Потенциал и возможности внедрения механизмов локального планирования в беларусских регионах для обеспечения уважения, поощрения и полноты реализации прав людей с инвалидностью

Отчет об исследовании

Краткая версия

Центр европейской трансформации
Андрей Егоров,
Алёна Зуйкова,
Игорь Рассолько,
Ольга Лашкевич

This document has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

Оглавление

Введение 3

Цели и задачи 3

Методология 3

Объект и предмет исследования 4

1. Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016-2020 годы в ракурсе подхода Конвенции ООН о правах инвалидов 8

2. Субъекты и механизмы имплементации Конвенции на локальном уровне. 11

2.1. Государственные и бюджетные структуры 11

2.1.1. Местные администрации 11

2.1.2. Государственные структуры организации сервисов для людей с инвалидностью 13

2.1.3. Учреждения образования 14

2.1.4. Учреждения культуры 15

2.2. Общественная деятельность (общественные организации, активисты, неформальные сообщества, церкви) 15

2.2.1. Профильные организации для людей с инвалидностью 15

2.2.2. Люди с инвалидностью 16

2.2.3. Общественные организации других профилей, неформальные сообщества, волонтерство 16

2.2.4. Церкви, церковные движения, религиозные организации 17

2.3. Местные СМИ 17

2.4. Бизнес 17

3. Проблемы и перспективы имплементации Конвенции о правах инвалидов 18

4. Приложения 20

1. Процесс развития доступности физического пространства 20

2. Процесс развития коммуникативной доступности 22

3. Доступ к трудоустройству 24

Введение

Цели и задачи

24 сентября 2015 года Беларусь присоединилась к Конвенции ООН о правах инвалидов[1], год спустя, 3 октября 2016 г. Конвенция была ратифицирована. Всесторонняя реализация Конвенции связана с приведением беларусского законодательства в соответствие с положениями Конвенции о правах инвалидов, но, что не менее важно – с внедрением соответствующих изменений в беларусскую правоприменительную практику. Опыт, приобретенный странами Европы еще при имплементации Стандартных правил обеспечения равных возможностей[2], доказал необходимость приложения усилий по внедрению инноваций начиная именно с уровня местных сообществ. Но эти процессы сопряжены с рядом сложностей, возникающих как на национальном уровне, так и на уровне конкретных регионов, в разной степени готовых к реализации положений Конвенции.

В связи с этим Центром европейской трансформации, по инициативе Офиса по правам людей с инвалидностью в рамках кампании «Повестка 50», было проведено исследование готовности и реальных возможностей беларусских регионов для внедрения механизмов локального планирования для обеспечения уважения, поощрения и полноты реализации прав людей с инвалидностью. Практическая задача исследования состояла в том, чтобы, опираясь на позитивный опыт реализации таких стратегий на местном уровне в странах ЕС (в частности, Швеции и Польши), запустить процесс локального планирования в нескольких беларусских регионах. Это предполагает продолжение действий по работе с городской средой и субъектами городского развития в течение 2016-2018 гг. в ряде городов, отобранных на основании первичного анализа данных исследования.

Методология

Методология исследования предполагает 1) изучение данных открытых источников и предыдущих исследований для выбора регионов, наиболее адекватных с точки зрения объективных социально-экономических характеристик, 2) экспертный опрос национальных общественных организаций с разветвленной региональной структурой и активных региональных организаций, относительно потенциала общественных групп в отдельных регионах, 3) поисковые визиты и поездки исследовательских групп в регионы, отобранные на основании данных первых двух этапов, для проведения интервью с группами интересов и местными властями, 4) обобщение данных и формирование рекомендаций относительно возможных форм работы по включению региональных групп и местных властей в процесс подготовки и пилотной реализации местной стратегии для обеспечения уважения, поощрения и полноты реализации прав людей с инвалидностью.

