

ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ КАЖДОГО. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ И ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ



2020 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ КАЖДОГО. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ И ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ.....	3
I. СТАТИСТИКА ПО РАБОТЕ ГОРЯЧЕЙ ЛИНИИ В 2020 ГОДУ.....	4
II. ОБУЧЕНИЕ ДЕТЕЙ С ОВЗ И ИНВАЛИДНОСТЬЮ В ОЧНОЙ ФОРМЕ И НА ДОМУ.....	5
А. Право ребенка с инвалидностью на образование и его значение.....	5
В. Право родителей выбирать, в какой форме будет учиться их ребенок.....	6
С. Проблемы, связанные с обучением детей с ОВЗ и инвалидностью на дому.....	11
III. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ДЕТЕЙ С ОВЗ НА БЕСПЛАТНОЕ ПИТАНИЕ.....	14
А. Особенности реализации права на бесплатное двухразовое питание при обучении ребенка на дому или в форме семейного образования.....	17
В. Подходы региональных властей к выбору форм реализации права на бесплатное двухразовое питание.....	18
IV. ДИСТАНЦИОННОЕ ОБУЧЕНИЕ ДЕТЕЙ С ОВЗ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ.....	22

ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ КАЖДОГО. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ И ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ

Тема образования детей с инвалидностью и ограниченными возможностями здоровья активно обсуждается в обществе в последние годы. В 2012 году Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН о правах людей с инвалидностью. В этом документе право детей с инвалидностью на доступное и качественное инклюзивное образование без какой-либо дискриминации занимает одно из центральных мест. С 1 сентября 2013 года вступил в силу ФЗ от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — «ФЗ «Об образовании»»), в котором предусмотрено не только равное право детей с ОВЗ на образование но и гарантии, направленные на реализацию этого права. Таким образом, дети с ОВЗ и инвалидностью имеют право быть полноценно включены в процесс обучения наравне со своими сверстниками.

Благодаря активности родительского сообщества и некоммерческих организаций на потребности детей с инвалидностью и ОВЗ обращают все больше внимания. В различных регионах создаются специальные условия для включения детей с различными потребностями в образовательный процесс. Тем не менее, ситуация может существенно отличаться в зависимости от места проживания семьи. Многие проблемы образования детей с ОВЗ и инвалидностью не теряют актуальности: наличие мест для очного обучения, качество образования, создание специальных условий.

С апреля 2020 года под руководством РООИ «Перспектива» начал работу проект «Горячая линия по инклюзивному образованию»¹. На горячей линии родители детей с инвалидностью и ОВЗ могут получить юридические консультации по любым вопросам, связанным с образованием. Проект объединяет 8 консультантов из 5 регионов России². Юристы консультируют, составляют документы, а при необходимости представляют интересы семей в судах.

В настоящем докладе мы рассмотрим некоторые вопросы, которые чаще других встречались в обращениях родителей на горячую линию (раздел I

¹ Форма обращения к юристам размещена на сайте <https://inclusion24.ru/asklaw/>.

² Роза Любимова (Нижний Новгород), Татьяна Шаталова (Воронеж), Анна Хесина (Самара), Елена Шинкарева (Архангельск), Линь Нгуен, Марина Субботина, Григорий Борисов и Валентина Фролова (Москва).

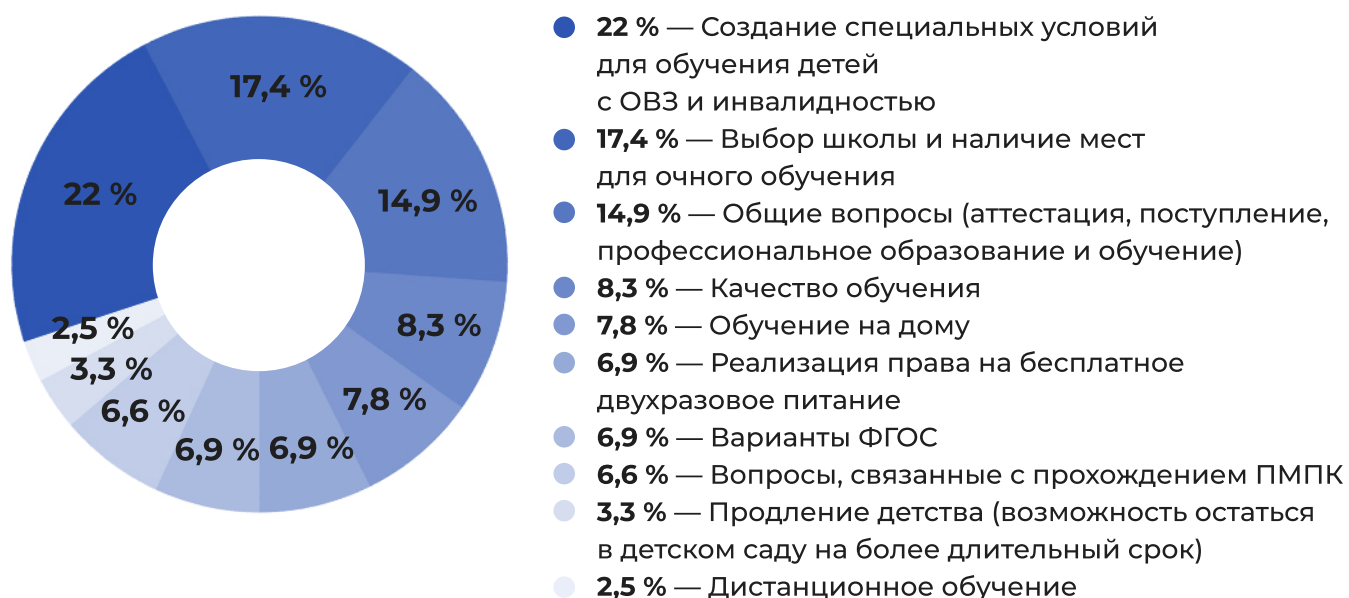
«Статистика по работе горячей линии в 2020 году»). Так, мы затронем темы:

- очного и заочного обучения детей с ОВЗ и инвалидностью (раздел II «Обучение детей с ОВЗ и инвалидностью в очной форме и на дому»);
- получения компенсации за питание в разных регионах России (раздел III «Реализация права детей с ОВЗ на бесплатное питание»);
- трудностей, связанных с обучением детей с ОВЗ и инвалидностью во время карантина (раздел IV «Дистанционное обучение детей с ОВЗ в период пандемии»).

