

УДК 342.722.1

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/262-269>

### ОБЯЗАТЕЛЬНО-РЕКОМЕНДАТЕЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ИНКЛЮЗИВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ КАК УНИКАЛЬНАЯ РЕГУЛЯТИВНАЯ КОНСТРУКЦИЯ

А. С. Власова, И. В. Михеева

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»  
(Нижний Новгород)*

### MANDATORY-RECOMMENDED MODEL OF INCLUSIVE EDUCATION IN RUSSIA AS A UNIQUE REGULATORY CONSTRUCT

A. S. Vlasova, I. V. Mikheeva

*National Research University «Higher School of Economics»  
(HSE Nizhny Novgorod)*

**Аннотация:** рассматриваются особенности реализации прав обучающихся с ограниченными возможностями здоровья в России. На основе обращения к законодательству, актам официального толкования уполномоченных органов, а также практике реализации законодательства обозначена уникальность сложившейся нормативной модели отношений в области обучения детей с ограничениями возможностями здоровья. Эта уникальность представлена обязательно-рекомендательным характером заключения психолого-медико-педагогической комиссии о наличии у обследуемого лица ограниченных возможностей здоровья. Делается вывод о том, что противоречивость судебной практики обусловлена неоднозначностью регулятивной модели инклюзивного образования. Данная неоднозначность, в свою очередь, влияет на реализацию образовательных прав и свобод рассматриваемой категории обучающихся, формирует особенности обоснования постановлений по делам об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ и нуждается в корректировке.

**Ключевые слова:** инклюзивное образование, нормативное регулирование, психолого-медико-педагогическая комиссия (ПМПК), административная ответственность.

**Abstract:** an article is devoted to the specifics of the implementation of the rights of pupils with limited health capabilities in Russia. The study outlines the uniqueness of the existing normative model of relations regarding the education of the mentioned category of children. It is described by referring to legislation, acts of official interpretation of governing bodies, as well as law implementation practice. The uniqueness is represented by the mandatory-recommended nature of psychological, medical and pedagogical commission's report on limited health capabilities of the person being checked. It is concluded that the inconsistency of judicial practice is due to the ambiguity of the regulatory model of inclusive education. It is argued that the ambiguity of the regulatory model of inclusive education affects the proper implementation of educational rights and freedoms of the category of students under consideration, forms the specifics of justification of decisions on cases of administrative offenses under Part 2 of Article 5.57 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and needs adjustment.

**Key words:** inclusive education, normative regulation, psychological, medical and pedagogical commission (PMPC), administrative responsibility.

Россия, будучи социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, гарантирует право каждого на получение образования (ст. 7, 17 и 43 Конституции РФ). Это касается не только нормотипичных, но и лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ).

В соответствии с ч. 16 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об образовании) под обучающимся с ограниченными возможностями понимается физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные Психолого-медико-педагогической комиссией (далее – ПМПК, Комиссия) и препятствующие получению образования без создания специальных условий. В настоящей работе использование выражения «ограниченные возможности здоровья» предполагает распространение описанного и на обучающихся-инвалидов, что обусловлено особенностями юридической техники Закона об образовании. Однако следует заметить, что в нормативных актах рассматриваемые термины могут употребляться без смешения, например: в ст. 31 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>2</sup>; ст. 25.5 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>3</sup>; постановлении Правительства РФ от 5 февраля 2022 г. № 119 «Об утверждении Правил предоставления мер социальной поддержки победителям чемпионатов по профессиональному мастерству среди инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья «Абилимпикс» с использованием электронного сертификата»<sup>4</sup>.

Права лиц с ОВЗ в сфере образования отражены в Законе об образовании не случайно и не формально. Обеспечение гармоничного развития лиц с ОВЗ, в том числе посредством удовлетворения их права на образование, можно рассматривать как значимую конституционную ценность. Не зря тяготение к социальной справедливости Конституционным Судом РФ представлено традиционной составляющей

ценностной ориентации российского общества и элементом конституционной идентичности<sup>5</sup>. Более того, в соответствии с Указом Президента РФ «Об Основах государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» тема образования и воспитания приобрела новое звучание, как в контексте нормативного обеспечения, так и практической реализации законодательных положений государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей<sup>6</sup>. Какова же нормативная модель инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья в российском законодательстве? Насколько эта модель соответствует требованиям современного социального государства в области образования не просто детей, а детей с ограниченными возможностями здоровья?