---

[1] Конвенция о правах инвалидов. Принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 2006 года // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml

[2] Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. Приняты резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disabled.shtml

Экспедиции строятся на основании методического принципа «исследования действием», который предполагает включение в деятельностную ситуацию и получение знаний в ходе взаимодействия с объектом исследования. В задачу экспедиций не входило создание исчерпывающей картины городов. Смысл и цель этих экспедиций состоит в том, чтобы разобраться, по каким нормам и принципам в беларусских городах организована жизнь людей с инвалидностью и деятельность различных субъектов в сфере инвалидности. Насколько близки они к принципам, провозглашенным Конвенцией? Каковы должны быть усилия и ресурсы, чтобы привести имеющийся материал в соответствие нормам равных прав для людей с инвалидностью?

Для реализации этой задачи исследователи в городах проводили интервью с максимально широким кругом лиц, от представителей местных властей, сотрудников государственных учреждений и общественных организаций до местных жителей (поиск респондентов осуществляется методом снежного кома). Участники экспедиций исследовали как места, функционально связанные с темой инвалидности (отдел социальной защиты, ТЦСОН, больница, спецшколы, организации людей с инвалидностью и т.п.), так и «места жизни» горожан (среди таких мест могли быть музеи, дома культуры, церкви и костелы, места отдыха, мастерские, клубы и т.д.). К учету также принимаются внешние наблюдаемые факторы местной среды: внешнее благополучие, развитие местной инфраструктуры, манера местных жителей проводить свободное время и т.п.

Таким образом, за время экспедиции, не прибегая к тотальному «прочесыванию» города (посещение всех без исключения объектов, встреча со всеми без исключения потенциальными субъектами), исследователи получают довольно полное представление о степени открытости города, о потенциальных заинтересованных сторонах в процессе имплементации Конвенции в их регионе, характере их заинтересованности и степени их мотивации, о сложившихся партнерских и конфликтных отношениях.

Полевая фаза исследования (поисковые экспедиции) состоялась в период ноябрь-февраль 2015 г. (пилотная фаза) и март-июнь 2016 г. (основная фаза исследования).

Объект и предмет исследования

Объектом исследования выступали беларусские города, расположенные в различных регионах страны, с различиями по численности населения, уровню социально-экономического развития и общественной активности. Таким образом, исследовательская группа могла получить данные для сравнительного анализа и выявить сущностные отличия и сходства между разными типами городов Беларуси. Выбор городов строился на основе учета:

- географического расположения;
- количества населения;
- базовых характеристик социально-экономического развития;
- рекомендаций организаций людей с инвалидностью, которые указывали города с наибольшим, по их мнению, потенциалом для запуска механизмов локального планирования.

Выборка корректировалась на основании данных пилотной фазы исследования, которая прошла в ноябре-феврале 2015г. и включала исследовательские экспедиции в три малых города: Воложин, Рогачев, Узда. Первоначальная установка состояла в том, чтобы ограничиться городами с численностью населения до 50 тысяч человек. Однако, в результате пилотного исследования мы пришли к выводу о достаточно ограниченном потенциале малых городов для выполнения задач локального планирования в сфере прав людей с инвалидностью. В связи с чем, мы расширили фокус исследования и включили 3 крупных города с численностью населения более 50 тысяч (Пинск, Кобрин, Бобруйск), чтобы получить дополнительный материал для сравнения потенциала городов. В конечном итоге для исследования были отобраны 14 как малых, так и крупных городов из разных областей Беларуси:

	Город	**Область**	**Количество населения**
Пилотная фаза:			
1.	Воложин	Минская	9286
2.	Рогачев	Гомельская	34828
3.	Узда	Минская	10102
Основная фаза:			
4.	Столин	Брестская	12951
5.	Пинск	Брестская	138392
6.	Кобрин	Брестская	52655
7.	Поставы	Витебская	20039
8.	Лепель	Витебская	17690
9.	Глубокое	Витебская	20352
10.	Житковичи	Гомельская	15933
11.	Щучин	Гродненская	15538
12.	Несвиж	Минская	15434
13.	Столбцы	Минская	16839
14.	Бобруйск	Могилёвская	218043

Предметом исследования было определение 5 городов, наиболее перспективных для разработки местных стратегий. Для этого, после завершения полевой стадии, были проведены исследовательские семинары, в ходе которых была проведена оценка и ранжирование исследованных городов по ряду параметров. Для ранжирования городов по степени общего развития мы сгруппировали все параметры на два типа:

А) Общее условия развития и состояние городской среды (среда);

Б) Состояние городских субъектов (субъекты).