Для подготовки доклада нами проанализированы обращения, поступившие на горячую линию, и актуальная судебная практика. Кроме того, в августе–сентябре 2020 года РООИ «Перспектива» направлены запросы в региональные органы образования. В запросах мы просили предоставить информацию о том, каким образом организовано очное образование детей с ОВЗ и инвалидностью в каждом регионе, как региональные органы государственной власти осуществляют расчет потребности в местах для обучения детей с ОВЗ и инвалидностью в очной форме, как решается вопрос обеспечения детей с ОВЗ и инвалидностью бесплатным двухразовым питанием.

I. СТАТИСТИКА ПО РАБОТЕ ГОРЯЧЕЙ ЛИНИИ В 2020 ГОДУ

За первые восемь месяцев работы (апрель–декабрь 2020 года) на горячую линию поступило около 500 обращений. Тематика обращений:



II. ОБУЧЕНИЕ ДЕТЕЙ С ОВЗ И ИНВАЛИДНОСТЬЮ В ОЧНОЙ ФОРМЕ И НА ДОМУ

А. Право ребенка с инвалидностью на образование и его значение

Каждый ребенок имеет право на образование. Это право гарантировано ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 43 Конституции Российской Федерации, ст. 5 ФЗ «Об образовании». В России гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

Образование имеет ключевое значение для развития и социальной интеграции ребенка. В практике международных органов по правам человека признается особый статус образования в системе прав и ценностей. Например, Европейский Суд отмечал, что «право на образование незаменимо для обеспечения прав человека и имеет фундаментальное значение ... в отличие от других общественных услуг, образование является правом, которое напрямую защищается Конвенцией»³. В практике высших судов зарубежных стран, например, Франции, США и ЮАР, неоднократно подчеркивалась особая роль и фундаментальное значение права на образование, в том числе, его реализации на основе равенства без какой-либо дискриминации.

Дети с инвалидностью и ОВЗ имеют равное с другими детьми право на образование. Дискриминация по признаку инвалидности не допускается⁴. Дети с инвалидностью не только не могут быть исключены из системы образования, но и имеют право на создание необходимых условий для их полноценной интеграции. Например, в ст. 5 и 7 Конвенции о правах людей с инвалидностью запрещается любая дискриминация по признаку инвалидности и особенно отмечается необходимость создавать условия для реализации детьми с инвалидностью их прав наравне с другими детьми. В ст. 24 Конвенции закреплено обязательство властей принять широкие меры для обеспечения равенства возможностей детей с инвалидностью наряду с другими детьми. В ст. 24 Конвенции закреплено обязательство властей

³ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Сат против Турции», 51500/08, 23/02/2016, п. 52.

⁴ См., например, ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 19 Конституции РФ, ст. 3.1 ФЗ от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

принять широкие меры для обеспечения равенства возможностей детей с инвалидностью наряду с другими детьми. Аналогично, Европейский Суд признает детей с инвалидностью «уязвимой группой»⁵ и возлагает на власти обязанность изучить нужды конкретного учащегося и предпринять меры «разумного приспособления» для того, чтобы обеспечить ему возможность учиться⁶.

Эти принципы в полной мере отражены в российском законодательстве об образовании. Так, согласно пп. 2, 8 ч. 1 ст. 3 ФЗ «Об образовании» принципами государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования является обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования; обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека. Любые действия и решения, принимаемые органами власти и администрацией образовательных организаций, должны быть основаны на этих принципах.

Таким образом, право на образование представляет собой одно из ключевых прав, необходимых для полноценного развития и социальной интеграции ребенка. Дети с инвалидностью не только не могут быть исключены из системы образования, но имеют право на создание необходимых условий для включения в нее на основе равенства с другими детьми. Любые действия и решения, принимаемые органами власти и администрацией образовательных организаций должны быть основаны на указанных выше принципах.

В. Право родителей выбирать, в какой форме будет учиться их ребенок

Свыше 17 % обращений на горячую линию касались вопросов выбора школы и поиска мест для очного обучения ребенка в классе с другими детьми.

Согласно закону, родители имеют право выбирать до завершения получения ребенком основного общего образования с учетом мнения

⁵ Специальный термин, который используется Судом для того, чтобы подчеркнуть обязанность властей относиться к реализации прав отдельной группы в особым внимание.

⁶ См., например, пп. 66-69 постановления по делу «Сам против Турции».

ребенка, а также с учетом рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии формы получения образования, формы обучения, организации, осуществляющие образовательную деятельность⁷. Эта гарантия в равной мере распространяется на всех родителей, включая родителей детей с инвалидностью и ОВЗ. Семьи имеют право решать: очно или заочно обучать своего ребенка, индивидуально или в коллективе сверстников. Они также имеют право выбирать образовательную организацию, в которую ребенка обязаны зачислить при наличии в ней свободных мест.

Право родителей на выбор формы получения образования и формы обучения должно быть реальным. Другими словами, если родители хотят обучать своего ребенка в очной форме в классе с другими детьми и у ребенка для этого нет медицинских противопоказаний, такая возможность должна быть им предоставлена. В противном случае родители делают «выбор» вынужденно, под влиянием обстоятельств, и зачастую выбирают единственно возможный вариант обучения ребенка в конкретном городе или районе. Например, нередко, выбирая надомную форму обучения для своего ребенка, родители вынуждены руководствоваться не объективно тяжелым состоянием здоровья обучающегося, а неспособностью школ создать все необходимые условия для его очного обучения. В таком случае ребенок, который мог бы успешно обучаться очно в классе, искусственно изолируется от сверстников.

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 3 ФЗ «Об образовании», одним из принципов государственной политики в области образования является свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения. Равным образом, родители имеют право принимать решение об обучении своего ребенка в коллективе сверстников — в классе или группе.

Образование, получаемое детьми с инвалидностью, должно способствовать их социальному развитию и интеграции в общество. В соответствии с п. 1 ч. 5 ст. 5 ФЗ «Об образовании», дети с ограниченными возможностями здоровья имеют право на создание необходимых условий для получения ими без дискриминации качественного инклюзивного образования, которое, в том числе, способствует их социальному развитию.

⁷ См. ст. 17 и п. 1 ч. 3 ст. 44 ФЗ № «Об образовании».