### Нормативная модель образования детей с ОВЗ

Согласно Закону об образовании в нашем государстве уполномоченными органами создаются необходимые условия для получения лицами с ОВЗ качественного образования без какой-либо дискриминации (п. 1, ч. 5 ст. 5), обучающиеся при этом обладают академическими правами на предоставление условий для обучения с учетом особенностей их психофизического развития и состояния здоровья (п. 2 ч. 1 ст. 34). Это означает получение социально-педагогической и психологической помощи, бесплатной психолого-медико-педагогической коррекции. Кроме того, законом предусматривается **необходимость** адаптированной образовательной программы для обучающихся с ОВЗ<sup>7</sup> и создания

<sup>5</sup> Информация Конституционного Суда РФ «Актуальные конституционно-правовые аспекты обеспечения экономической, политической и социальной солидарности: к 30-летию Конституции Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2020–2023 годов)», одобр. Решением Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2023 г. URL: <https://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/default.aspx> (дата обращения: 21.04.2024).

<sup>6</sup> Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей: Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 46. Ст. 7977.

<sup>7</sup> Содержание образования и условия организации обучения и воспитания обучающихся-инвалидов определяется также индивидуальной программой реабилитации (ИПР).

<sup>1</sup> Рос. газета. 2012. № 303.

<sup>2</sup> Там же. 2007. № 276.

<sup>3</sup> Там же. 2000. № 5.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 7. Ст. 977.

специальных условий для получения ими образования (ч. 1 и 2 ст. 79), внедрение отдельных федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) и включения в ФГОС специальных требований (ч. 6 ст. 11), вследствие чего должны учитываться особенности психофизического развития и индивидуальные возможности детей с ОВЗ, обеспечиваться коррекция нарушений развития и социальной адаптации<sup>8</sup>. Это соответствует международному подходу к инклюзии в образовании, который предполагает выявление и устранение всех барьеров на пути к его получению: от учебных программ до педагогики и преподавания<sup>9</sup>.

В связи с этим различные типы нарушений здоровья обучающихся требуют внимания со стороны государства и уполномоченных им лиц, что выражается в том числе посредством специальной нормативной регламентации соответствующих отношений. Так, основоположник отечественной дефектологии Л. С. Выготский отмечал, что личность даже «слабоумного ребенка» не может быть сведена просто к «сумме недоразвитых функций и свойств». Ребенок с ОВЗ, как и любой ребенок вообще, «представляет качественно отличный, своеобразный тип развития»<sup>10</sup>. Именно поэтому законодатель предусматривает нормативную конструкцию, призванную обеспечить необходимую дифференциацию особых потребностей у обучающихся с ОВЗ<sup>11</sup>. Эта конструкция предусматривает включение государства, опосредованное исполнительными органами власти, в формирование таких условий образования и воспитания детей с ОВЗ, которые соответствовали бы достойному уровню их жизни. Стоит понимать, что нормативная модель об-

щественных отношений, во-первых, возникает на основе социальной востребованности урегулирования тех или иных общественных отношений. Во-вторых, нацелена на реализацию<sup>12</sup>. Она должна «работать», обуславливать действие создаваемого правом порядка. При этом модель регулирования может носить как обязательный, так и рекомендательный характер. Что происходит в случае с детьми с ОВЗ?

### **Двойственность правовой основы обеспечения особенностей обучения детей с ОВЗ**

В одном из докладов<sup>13</sup> регионального Министерства образования обращалось внимание, что в большинстве образовательных организаций необходимые адаптированные общеобразовательные программы для обучения детей с ОВЗ не разрабатываются, рекомендации психолого-медико-педагогических комиссий игнорируются<sup>14</sup>. Это нарушает требования, установленные в Российском государстве в части обеспечения соответствующих специальных условий для обучающихся. Дело в том, что по Закону об образовании дети с ОВЗ принимаются на обучение по адаптированной основной общеобразовательной программе на основании рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии – ПМПК (ч. 3 ст. 55). Именно эти Комиссии

<sup>12</sup> Подробно о сущности правового регулирования см.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2006. С. 286.