Располагая города в пространстве координат по этим осям, исследовательская группа получила такую картину(см. Рис.1):

Рисунок 1. Общее развитие городов

Таким образом, с учетом данного ранжирования, а также учитывая географическую локализацию в разных регионах и первичную готовность местных субъектов к кооперации для запуска локального планирования, было решено остановиться для дальнейших действий на городах: **Бобруйск, Щучин, Воложин, Столин, Лепель**.

Отдельный интерес для исследователей представлял вопрос влияния социально-экономических факторов на городскую среду. Общий вывод, который можно сделать из сравнения объективных социально-экономических показателей с наблюдаемым экспедиторами уровнем развития по характеристикам среда/субъекты, говорит о том, что актуальное развитие городов Беларуси сегодня нельзя объяснить только объективными экономическими и демографическими факторами. Значительную роль, и, по нашему мнению, более важную, здесь играют различные гуманитарные факторы от «разрешительного» или «запретительного» характера политики городских властей, до фактора наличия или отсутствия в городе ярких личностей («чудаков», городских активистов, городских культурных героев), для которых их город является предметом постоянной деятельной заботы.

В данном, кратком, отчете представлены основные выводы касательно условий, в которых будет имплементироваться Конвенция о правах инвалидов в Беларуси. Первая часть представляет собой краткий обзор беларусских законодательных рамок в ракурсе подхода Конвенции. Нам это представляется важным в силу того, что, с одной стороны, национальное законодательство отражает отношение к теме инвалидности на идейном уровне, с другой стороны - является неотъемлемым условием деятельности. Во второй части приводится анализ городских субъектов и их роли в механизмах имплементации

Конвенции на локальном уровне. В настоящем отчете нашей целью не было полное описание ситуации в каждом из исследованных городов, наоборот, мы стремились выявить существующие механизмы, определить проблемные точки и указать на успешные практики. Наконец, третья часть – это анализ проблем и перспектив имплементации Конвенции о правах инвалидов на примере некоторых сфер (доступность физического пространства, коммуникативная доступность, доступ к трудоустройству), с учетом собранного материала о существующих практиках и подходах.

1. Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016-2020 годы в ракурсе подхода Конвенции ООН о правах инвалидов

Цель Конвенции заключается в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления всеми лицами с инвалидностью всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства.

Конвенция задает ракурс рассмотрения феномена инвалидности не как атрибутивной характеристики, а как интерактивной. Другими словами, инвалидность – это не неотъемлемое свойство организма, а явление, возникающие в процессе взаимодействия индивида со средой. Согласно Конвенции, лица с инвалидностью – это *«лица с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими*». **Данный подход подразумевает, что инвалидность может преодолеваться не только медицинскими путями (через снижение влияния негативных факторов, связанных со здоровьем индивида), но и социальными (через приведение в соответствие условий среды и возможностей лиц с инвалидностью).**

Конвенция, таким образом, смещает ракурс рассмотрения инвалидности от объектного подхода (люди с инвалидностью рассматриваются как реципиенты помощи, объекты политик и решений) **к интерсубъектному подходу** (повышение правосубъектности лиц со специальными потребностями через вовлечение их в процессы принятия решений, повышение возможностей включения в социальные практики на уровне субъектов без инвалидности). Государства, подписавшие Конвенцию, принимают данный способ рассмотрения проблемы инвалидности и соглашаются с необходимостью обеспечения возможности включения лиц с инвалидностью в различные сферы жизни.

В законодательстве Республики Беларусь сфера инвалидности регулируется, в основном, двумя законами: **Закон о социальной защите инвалидов** и **Закон «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов».** Этими законами признается неотъемлемое право лиц с инвалидностью на уважение их человеческого достоинства; налагается запрет на дискриминацию лиц с инвалидностью; гарантируются необходимые им условия для получения образования и профессиональной подготовки; устанавливаются требования к инфраструктуре (она должна быть приспособлена для доступа и использования людьми с инвалидностью); определяются формы возможного участия общественных объединений лиц с инвалидностью в реализации политики инвалидности.