Для того, чтобы все дети могли учиться очно, органам государственной власти и органам местного самоуправления необходимо проводить расчет потребности: сколько мест в классах необходимо создать для обучения детей с различными формами ОВЗ и инвалидностью в очной форме, и какие ресурсы для этого требуются. На наш взгляд, при расчете и обеспечении потребности должны приниматься во внимание не только специальные, но и общеобразовательные муниципальные школы.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны обеспечить полноценную реализацию права детей с инвалидностью на образование, включая обеспечение необходимого числа мест в образовательных организациях, их территориальную доступность и вариативность форм обучения. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 9 ФЗ «Об образовании» к полномочиям органов местного самоуправления относится учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа.

В кассационном определении по делу № 33-КП18-13 от 12 февраля 2019 года Верховный Суд Российской Федерации указал на обязательство местных властей *предвидеть потребность в местах в образовательных учреждениях и своевременно принять меры для их создания — увеличения числа либо вместимости существующих образовательных учреждений и их финансирования для создания всех необходимых санитарных и иных условий по осуществлению ими образовательной деятельности. Суд также отметил, что предлагаемая местными властями альтернатива должна быть не только физически доступна для ребенка (находиться по месту его жительства), но и учитывать конкретные потребности его семь*⁸. Указанное решение Верховного Суда Российской Федерации касалось дошкольного образования. Тем не менее, мы полагаем, что сформулированная судом правовая позиция и вытекающие из нее общие принципы в равной мере распространяются и на другие ступени образования.

⁸ Так, Верховный Суд РФ указал: «предложение места в дошкольном образовательном учреждении, находящемся в другом населённом пункте в 49 километрах от места жительства Малышевой Т.М., а также о зачислении её ребёнка в группу кратковременного пребывания, являющееся препятствием для административной истицы устроиться на полный рабочий день».

В постановлении № 18-П от 5 июля 2017 года Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «территориальная доступность муниципальных образовательных организаций, создаваемых органами местного самоуправления муниципального района или городского округа в рамках исполнения возложенных на них полномочий по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего ... образования по основным общеобразовательным программам, обеспечивается их созданием в достаточном количестве и расположением в пешеходной доступности для обучающихся, проживающих на соответствующих частях территории муниципального образования»⁹.

Аналогично, Комитет по правам людей с инвалидностью отмечал обязательство местных органов власти предусматривать в своих планах и удовлетворять потребности всех учащихся, включая инвалидов, в инклюзивной среде и инклюзивных классах, в том числе с использованием наиболее подходящих языков, доступных форматов и методов и способов общения¹⁰. Среди основных аспектов права на инклюзивное образование, Комитет по правам людей с инвалидностью выделяет критерий наличия, который подразумевает «наличие широкого круга учебных заведений для учащихся-инвалидов на всех уровнях в рамках всего местного сообщества».

Летом 2020 года РООИ «Перспектива» направлены запросы в региональные органы образования для того, чтобы выяснить, в каком порядке рассчитывается потребность в создании мест для детей с ОВЗ и инвалидностью и какие данные для этого используются:

- 1.** В каком порядке органы государственной власти и местного самоуправления производят расчет потребности в местах для очного обучения детей с инвалидностью и ОВЗ на каждый учебный год?
- 2.** Откуда поступает (или запрашивается) такая информация?
- 3.** За какой период времени она собирается (например, в текущем календарном году, в котором ребенок должен пойти в школу или в предшествующем ему году)?
- 4.** В каком порядке органы государственной власти и местного самоуправления производят расчет потребности в местах для очного

⁹ Постановление Конституционного суда РФ № 18-П от 5 июля 2017 года по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан.

¹⁰ Замечание общего порядка № 4 (2016) о праве на инклюзивное образование, п. «к» ст. 63.

обучения детей с инвалидностью и ОВЗ по различным вариантам ФГОС ОВЗ и ФГОС УО? Если указанная выше процедура регулируется нормативными правовыми актами, просим вас предоставить их реквизиты.

Нами были получены ответы из 37 регионов. Анализ содержания указанных ответов свидетельствует о том, что единого подхода к расчету потребности не существует. В регионах используются различные методики и данные (базы данных) для определения, какое количество обучающихся с ОВЗ будет нуждаться в создании мест и специальных условий для очного обучения в соответствующем учебном году. Так, согласно поступившим ответам в Свердловской области используются данные АИС ПМПК и статистической отчетности; в Сахалинской области используются только данные статистики; в Ставропольском крае комплектование классов осуществляется по мере поступления заявлений от родителей с учетом заключения ПМПК («при наличии обращений от родителей (законных представителей), органом местного самоуправления принимается решение об открытии дополнительного коррекционного класса»); в Псковской области сообщили, что при определении числа обучающихся учитывается фактическое количество обучающихся коррекционных школ в текущем учебном году и данные по плановым показателям набора обучающихся с ОВЗ, полученные коррекционными школами от дошкольных образовательных учреждений); в Республике Марий Эл сообщили о проведении различных мониторингов, данные которых используются для расчета потребности; в Нижегородской области сообщили, что необходимые для расчета потребности данные имеются у ПМПК начиная с дошкольного возраста детей.

Некоторые регионы уточнили, что в расчете потребности ими используется информация, представленная в региональных базах данных детей с инвалидностью. Так, согласно ответу, поступившему из Тюменской области «муниципальными органами управления образованием осуществляется мониторинг потребности в открытии первых классов на основе взаимодействия с дошкольными учреждениями, с учетом заключения ПМПК <...> с целью систематизации и своевременного контроля реализации мероприятий программ обучения ... ведется межведомственный “Банк данных инвалидов, детей-инвалидов Тюменской области”». Аналогично, в Омской области сообщили, что расчет потребности ведется через «Банк данных учета детей с ОВЗ и инвалидностью»¹¹, которая позволяет

¹¹ База была создана в 2017 году с целью «мониторинга обеспечения прав детей с ОВЗ и детей-инвалидов Омской области на доступное и качественное образование».

прогнозировать прием детей в образовательные организации региона, вести статистический учет детей данной категории, отслеживать образовательный маршрут ребенка <...> расчет потребности в местах для очного обучения детей с ОВЗ и инвалидностью основывается на данных базы учета».

Вместе с тем, некоторые регионы сообщили, что расчет потребности в создании мест для обучения именно детей с ОВЗ в настоящее время не проводится (Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Пермский край, Камчатский край).