<sup>13</sup> См.: Доклад о результатах обобщения правоприменительной практики Министерства образования Воронежской области при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2023 год, утв. Приказом Министерства образования Воронежской области от 15 марта 2024 г. № 161-И. URL: <https://polnom.36edu.ru/Portals/147/Users/control/03-Doklad/doklad-pp2023.pdf> (дата обращения: 21.05.2024).

<sup>14</sup> О нарушениях прав обучающихся с ОВЗ см. также: Доклад о правоприменительной практике Министерства образования и науки Пермского края при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2021 год, утв. Приказом Министерства образования и науки Пермского края от 31 мая 2022 г. № 26-01-06-517, Информация Министерства образования, науки и молодежной политики Нижегородской области «Об исполнении законодательства в сфере образования в части соблюдения прав обучающихся с ОВЗ на получение образования» от 19 августа 2020 г. № Сл-316-429896/20. URL: <https://ukn-minobr.government-nnov.ru/?id=224824> (дата обращения: 21.05.2024).

<sup>8</sup> См., например: Федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (п. 1.1.) : утв. Приказом Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. № 1599. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2015).

<sup>9</sup> URL: <https://www.unesco.org/en/inclusion-education> (дата обращения: 21.07.2024).

<sup>10</sup> Выготский Л. С. Основы дефектологии. М., 2024. С. 10.

<sup>11</sup> Примером реализации нормативной модели с учетом указанной дифференциации может служить Приказ Минпросвещения России от 24 ноября 2022 г. № 1026 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями)». URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2022).

подтверждают имеющиеся у детей ограничения здоровья (ч. 16 ст. 2 Закона об образовании). Есть важная деталь. Родители имеют право не только присутствовать при обследовании, что логично и направлено на обеспечение прав и интересов несовершеннолетних, но и осуществлять выбор формы получения их ребенком образования (п. 1, 8 ч. 3 ст. 44 Закона об образовании). Таким образом, обязательное для создания условий инклюзивного обучения Заключение ПМПК становится в то же время лишь рекомендацией, которую родители *имеют право* учитывать при выборе пути дальнейшего развития своего ребенка. Такая обязательно-рекомендательная для разных участников правоотношений конструкция создает неустойчивость их поведения. Ведь неисполнение зафиксированного законодателем/государством обязательного правила влечет юридическую ответственность перед государством, а рекомендательная – нет. Последняя желательна, но не обязательна. Отсюда и вариативное отношение к выполнению отличающихся жесткостью закрепления правил. Правовым ориентиром субъектов правоотношений служит четкая в технико-юридическом плане норма.

Правовой статус ПМПК определен в Положении о ней, утвержденном приказом Министерства образования и науки<sup>15</sup>. Главная задача Комиссии – прежде всего, своевременное выявление детей с особенностями в физическом и (или) психическом развитии и (или) отклонениями в поведении, проведение их комплексного психолого-медико-педагогического обследования и подготовка по результатам обследования рекомендаций по оказанию им психолого-медико-педагогической помощи и организации их обучения и воспитания. В Положении о Комиссии, как в любом статутном акте, определен порядок ее создания, алгоритм функционирования и пр. Формирование центральной и/или территориальной ПМПК исполнительным органом власти, определение им же состава и порядка работы Комиссии (п. 5 Положения), обязательность создания в субъекте РФ не менее одной Комиссии (п. 6 Положения) говорит об императивном характере правового регулирования Комиссии, действующей для достижения публично значимых целей.

<sup>15</sup> Об утверждении Положения о психолого-медико-педагогической комиссии : приказ Минобрнауки России от 20 сентября 2013 г. № 1082 // Рос. газета. 2013. № 47.

