образования на уровне округов, школ и классов;
- пересмотреть методы проверки знаний в целях обеспечения учета потребностей учащихся-инвалидов;

e) организовать подготовку учителей до их прихода на работу в школу и в ходе нее, чтобы они могли функционировать в условиях многообразия контингента учащихся. Для этого государствам, возможно, потребуется:

- обучить преподавателей таким методам, как дифференцированное обучение и совместное обучение;
- поощрять инвалидов к тому, чтобы они шли учиться на преподавателей;
- применять пирамидальную методику подготовки, при которой преподаватели, овладевшие методами инклюзивного образования, обучают других преподавателей, которые в свою очередь передают эти знания другим;

f) организовать обучение административного и вспомогательного персонала учебных заведений передовым методам реагирования на индивидуальные запросы учащихся. Государствам, возможно, потребуется:

- **взять за образец методы, которые способствуют оказанию поддержки таким "вспомогательным группам на базе школы";**
- **обеспечить регулярный доступ к новой информации о передовых методах, применяемых в школах и классных комнатах;**

e) обеспечить устранение факторов, которые мешают учителям практиковать инклюзивное образование. Для этого государствам, возможно, потребуется:

- **решить проблему численности учеников в классе. Считается, что классы с меньшим числом учеников, как правило, являются более эффективными;**
- **пересмотреть и адаптировать содержание учебных программ с учетом передовой практики;**
- **обеспечить доступность школьных зданий и материалов для детей-инвалидов;**
- **вносить свой вклад в проводимые на международном и национальном уровнях исследования в отношении передовой практики применительно к инклюзивному образованию, сотрудничать с теми, кто проводит такие исследования, и распространять их результаты;**

f) вкладывать средства в инклюзивные программы ухода за детьми раннего возраста и их обучения, которые могут заложить основу для обеспечения того, чтобы дети-инвалиды на всю жизнь вовлекались как в процесс приобретения знаний, так и в жизнь общества. Государствам, возможно, потребуется:

- **наладить процесс консультаций, в том числе с организациями инвалидов и группами родителей детей-инвалидов, в целях выработки национальной политики ухода за детьми раннего возраста и их обучения;**

- включить программы ухода за детьми раннего возраста и их обучения в основные программные документы правительств, включая национальные бюджеты, планы по секторам и документы о стратегии сокращения масштабов нищеты;

g) обеспечить ознакомление родителей детей-инвалидов с их правами и тем, как ими пользоваться. В данном случае государствам, возможно, потребуется:

- поддерживать организации гражданского общества, включая организации родителей-инвалидов, в целях расширения их возможностей в плане реализации права на образование и оказания влияния на выработку эффективной политики и формирование практики;

h) создать механизмы обеспечения подотчетности в целях контроля за случаями исключения инвалидов, их зачисления в школы и завершения ими процесса получения образования. Государства должны, как минимум:

- внедрить и модифицировать механизмы отчетности, с тем чтобы была возможность предоставлять дезагрегированные данные об участии в процессе школьного обучения. Такие данные должны содержать конкретную информацию по типу инвалидности;

i) запрашивать и использовать помощь, в случае необходимости. Для этого государствам, возможно, потребуется:

- запрашивать помощь в отношении передовой практики у государств и международных и/или межправительственных организаций;
- отражать эту передовую практику в законодательных актах и программных документах;
- запрашивать международную помощь, когда отсутствуют адекватные ресурсы.

85. **Специальный докладчик рекомендует также:**

- **Всемирному банку: обобщать передовую практику в тех случаях, когда особые образовательные потребности инвалидов удовлетворялись в рамках общеобразовательной системы. Изучать формулы финансирования, основанные на учете прав, в целях обеспечения эффективного выделения на устойчивой основе ресурсов в интересах обеспечения права инвалидов на образование.**
- **Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека: продолжать оказывать правозащитным механизмам помощь в обзоре и анализе конкретных проблем в деле реализации прав инвалидов, поскольку в ситуации, когда игнорируются другие права, право на образование реализовано не будет;**
- **национальным правозащитным организациям и гражданскому обществу: принимать активное участие в разработке программ инклюзивного образования и оказывать содействие в контроле за осуществлением этой концепции и повышении уровня информированности о ней;**
- **Совету по правам человека: запросить информацию о проблемах, с которыми сталкиваются государства при решении задачи скорейшей ратификации Конвенции об инвалидах, и предложить всем правозащитным механизмам уделять в работе внимание положению инвалидов.**