Также к документам, связанным с проблематикой инвалидности, относится **Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016-2020 годы**. Так как в государственной программе определены основные направления по реализации актуальной государственной политики в области содействия занятости

населения, реабилитации, создания безбарьерной среды жизнедеятельности и социальной интеграции лиц с инвалидностью, анализ данного документа позволяет выделить те аспекты, которые коррелируют с мерами Конвенции.

Целью государственной программы является реализация конституционных прав граждан на труд, здоровые и безопасные условия труда, на доступную среду и социальное обеспечение в старости и в случае инвалидности. **Государственная программа ориентирована на решение следующих задач с помощью следующих средств**:

- Проблема трудоустройства предполагает решение через развитие системы профессиональной подготовки людей с инвалидностью и стимулирование создания и поддержания нанимателей рабочих мест для лиц с инвалидностью.
- Проблемы социальной реабилитации согласно подпрограмме будут решаться преимущественно через организацию обучающих программ для лиц с инвалидностью и проведение культурных, спортивных и иных мероприятий, предполагающих внесение вклада в реабилитацию лиц с инвалидностью.
- Развитие безбарьерной среды в фокусе государственной программы видится через разработку нормативных стандартов для элементов, оборудование объектов физического пространства данными элементами, оборудование системы общественного транспорта элементами, снижающими барьерность, повышение доступности медиаресурсов для лиц с инвалидностью, проведение просветительских кампаний, направленных на формирование позитивного отношения к людям с инвалидностью.
- Проблемы социальной интеграции программа стремится решать через обеспечение людей с инвалидностью техническими средствами адаптации и развитие системы социальной защиты.

Стоит также обратить внимание на систему показателей эффективности реализации подпрограмм. Показатели эффективности государственной программы в целом относятся, в первую очередь, к двум аспектам политики инвалидности: снижению барьерности городских физических пространств и расширению сферы социальных услуг. Принятая система не включает показатели, которые могли бы отражать повышение правосубъектности лиц с инвалидностью.

В тексте государственной программы также закрепляется государственная монополия на реализацию политики инвалидности. Контроль за реализацией мер, предусмотренных государственной программой ложится на сами государственные органы.

Рассматривая соотношение ракурсов, с одной стороны, рассмотренных законов и Государственной программы и, с другой стороны, Конвенции, а также возможностей реализации принципов Конвенции на основе мер, предусмотренных законами и Государственной программой, следует отметить ряд значимых моментов.

Государственная программа практически полностью ориентирована на повышение доступности различных услуг, а также средств реабилитации и интеграции лиц с инвалидностью; лишь в подпрограмме 4 некоторые меры касаются вопросов оптимизации социальных взаимодействий лиц с и без инвалидности.

Конвенцией предусматривается привлечение лиц с инвалидностью к более широким взаимодействиям, в том числе, разработке и применению законодательства и стратегий, направленных на осуществление Конвенции. Согласно беларусским законам, общественные организации лиц с инвалидностью принимают участие в разработке принятии государственных и местных программ по предупреждению инвалидности и реабилитации инвалидов, однако мониторинг и контроль за выполнением этих программ осуществляют государственные органы. **Что касается Государственной программы, то вопросы расширения сферы участия лиц с инвалидностью в принятии значимых для них решений (как локальных, так и стратегических) остаются на периферии**.

В данной ситуации следует учитывать, что что кроме мер, которые будут реализовываться государством в отношении социальной инклюзии лиц с инвалидностью, большую роль в имплементации принципов Конвенции могут играть и другие субъекты - организации людей с инвалидностью и другие общественные объединения, коммерческие организации, учреждения образования и культуры и т.д. С одной стороны, многие структуры вовлечены в реализацию государственных мер. Их отношение может позитивно либо негативно влиять на реализацию мероприятий, предусмотренных госпрограммой. Например, эффект от стимулирования работодателей создавать рабочие места для лиц с инвалидностью напрямую зависит от их отношения к данным способам стимулирования. Кроме этого, роль негосударственных субъектов может состоять в снижении рисков, с которыми сталкиваются государственные органы в ходе реализации запланированных мер. С другой стороны, локальные социальные субъекты могут инициировать работу над аспектами, находящимися на периферии государственного рамочного документа. В этом смысле перспективной становится оценка интереса и потенциала различных социальных субъектов в имплементации принципов Конвенции.