Именно ПМПК становится базовым, ключевым сегментом системы организационного обеспечения права на инклюзивное образование. Это определяет характер принимаемых этой Комиссией решений, тем более что есть процессуальная модель их принятия (п. 20 Положения). Основные выводы ПМПК – о наличии/отсутствии у ребенка особенностей в физическом и (или) психическом развитии и (или) отклонений в поведении и наличии/отсутствии необходимости создания условий для получения ребенком образования, а также рекомендации по определению формы получения образования, образовательной программы, которую ребенок может освоить, форм и методов психолого-медико-педагогической помощи, созданию специальных условий для получения образования (п. 21 Положения) – отражаются в Заключении Комиссии. Именно в соответствии с выводами Комиссии, сформулированными в Заключении, образовательные организации, заметим, *обязаны* создать условия для получения инклюзивного образования нуждающимся детям при условии предоставления Заключения уполномоченным субъектам. Рекомендательный же характер представления родителями (законными представителями) детей этого Заключения администрации образовательного учреждения (п. 23 Положения) несколько диссонирует с функциональным назначением этого документа.

Возникает уникальная конструкция нормативного регулирования, когда один и тот же документ *может* быть представлен, но *должен* быть исполнен. Субъекты регулируемых правоотношений имеют разную правообязанность по одному поводу. С одной стороны, использование сформулированных в Заключении ПМПК выводов предполагает вариативность поведения родителей обследуемого экспертами Комиссии ребенка – предоставлять или не предоставлять заключение ПМПК в образовательное учреждение. С другой – выполнение основных сформулированных в Заключении ПМПК рекомендаций по созданию специальных условий для получения образования лицами с ОВЗ обязательно к исполнению для уполномоченных в сфере образования региональных исполнительных органов власти, образовательных организаций и др. (п. 23 Положения). Во всяком случае обязательность создания необходимых условий согласно Заключению ПМПК фиксируется в целом ряде правовых актов Министерства образования и



науки РФ и других уполномоченных в этой сфере властных субъектов<sup>16</sup>.

### **Противоречивость судебной практики как следствие неоднозначности регулятивной модели инклюзивного образования**

Заметим, что обозначенная «уникальная» рекомендательно/обязательная конструкция регулирования отношений, связанных с обеспечением обучения детей с ОВЗ, не всегда находит понимание у судей, дополняется двойственной трактовкой как обязательности самого Заключения ПМПК, так и его содержания.

Исходя из Закона об образовании нарушение или незаконное ограничение права на образование лиц с ОВЗ, в том числе нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности, предполагает юридическую ответственность (п. 7 ст. 28). Согласно ч. 2 ст. 5.57 КоАП нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод влечет наложение административного штрафа. Административной ответственности подлежат должностные и юридические лица.

В ходе привлечения к административной ответственности за совершенное правонарушение требуется обоснование «посредством использования ... доказательств» наличия «определенных фактических обстоятельств», а также их юридическая квалификация<sup>17</sup>. Юридическая обоснованность постановления по делу об администра-

тивном правонарушении как индивидуального административного акта по ч. 2 ст. 5.57 КоАП при нарушении прав лиц с ОВЗ предполагает ряд моментов. Прежде всего нужно понимать, есть ли событие административного правонарушения, применимы ли положения об обеспечении прав и интересов детей с учетом особенных потребностей рассматриваемой категории обучающихся. Фактическая же обоснованность постановления по делу, как правило, сопряжена с установлением соблюдения специальных требований (условий) к образовательному процессу для лиц с ОВЗ. Так, в некоторых случаях судья четко фиксирует ограничение права ребенка с ОВЗ на предоставление ему специальных условий, без которых освоение основной общеобразовательной программы основного общего образования является затруднительным. Это нарушения, связанные с отсутствием оборудования учебного кабинета, где обучается это лицо, наглядных материалов и мультимедийной аппаратуры (доска, проектор, компьютер с выходом в интернет, средства хранения и переноса информации (USB) накопители, принтер, сканер и телевизор)<sup>18</sup>. Эта совокупность требований как конкретные специальные условия предоставления образовательных услуг определяется в Заключении ПМПК, которое приобретает ключевое значение.