С. Проблемы, связанные с обучением детей с ОВЗ и инвалидностью на дому

Обучение на дому — распространенная форма обучения детей с инвалидностью. Вопросы выбора школы, наличия мест для очного обучения и обучения на дому являются одними из самых распространенных среди поступающих на горячую линию обращений. В ноябре 2020 года РООИ «Перспектива» было проведено онлайн-анкетирование родителей детей с инвалидностью и ОВЗ, обучающихся на дому. Анкета содержала 26 открытых и закрытых вопросов относительно порядка организации и качества надомного обучения ребенка. Нами было получено 112 ответов из различных регионов России¹².

Анализ поступивших на горячую линию обращений и проведенный опрос родителей детей, обучающихся на дому, показывают, что не всегда причиной заочного или индивидуального обучения является тяжелое заболевание, препятствующее постоянному нахождению ребенка в школе. Только 27,7 % родителей указали, что реальным основанием для перехода на надомное обучение явилось наличие тяжелого или длительного заболевания ребенка, препятствующего посещению школы. Около 60 % родителей в качестве реального основания для перехода на надомное обучение указали неспособность школы обеспечить специальные условия для очного обучения ребенка¹³.

¹² Данные анализировались как в автоматическом режиме через встроенные функции Google форм, так и вручную. В описании к анкете было напрямую указано, что ее содержание касается именно надомного, а не дистанционного обучения.

¹³ Отсутствие мест в классе для очного обучения, невозможность получить медицинское сопровождение; отсутствие транспорта для того, чтобы отвезти ребенка в школу; трудности с освоением общей программы; отсутствие тьютора; неспособность учителя организовать процесс обучения с тяжелыми детьми; и так далее.

На практике надомное обучение может быть организовано по-разному. Так, 47,3 % родителей сообщили, что обучение на дому проходит в виде индивидуальных занятий с педагогом дома. 28,6 % родителей указали, что дети занимаются с педагогами индивидуально не только дома, но и в школе. 11,6 % родителей сообщили, что индивидуальные занятия сочетаются с занятиями ребенка в школе с другими детьми, то есть обучение проходит в так называемой комбинированной форме.

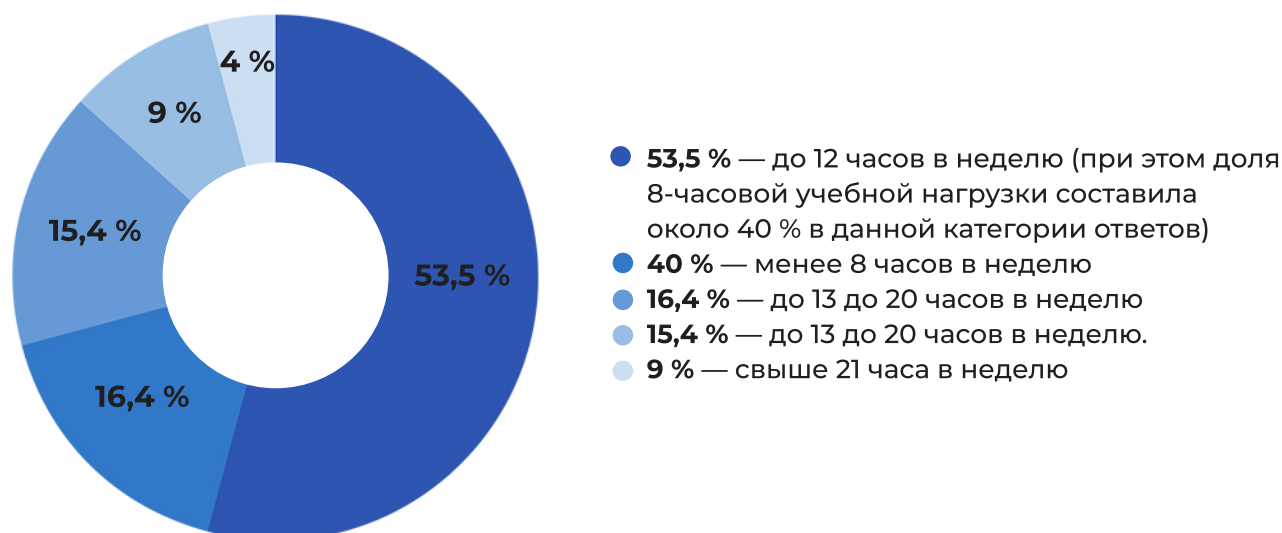
Возможности социализации ребенка при его обучении на дому, как правило, не сопоставимы с получаемыми при обучении в очной форме. Так, 80,4 % родителей детей, обучающихся на дому, сообщили, что дети не посещают внеурочные мероприятия в школе (праздники). 76,8 % респондентов сообщили, что в случае, если бы такие мероприятия ребенком посещались, ему бы потребовалось сопровождение со стороны взрослого. Таким взрослым, как правило, является родитель. При этом возможности для получения социального опыта за пределами образовательного процесса есть далеко не у всех детей:



Лишь 53,6 % родителей указали, что их дети когда-либо имели опыт очного обучения в школе. Таким образом, школа остается приоритетной формой социализации для многих детей с ОВЗ и инвалидностью.

Качество обучения также может быть существенно снижено значительно при обучении ребенка на дому. Так, многие родители сообщили о том, что нагрузка детей при обучении на дому значительно ниже нагрузки их сверстников.

Учебная нагрузка детей с ОВЗ и инвалидностью на дому



При этом только 38,4 % желают, чтобы учебная нагрузка ребенка осталась прежней. 54,5 % родителей сообщили, что хотели бы, чтобы учебная нагрузка ребенка была увеличена; 7,1 % — уменьшена.

Другим важным показателем качества образования, получаемого на дому, является доступ ребенка к помощи специалистов. Так, 47,3 % родителей указали, что с детьми не проводятся коррекционные занятия, хотя такие занятия прописаны в заключении ПМПК.

Многие дети, обучающиеся на дому, нуждаются в постоянной или значительной помощи при выполнении учебных задач. Так, около 66 % родителей указали, что ребенку требуется значительное или постоянное сопровождение педагога или родителя. Только 4,5 % родителей сообщили, что их дети самостоятельно справляются со всеми задачами при обучении на дому. 26,8 % респондентов отметили, что ребенок справляется со значительной частью задач самостоятельно. Учитывая сокращенную учебную нагрузку и постоянное нахождение многих детей дома, именно родители вынуждены оказывать помощь и поддержку в учебном процессе. 51,8 % родителей указали, что они постоянно вовлечены в процесс обучения, помогают в выполнении большинства задач. Лишь 11,6 % родителей отметили, что ребенок справляется самостоятельно при незначительной помощи с их стороны.