Такой подход можно увидеть в решении, например, Орджоникидзевского районного суда Республики Хакасия. Суд указал, что фактические обстоятельства дела подтверждаются собранными доказательствами, в том числе заключениями ПМПК с рекомендациями Комиссии по созданию специальных условий обучения (воспитания)<sup>19</sup>. В решении Кировского районного суда г. Красноярск<sup>20</sup> отдельно отмечается важность установления того обстоятельства, что для несовершеннолетнего с расстройством аутистического спектра не были созданы специальные условия организации обучения, которые специально оговаривались в Заключении ПМПК: не были организованы занятия с дефектологом, не

<sup>16</sup> Письмо Минобрнауки России от 20 апреля 2018 г. № 08-1051 «Об организации пункта проведения экзаменов на дому», Письмо Минпросвещения России от 7 февраля 2020 г. № ВБ-234/07 «О направлении информации», Письмо Минобрнауки России от 21 июня 2018 г. № ТС-1529/07 «О направлении информации», п. 4.1 Руководства по соблюдению организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства Российской Федерации в сфере образования к приему на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, в части обеспечения доступности образования для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья (с учетом особенностей приема на обучение на 2020/2021 учебный год), утв. Рособрнабзором, решение Геленджикского городского суда Краснодарского края от 28 сентября 2018 г. № 12-159/2018 по делу № 12-159/2018.

<sup>17</sup> См.: Ярковой С. В. Законность и обоснованность административной правоприменительной деятельности // Сибир. юрид. обозрение. 2017. № 1. С. 85.

<sup>18</sup> См., например, решение Емельяновского районного суда Красноярского края от 5 февраля 2020 г. № 12-25/2020 12-423/2019 по делу № 12-25/2020.

<sup>19</sup> Решение Орджоникидзевского районного суда Республики Хакасия от 5 сентября 2018 г. № 12-36/2018 по делу № 12-36/2018.

<sup>20</sup> Решение Кировского районного суда г. Красноярск от 21 сентября 2020 г. № 12-216/2020 по делу № 12-216/2020.

проводились занятия с логопедом, не предоставлялись услуги ассистента (помощника) на период адаптации. Видим, что именно несоблюдение сформулированных в заключении ПМПК условий в отношении конкретного ребенка является ключевым фактором при определении наличия объективной стороны состава правонарушения, порой влияющим и на определение вины привлекаемого к ответственности лица, уполномоченного на создание должных условий для обучения детей с ОВЗ.

При этом вина образовательной организации может устанавливаться судом на основании ч. 2 ст. 2.1 КоАП за «непринятие надлежащих мер к получению документов о состоянии здоровья несовершеннолетнего», что «повлекло предоставление образовательной услуги ненадлежащего качества, без учета потребности ребенка-инвалида в проведении коррекционных занятий с логопедом»<sup>21</sup>. То есть диспозитивная норма, делающая представление родителями Заключения ПМПК в образовательное учреждение правом, а не обязанностью диссонирует с обязанностью этого учреждения в любом случае создать специальные условия для обучения детей с ОВЗ.

Между тем есть примеры, когда в судебном решении сам характер Заключения ПМПК в целом трактуется как рекомендательный. Так, из решения Красногвардейского районного суда Белгородской области<sup>22</sup> следует, что в Заключении ПМПК было рекомендовано проводить с указанным в нем несовершеннолетним с ОВЗ занятия с педагогом-психологом, учителем-логопедом и дефектологом. Судя по Заключению, замены одного специалиста на другого не предполагалось. Тем не менее в связи с отсутствием дефектолога занятия проводились только логопедом. Суд, приняв во внимание пояснения обеспечивающего выполнение рекомендаций Заключения ПМПК должностного лица, принял решение об отсутствии события правонарушения.

Вместе с тем дефектология включает в себя «ряд разделов специальной педагогики», сре-

ди которых называется и логопедия<sup>23</sup>. Иными словами, логопед не может в полной мере заменить дефектолога. Более того, например, при проведении специалистами анализа особенностей коррекционно-развивающей работы с несовершеннолетними, находящимися на лечении в психиатрическом стационаре, роли педагога-дефектолога и логопеда не смешиваются<sup>24</sup>. Уже после возникновения рассматриваемой спорной ситуации, в 2023 г., приказом Минтруда России был утвержден Профессиональный стандарт «Педагог-дефектолог» (далее – Профессиональный стандарт), в котором отражена специфика деятельности этого специалиста и, соответственно, требований к нему<sup>25</sup>. Содержание стандарта позволяет говорить о необходимости подробно исследовать вопрос об имеющемся ограничении здоровья у ребенка и обеспечении работы с ним нужного ему специалиста – не во всех случаях возможна замена учителя-дефектолога на учителя-логопеда.

Следует заметить, что при вынесении решения суд принял во внимание содержание Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, утв. приказом Минздравсоцразвития РФ (далее – Единый квалификационный справочник), где к учителю-дефектологу и учителю-логопеду предъявляются одинаковые требования<sup>26</sup>. Как следствие, на настоящий момент в Профессиональном стандарте и Едином квалификационном справочнике присутствуют различия, учитывая которые, рекомендуется при предъявлении требований к образованию учителя-дефектолога, учителя-логопеда применять Профессиональный стандарт в связи с его большей актуальностью. Вследствие отмеченного расхождения требований к аналогичным профессиям (должностям) работодатель, по общему правилу, самостоятельно определяет исполь-

<sup>23</sup> См.: Эшмунинова Б. М. Дефектология как область научного познания // ORIENSS. 2023. № 2. С. 332.

<sup>24</sup> См.: Фесенко Ю. А., Литвиненко И. В., Лосева С. М. Роль дефектолога, специального психолога, логопеда и воспитателя в лечебно-реабилитационном процессе // Вестник ЛГУ им. А. С. Пушкина. 2021. № 4. С. 283–294.

<sup>25</sup> Приказ Минтруда России от 13 марта 2023 г. № 136н. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.04.2023).

<sup>26</sup> Приказ Минздравсоцразвития РФ от 26 августа 2010 г. № 761н // Рос. газета. 2010. № 237.

<sup>21</sup> Решение Лесосибирского городского суда Красноярского края от 21 июня 2019 г. № 12-45/2019 по делу № 12-45/2019.

<sup>22</sup> Решение Красногвардейского районного суда Белгородской области от 23 марта 2021 г. № 12-10/2021 по делу № 5-16/2021.

зуемый нормативный акт<sup>27</sup>. Однако в контексте образовательных прав лиц с ОВЗ такая свобода выбора может привести к нарушению прав обучающегося, а это – негативно повлиять на процессы его полноценного развития, адаптации и последующей социализации, что прямо скажется на уровне его жизни.

Итак, Заключение ПМПК следует рассматривать в качестве значимого конструктивного элемента нормативной модели инклюзивного образования лиц с ОВЗ. В то же время оно различным образом воспринимается в контексте административной ответственности по ч. 2 ст. 5.57 КоАП. В одном случае мы можем видеть фактическую фиксацию обязанности образовательной организации истребовать документ у законных представителей обучающегося, а в другом сталкиваемся с рекомендательным характером Заключения Комиссии, хотя речь должна идти скорее о рекомендательном характере его представления родителями. В законодательной практике, как правило, характер норм является очевидным. Хотя в доктрине запрещающие нормы иногда рассматривают как разновидность обязывающих, поскольку они формулируют должное поведение указанием не на действие, а на недопущение действия<sup>28</sup>. Порой рекомендательные нормы носят и характер обязывания, но, как правило, это касается государственно-служебных отношений<sup>29</sup>. В других же случаях двойственность нормативного правила затрудняет выбор верной модели поведения субъектами правоотношений. Очевидно, что используемая в законодательстве неоднозначная технико-юридическая конструкция о правах родителей предоставить Заключение ПМПК и обязанности уполномоченных в сфере образования органов и организаций исполнить данные в этом Заключении рекомендации предполагает вариативность толкования, провоцирует дисбаланс прав и обязанностей участников правоотношений и неустойчивость судебной практики, влечет недопустимые в этой области дис-

позитивные конструкции для уполномоченного органа<sup>30</sup>.

Здесь следует заметить, что приведенный в статье вывод об обязательно-рекомендательном характере Заключения ПМПК следует из системного толкования нормативных положений. Прямое указание на его правовую природу отсутствует, что является отправной точкой для обозначенных проблем. Изменить сложившуюся ситуацию можно уточнением перечня случаев, при наличии которых родители (законные представители) будут обязаны представлять Заключение ПМПК уполномоченным субъектам, что даст право образовательной организации истребовать соответствующий документ. Возможно, это не решит всей совокупности имеющихся проблем в обеспечении права на образование обучающихся с ОВЗ, но позволит сделать более обоснованным привлечение к административной ответственности за невыполнение требований законодательства к обучению детей с ОВЗ. К тому же это позволит устранить двойственность в соотношении коррелирующих между собой прав и обязанностей участников правоотношений в области инклюзивного образования, как обычных граждан и организаций, так и уполномоченных властных субъектов.