Согласно полученным данным более половины детей, обучающихся на дому, имеют интеллектуальные нарушения (55,3 %). Чуть больше трети детей имеют нарушения опорно-двигательного аппарата (33 %). При этом около 40 % детей обучаются в специальных школах, 60 % являются

учащимися общеобразовательных школ. Из них по адаптированной программе обучаются 70,5 % детей, 29,5 % — по общей. 20,5 % родителей указали, что их дети обучаются на дому менее года, 34,8 % — от одного до трех лет, а 44,6 % — более трех лет.

На вопрос «Имея опыт обучения на дому, какую форму обучения вы бы предпочли для ребенка сейчас?» только 26,8 % родителей ответили, что сохранили бы обучение на дому. 25,9 % родителей сообщили, что хотели бы обучать своего ребенка очно в классе с другими детьми. 47,3 % родителей ответили, что предпочли бы комбинированную форму обучения ребенка (частично дома, частично в школе).

За период апрель — декабрь 2020 года на горячую линию также поступали обращения от родителей детей с ОВЗ и инвалидностью, обучающихся на дому (общая доля составляла около 8 % от общего числа обращений). Содержание этих обращений свидетельствовало обо всех проблемах, указанных выше. Например, некоторые родители сообщали о том, что при попытке зачислить ребенка в школу им сразу предлагали либо обучение на дому, либо обучение в специальной школе. При этом такая ситуация возникала в том числе, если ребенку требовалось обучение по варианту ФГОС ОВЗ, по результатам сопоставимому с основной программой.

III. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ДЕТЕЙ С ОВЗ НА БЕСПЛАТНОЕ ПИТАНИЕ

Федеральным законом обучающимся с ОВЗ гарантировано право на бесплатное двухразовое питание (ч. 7 ст. 79 ФЗ «Об образовании»). Согласно закону именно наличие статуса «обучающегося с ограниченными возможностями здоровья» является основанием для возникновения права на обеспечение питанием¹⁴.

Обеспечение питания детей с ОВЗ — обязанность образовательной организации и ее учредителя (ч. 1 ст. 37 ФЗ «Об образовании»). Создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации

¹⁴ Согласно п. 16 ст. 2 ФЗ «Об образовании» обучающийся с ограниченными возможностями здоровья — физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий.

питания обучающихся — относится к компетенции образовательной организации (п. 15 ч. 3 ст. 28 ФЗ «Об образовании»). Охрана здоровья обучающихся включает в себя организацию их питания (п. 2 ч. 1 ст. 41 ФЗ «Об образовании»).

Около 7 % от всех поступивших на горячую линию обращений в период с апреля по декабрь 2020 года были связаны с питанием детей с ОВЗ. В основном они касались двух вопросов:

- 1.** Реализация права на бесплатное питание детей с ОВЗ, обучающихся на дому;
- 2.** Обеспечение вариативности питания для детей со специальной диетой (при обучении как в очной, так и в заочной формах).

У многих детей с ОВЗ есть определенные ограничения в диете, которые требуют вариативности питания. Право таких детей на бесплатное двухразовое питание будет реализовано только в том случае, если при его организации школа будет учитывать особые потребности и ограничения каждого ребенка (подтвержденные медицинскими документами). На практике семьи испытывают трудности с получением питания в случае наличия у их детей специальной диеты. На горячую линию поступали обращения родителей, которые из-за отказа школ соблюсти специальную диету их детей были вынуждены обеспечивать его питанием самостоятельно. Например, Е. — мать ребенка с инвалидностью из Москвы сообщила, что из-за особенностей прописанной врачом диеты ребенок не может питаться в школе. Администрация школы отказывается обеспечить вариативность питания, и семья вынуждена покупать еду для ребенка самостоятельно. Аналогично, З. — мать ребенка с инвалидностью из Томской области, сообщила, что из-за специальной диеты ребенок не может питаться в школе. Вариативность питания не предусмотрена. Ребенок ежедневно приносит еду из дома, но компенсации за самостоятельное обеспечение ребенка питанием семья не получает.

Трудности также могут возникать, если при очном обучении семья желает обеспечивать ребенка питанием самостоятельно в соответствии с его специальной диетой. На горячую линию поступали обращения от родителей, которые сообщали, что в школе им запрещали давать ребенку еду с собой. При этом, несмотря на подтвержденную потребность ребенка в специальной диете, школа не могла предоставить ему питания, соответствующего имеющимся ограничениям.

Во время карантина (весной 2020 года) в некоторых регионах власти приняли решение об обеспечении семей с детьми с ОВЗ и инвалидностью продуктовыми наборами. Часто состав таких наборов был единым для всех детей и не позволял учесть потребности некоторых из них в специальном питании. На горячую линию поступали обращения из различных регионов России о том, что сухой паек, который выдавался семьям с детьми с ОВЗ, не учитывал пищевые ограничения некоторых детей с ОВЗ и не предполагал вариативности питания. В связи с этим, продуктовые наборы, которые получали родители, не могли быть использованы для питания некоторых учащихся.

Понимая сложность учета всех потребностей и различных ограничений при организации питания детей с ОВЗ, мы полагаем, что у семей должен быть выбор: требовать реализации права в натуральном виде (бесплатное двухразовое питание в школе, сухой паек) или получать адекватную денежную компенсацию для самостоятельного обеспечения своего ребенка питанием, если у него есть подтвержденные медицинскими документами ограничения (по крайней мере, до момента обеспечения вариативности питания в школе).

В некоторых регионах подобная практика применяется при организации питания детей, обучающихся на дому. Семьи могут выбрать, как будет реализовано право ребенка на бесплатное двухразовое питание: в форме получения сухого пайка или денежной компенсации. В частности, такой подход реализуется в Вологодской области¹⁵. Аналогично, в Ненецком автономном округе семьи детей с ОВЗ, обучающихся на дому, имеет право выбора между получением продуктового набора и денежной компенсации¹⁶. Тем не менее, во многих других регионах нормативными правовыми актами закреплена лишь одна форма реализации права. Что, безусловно, создает для некоторых семей трудности в реализации права на обеспечение ребенка бесплатным двухразовым питанием.