С учетом фиксируемых нарушений в сфере обеспечения прав обучающихся с ОВЗ следует заметить, что существующая нормативная модель инклюзивного образования в нашем законодательстве не только неоднозначна, но и не совсем соответствует требованиям современного социального государства, призванного поддерживать лиц с ограниченными возможностями здоровья. Подобная ситуация нуждается в правовой корректировке и внимании законодателя, поскольку напрямую влияет на права таких обучающихся и процесс оказания им необходимой помощи. Думается, что содержание нормативных моделей правоотношений в области образования и воспитания детей с ОВЗ должно наполняться с учетом заключений экспертов, осознающих реальные потребности лиц с ОВЗ. Это позволит, во-первых, реализовать приоритеты Стратегии национальной безопасности в Российской Федерации<sup>31</sup>, связанные с расшире-

<sup>27</sup> О направлении информации : письмо Минпросвещения России от 25 апреля 2023 г. № 07-2198.

<sup>28</sup> Часть 1 ст. 9 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>29</sup> Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 33. Ст. 3196.

<sup>30</sup> Речь идет о рассмотренном выше Письме Минпросвещения России от 25 апреля 2023 г. № 07-2198.

<sup>31</sup> Стратегии национальной безопасности в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

нием возможностей для получения качественного образования теми обучающимися, которые нуждаются в особой защите государства и общества в целом (п. 29–31); во-вторых – достичь национальных целей по реализации потенциала каждого человека, развитию его талантов, воспитанию патриотичной и социально ответственной личности, а также по созданию комфортной и безопасной среды для жизни<sup>32</sup>.

### Библиографический список

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2006. 584 с.  
 Выготский Л. С. Основы дефектологии. М, 2024. 332 с.  
 Фесенко Ю. А., Литвиненко И. В., Лосева С. М. Роль дефектолога, специального психолога, логопеда и воспитателя в лечебно-реабилитационном

<sup>32</sup> См. п. 1 Указа Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20. Ст. 2584.

процессе // Вестник ЛГУ им. А. С. Пушкина. 2021. № 4. С. 283–294.

Эшмунинова Б. М. Дефектология как область научного познания // ORIENSS. 2023. № 2. С. 332–336.

Ярковой С. В. Законность и обоснованность административной правоприменительной деятельности // Сибир. юрид. обозрение. 2017. № 1. С. 82–89.

### References

Atamanchuk G. V. Theory of Public Administration : Course of Lectures. Moscow, 2006. 584 p.

Vygotskiy L. S. Basics of Defectology. Moscow, 2004. 332 p.

Fesenko Yu. A., Litvinenko I. V., Loseva S. M. The Role of a Speech Pathologist, Special Psychologist, Speech Therapist and Educator in the Treatment and Rehabilitation Process // Pushkin Leningrad State University Journal. 2021. No. 4. P. 283–294.

Eshmuminova B. M. Defectology as a Field of Science // ORIENSS. 2023. No. 2. P. 332–336.

Yarkovoy S. V. The Legality and Validity of Administrative Enforcement. // Siberian Law Review. 2017. No. 1. P. 82–89.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Нижний Новгород)

**Власова А. С.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса

E-mail: avlasova@hse.ru

**Михеева И. В.**, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права

E-mail: imikheeva@mail.ru

Поступила в редакцию: 22.12.2024

### Для цитирования:

Власова А. С., Михеева И. В. Обязательно-рекомендательная модель инклюзивного образования в России как уникальная регулятивная конструкция // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 2 (61). С. 262–269. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/262-269>

National Research University «Higher School of Economics» (HSE Nizhny Novgorod)

**Vlasova A. S.**, Candidate of Sciences (PhD) in Law, Associate Professor, Department of Civil Law and Civil Procedure

E-mail: avlasova@hse.ru

**Mikheeva I. V.**, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: imikheeva@mail.ru

Received: 22.12.2024

### For citation:

Vlasova A. S., Mikheeva I. V. Mandatory-recommended model of inclusive education in Russia as a unique regulatory construct // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. No 2 (61). P. 262–269. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/262-269>