¹⁵ [Постановлением Правительства Вологодской области](#) от 21 апреля 2014 года № 323 «Об утверждении Порядка предоставления мер социальной поддержки обучающимся с ограниченными возможностями здоровья, обучающимся по адаптированным основным общеобразовательным осуществляющих образовательную деятельность, области, осуществляющих образовательную деятельность» (редакция от 20 апреля 2020 года № 445) обучающиеся с ОВЗ по адаптированным основным общеобразовательным программам индивидуально на дому, обеспечиваются по выбору обучающихся (законных представителей обучающихся) сухим пайком (продуктами питания) или денежной компенсацией на питание в размере 1317 рублей в месяц (п. 2 (1)).

¹⁶ См. п. 7 [Постановления Администрации Ненецкого автономного округа](#) от 21 декабря 2016 года № 401-П.

Более широкий компенсационный механизм предусмотрен в Самарской области. Так, семьи детей с ОВЗ могут получить денежную компенсацию не только в случае обучения ребенка на дому, но и в случае обучения в очной форме при условии, что в школе отсутствуют условия для организации горячего питания или его предоставление приостановлено¹⁷. Мы полагаем, что в данном случае дети, нуждающиеся в создании специальной диеты, могут рассчитывать на получение компенсации, если в школе невозможно создать специальные условия для питания ребенка.

Тем не менее, школа обязана учитывать потребность ребенка в специальной диете и принять меры для обеспечения вариативности питания. До момента, когда это может быть реализовано, семья должна иметь право на получение компенсации. А администрация школы обязана создать необходимые условия для хранения такого питания и приема пищи ребенком совместно с его сверстниками. При этом любые препятствия к самостоятельному обеспечению питанием в случае наличия у учащегося подтвержденных ограничений в диете должны быть устранены.

А. Особенности реализации права на бесплатное двухразовое питание при обучении ребенка на дому или в форме семейного образования

Право на получение бесплатного двухразового питания есть не только у детей с ОВЗ, обучающихся по очной форме в школе, но и у обучающихся на дому. Дети, обучающиеся на дому, считаются получающими образование в организации, осуществляющей образовательную деятельность в заочной форме. Согласно разъяснениям Минобрнауки «дети-инвалиды, имеющие статус обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, получающие образование на дому, должны обеспечиваться сухим пайком или получать компенсацию за питание в денежном эквиваленте» (Письмо Минобрнауки России от 14 января 2016 года № 07-81 «Об осуществлении выплат компенсации родителям (законным представителям) детей, обучающихся на дому»).

Согласно проведенному нами анкетированию среди родителей детей с ОВЗ, обучающихся на дому, около 50 % родителей сообщили, что право

¹⁷ См. п. 3 [Приказа Министерства образования и науки Самарской области](#) от 3 февраля 2020 года № 68-од. Тем не менее, практикующие в регионе юристы сообщают, что на практике возникают сложности — школы могут создавать препятствия к самостоятельному обеспечению детей питанием.

их детей на двухразовое питание реализовано. 20,5 % респондентов указали, что они получают сухой паек, 30,4 % — денежную компенсацию за питание. При этом 37,5 % родителей указали, что не получают ни того, ни другого. Из 53 опрошенных родителей, сообщивших нам, что их право на бесплатное не реализовано или реализовано частично, только 60,4 % обращались с заявлением о выдаче сухого пайка или выплате компенсации (32 респондента). Они указали, что им были озвучены следующие причины, по которым отказано в реализации права: право или порядок выплаты компенсации/предоставления сухого пайка не предусмотрены региональным или местным нормативным правовым актом — 10 (32 %), отсутствие финансирования — 2 (6,4 %), в школе нет информации о том, как должно быть реализовано такое право — 5 (16 %), ребенок не обучается по АООП/нет справки о наличии ОВЗ — 3 (9,6 %).

Право на обеспечение бесплатным питанием не может быть реализовано при обучении ребенка в форме семейного образования. В таком случае ребенок не считается получающим образование в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и не может рассчитывать на получение компенсации за питание или сухого пайка. Например, согласно сложившейся в г. Москве судебной практике, с момента введения ФЗ «Об образовании», то есть с 1 сентября 2013 года, это право не может быть реализовано, поскольку суды признают противоречие регионального акта федеральному закону. Например, как указал Московский городской суд в апелляционном определении от 16 марта 2017 года по делу № 33-9561/2017: «со дня вступления в законную силу поправок к Федеральному закону от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» <...> лица, осваивающие общеобразовательные программы в форме семейного образования, не входят в контингент образовательных учреждений и, соответственно, не наделены правом на получение денежных компенсаций на образование детей, а также компенсаций за питание детей в образовательном учреждении».

В. Подходы региональных властей к выбору форм реализации права на бесплатное двухразовое питание

Региональные и местные власти самостоятельно решают вопрос о порядке реализации права на бесплатное питание. При подготовке настоящего доклада нами были направлены запросы в региональные органы образования всех субъектов Российской Федерации с просьбой

предоставить следующую информацию:

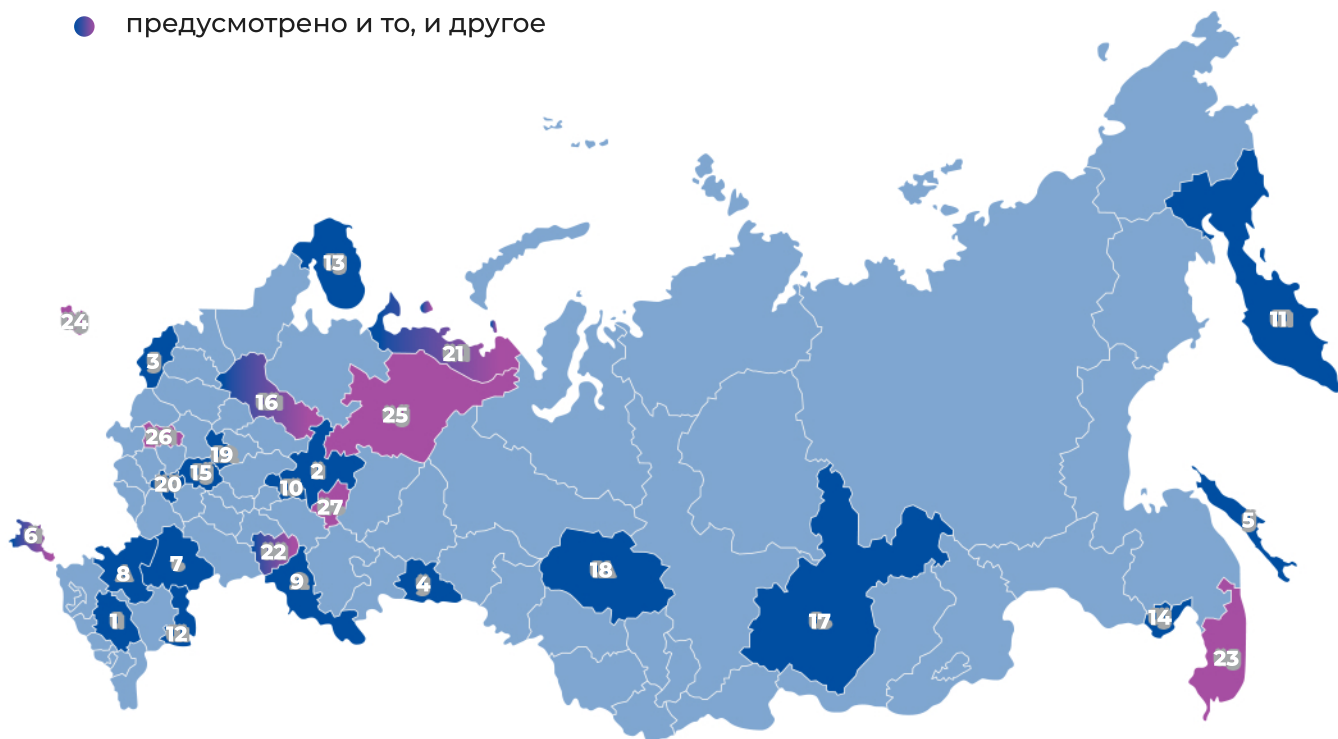
- 1. Какими нормативными правовыми актами, включая региональные, регулируется вопрос организации питания детей с инвалидностью и ОВЗ?*
- 2. Какими нормативными правовыми актами, включая региональные, регулируется вопрос получения детьми с инвалидностью и ОВЗ компенсации за питание в случае, их обучения на дому?*
- 3. Какова на сегодняшний день величина компенсации за питание в случае обучения детей с инвалидностью и ОВЗ на дому?*
- 4. Предусмотрена ли региональными нормативными правовыми актами выплата компенсации за питание в случае обучения детей с инвалидностью и ОВЗ в форме семейного образования? Если предусмотрена, какими региональными нормативными правовыми актами урегулирован данный вопрос и какова величина компенсации?*

По вопросу питания детей с ОВЗ нами были получены ответы из 34 регионов.

Согласно анализу полученной информации, в 33 субъектах приняты нормативные правовые акты по вопросу обеспечения питанием обучающихся с ОВЗ:

- Ставропольский край
- Кировская область
- Приморский край
- Псковская область
- Курганская область
- Сахалинская область
- Республика Крым
- Волгоградская область
- Ростовская область
- Оренбургская область
- Республика Калмыкия (в части школ субъекта)
- Саратовская область
- Калининградская область
- Марий Эл
- Камчатский край
- Астраханская область
- Мурманская область
- Еврейская автономная область
- Рязанская область
- Вологодская область
- Иркутская область
- Орловская область
- Томская область
- Владимирская область
- Кузбасс
- Липецкая область
- Республика Коми
- Калужская область
- Ненецкий автономный округ
- Самарская область
- Удмуртская республика
- Ямало-Ненецкий автономный округ

- в случае обучения ребенка с ОВЗ на дому предусмотрена выплата компенсации
- в случае обучения ребенка с ОВЗ на дому предусмотрено предоставление продуктовых наборов
- предусмотрено и то, и другое



- | | |
|--|--------------------------------------|
| 1. Ставропольский край | 19. Владимирская область |
| 2. Кировская область | 20. Липецкая область |
| 3. Псковская область | 21. Ненецкий автономный округ |
| 4. Курганская область | 22. Самарская область |
| 5. Сахалинская область | 23. Приморский край |
| 6. Республика Крым | 24. Калининградская область |
| 7. Волгоградская область | 25. Республика Коми |
| 8. Ростовская область | 26. Калужская область |
| 9. Оренбургская область (пока законопроект) | 27. Удмуртская республика |
| 10. Марий Эл — с 01.01.21 | |
| 11. Камчатский край | |
| 12. Астраханская область | |
| 13. Мурманская область | |
| 14. Еврейская автономная область | |
| 15. Рязанская область | |
| 16. Вологодская область | |
| 17. Иркутская область | |
| 18. Томская область | |

На практике право детей с ОВЗ на обеспечение бесплатным двухразовым питанием не всегда реализуется.

В регионах, в которых специальный порядок обеспечения питанием и предоставления компенсации предусмотрен региональными нормативными правовыми актами, питание может фактически не предоставляться¹⁸. Так, в Иркутской области прокурор обратился в суд с административным иском к ряду муниципальных школ г. Ангарска и администрации Ангарского городского округа о возложении обязанности обеспечить финансирование и организовать бесплатное двухразовое питание для учащихся с ограниченными возможностями здоровья. Суд удовлетворил исковые требования и обязан ответчиков обеспечить обучающихся с ограниченными возможностями здоровья бесплатным двухразовым питанием¹⁹. С таким выводом согласился и Иркутский областной суд²⁰, указав, что в соответствии со ст. 38 и 37 ФЗ «Об образовании», организация питания обучающихся входит в компетенцию организаций, осуществляющих образовательную деятельность. В связи с этим «обеспечение мероприятий по организации питания обучающихся с ограниченными возможностями здоровья в муниципальных образовательных организациях отнесено к вопросам местного значения в рамках реализации полномочий органов местного самоуправления». Суд также отметил, что «организация питания предполагает реальное получение учащимися двухразового горячего питания, что административными ответчиками не выполнено».

Как показывает судебная практика, даже отсутствие регионального или местного нормативного правового акта, напрямую регулирующего порядок реализации права на бесплатное двухразовое питание при обучении на дому, не является препятствием для взыскания компенсации с образовательной организации. Так, во Владимирской области прокурор обратился в суд с иском о взыскании со школы компенсации за питание ребенка с ОВЗ, обучающегося на дому, за период с 2016 по 2019 годы. На момент рассмотрения гражданского дела судами региональное законодательство Владимирской области не предусматривало напрямую

¹⁹ См. Решение Ангарского городского суда от 30 июля 2019 года по административному делу № 2а-3869/2019.

²⁰ См. [Апелляционное определение Иркутского областного суда](#) от 3 декабря 2019 года по административному делу № 33а-10327/2019.

выплаты компенсаций за питание детям с ОВЗ, обучающимся на дому²¹. Тем не менее, Октябрьский районный суд г. Владимира пришел к выводу, что к таким обучающимся должны применяться положения региональных нормативных правовых актов, предусмотренные для детей, обучающихся в школе в очной форме. В частности, отдельными нормами устанавливалась величина расходов регионального бюджета на организацию питания при дневном пребывании в школе²². Исковые требования прокурора были удовлетворены. Владимирский областной суд также указал, что «само по себе отсутствие письменного заявления законного представителя несовершеннолетнего об организации питания <...> не может служить основанием для отказа в его компенсации, поскольку организация питания обучающегося является обязанностью образовательного учреждения»²³. При этом суды отметили, что организация питания и выплата компенсации за него — финансовое обязательство самой школы.

IV. ДИСТАНЦИОННОЕ ОБУЧЕНИЕ ДЕТЕЙ С ОВЗ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

В уходящем году вся система российского образования, педагогическое и родительские сообщества столкнулись с беспрецедентной ситуацией, когда в условиях пандемии вирусной инфекции (COVID-19), поставив перед образовательными учреждениями задачу быстрой перестройки всего учебного процесса.

В обращениях, поступающих на сайт и горячую линию РООИ Перспектива родители сообщали, что значительное число педагогов не владеет дистанционным инструментарием и алгоритмами работы онлайн. В поддержке и научно-методическом сопровождении нуждались не только дети и родители, впервые столкнувшиеся с такой формой обучения, но и педагоги, большинству из которых также не хватает опыта организации обучения в дистанционном формате. Эксперты сообщали, что трудности

²¹ См. п. 3 Положения о финансировании расходов на обеспечение питанием обучающихся в образовательных организациях, подведомственных департаменту образования администрации Владимирской области, за счет бюджетных ассигнований областного бюджета, утв. [Постановлением департамента образования администрации Владимирской области](#) от 29 декабря 2016 года № 12.

²² См. решение Октябрьского районного суда г. Владимира от 12 ноября 2019 года по гражданскому делу № 2-3314/2019.

²³ См. Апелляционное определение Владимирского областного суда от 13 февраля 2020 года по гражданскому делу № 33-659-2020.

при обучении в дистанционном формате возникли, прежде всего, у детей с интеллектуальными нарушениями, ментальной инвалидностью и тяжелыми множественными нарушениями развития.

Как показывает практика и сложившиеся ситуация дистанционная работа образовательных учреждений возможна в различных формах:

- Онлайн занятия (первичные или поддерживающие для тех детей, которые уже занимались очно)
- Готовые уроки в режиме автоматического воспроизведения (учебные фильмы, мультфильмы и т. п.)
- Онлайн консультирование родителей и педагогов
- Получение онлайн консультации у других педагогов, в том числе, супервизия для молодых специалистов
- Онлайн вебинары и мастер-классы. Например, школа осознанного родительства — лекции педагогов-экспертов по вопросам воспитания и обучения детей с особенностями развития
- Трансляции мероприятий, родительских собраний
- Онлайн встречи с семьями, которые могут продемонстрировать успешный опыт реабилитации детей со сложностями развития

В середине апреля 2020 года было направлено письмо Минпросвещения России от 10 апреля 2020 года № 05-398 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по реализации образовательных программ среднего профессионального образования и профессионального обучения лиц с инвалидностью и ограниченными возможностями здоровья с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий»).

Согласно указанным рекомендациям при организации образовательного процесса с использованием дистанционных технологий для детей с инвалидностью и ОВЗ должна учитываться полная совокупность психолого-педагогических установок, определяющих специальный набор и компоновку форм, методов, способов, приемов обучения, воспитательных средств с учетом обеспечения доступности материалов для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Образовательная организация должна сама определять набор электронных ресурсов и приложений, которые допускаются в учебно-воспитательном процессе для лиц с инвалидностью и ОВЗ, а также корректирует расписание занятий с учетом ресурсов, необходимых для реализации программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий,

и создания специальных условий для обучающихся с инвалидностью и ОВЗ разных нозологических групп.

В мае 2020 года МГАРДИ, РО ВОРДИ Москва и ОСРДИ при ДТСЗН г. Москвы был проведен опрос среди московских родителей детей с инвалидностью и ОВЗ по вопросу проблем, связанных с дистанционным обучением. Как следует из полученных данных²⁴ 63, 4 % родителей отметили, что у ребенка был опыт дистанционного обучения. При этом около 85 % респондентов сообщили, что не удовлетворены качеством дистанционного обучения. Только 19,7 % родителей сообщили, что они готовы оказывать помощь ребенку при обучении в дистанционном формате. 32 % родителей сообщили, что не готовы это делать, 39 % — готовы оказывать частичную помощь.

В октябре 2020 года родители детей с ОВЗ в г. Москве обратились к мэру с просьбой пересмотреть режим обучения детей с ментальными нарушениями, умственной отсталостью, другими особенностями здоровья, не позволяющими адаптироваться к дистанционному формату обучения²⁵. Родители просили сохранить очный режим работы коррекционных школ и малочисленных коррекционных классов, разблокировать транспортные карты школьников с ОВЗ и инвалидностью средней и старшей школы, ввести должность омбудсмена по защите прав людей с ОВЗ и инвалидностью²⁶. По результатам рассмотрения обращения родителей в Москве вернули очный режим обучения учеников коррекционных школ и малочисленных коррекционных классов²⁷.

²⁴ <https://contact-autism.ru/new/wp-content/uploads/2020/11/distanczionnoe-obrazovanie.pdf>.

²⁵ <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScIdEGxWak9CLW8r3yl-mEWoCKzgB8bC0k-HU23kOWyCTOpDrg/viewform>.

²⁶ «Собянина просят не отправлять на дистант детей с ОВЗ — сбор подписей», <https://www.miloserdie.ru/news/sobyagina-prosyat-ne-otpravlyat-na-distant-detej-s-ovz-sbor-podpisej/>, дата доступа 20 декабря 2020 года.

²⁷ «Коррекционные школы и специальные классы в Москве вернут на очное обучение», <https://www.miloserdie.ru/news/korreksionnye-shko-ly-i-klassy-v-moskve-vernut-na-ochnoe-obuchenie/>, дата доступа 20 декабря 2020 года.



**Региональная общественная
организация «Перспектива»**

**office@perspektiva-inva.ru,
+7 (495) 725-39-82
perspektiva-inva.ru**