2. Субъекты и механизмы имплементации Конвенции на локальном уровне.

2.1. Государственные и бюджетные структуры

2.1.1. Местные администрации

Местные власти курируют широкий спектр сфер, влияющих на жизнь людей с инвалидностью: образование, трудоустройство, социальная помощь, медицинское обеспечение, культура и многое другое. Однако деятельность в этих сферах, направленная на людей с инвалидностью, определяется рамкой социальной защиты и сводится, в основном, к предоставлению разного рода услуг. Несмотря на то, что общую рамку для деятельности местных властей в отношении людей с инвалидностью задают государственные программы, их реализация в исследованных городах различается, под влиянием таких факторов как бюджет, уровень заинтересованности местных властей, а также наличие в городе других активных субъектов (чаще всего, общественных организаций).

Рассмотрим работу исполкомов в некоторых сферах.

Отделы социальной защиты населения отвечают, кроме социальных выплат, за работу по преобразованию городской среды в безбарьерную и за труд и занятость людей с инвалидностью. **Работа по преобразованию городской среды в безбарьерную** вплотную связана с реализацией государственных программ[3]. Базовым элементом работы исполкомов по преобразованию городской среды в безбарьерную можно считать установку пандусов, также исследователи фиксировали некоторые меры для слабовидящих людей, автобусы с подъемниками, туалеты для людей с инвалидностью. Проблема в сфере преобразования городской среды в безбарьерную заключается в том, что различные меры применяются изолированно, вследствие чего эффект на развитие доступности среды оказывается минимальным.

Что касается труда и занятости людей с инвалидностью, деятельность управления чаще всего ограничивается резервированием части вакансий для людей с инвалидностью, но эффективной работы по стимулированию интереса людей с инвалидностью к трудоустройству не ведется, в результате, эти вакансии часто остаются незаполненными. Важно отметить такие проблемы, как недостоверные сведения о законодательстве касательно трудоустройства людей с инвалидностью (очень часто исследователи сталкивались с мнением, что люди с инвалидностью 1 и 2 групп не имеют права работать), а также негативные стереотипы о людях с инвалидностью и их отношению к труду (склонность к иждивенчеству).

Отдел идеологической работы, культуры и по делам молодежи может отвечать за **работу по изменению отношения общества к людям с инвалидностью,** однако чаще всего

[3] До 2015г. – с Государственной программой по созданию безбарьерной среды жизнедеятельности физически ослабленных лиц на 2011–2015 гг, с 2016г. – Программой о социальной защите и содействии занятости населения.

он не имеет ни разработанной информационной стратегии по вопросу инвалидности, ни целенаправленной работы со СМИ в духе продвижения философии стирания границ между людьми с инвалидностью и без. Исключение составляют единичные случаи, когда по инициативе отдела идеологической работы в культурно-досуговых учреждениях города были организованы тематические мероприятия (чаще всего, они имеют форму выставок книг, детских рисунков и т.п.). Также можно отметить межведомственный круглый стол, организуемый отделом идеологии исполкома в Столбцах ко Дню инвалида.

Управление образования исполкомов имеет широкий ряд функций в сфере образования людей с инвалидностью, но всё регулируется общенациональными рамками. На местном уровне не было обнаружено политики, направленной на развитие доступности образования для людей с инвалидностью. В интервью, при фокусировке вопроса на теме людей с инвалидностью, на передний план выходит аспект материального обеспечения: техническое оснащение учреждений образования (в первую очередь, пандусами), проведение новогодних праздников для детей с инвалидностью, обеспечение их подарками.

Взаимодействие местных властей с людьми с инвалидностью и их организациями в основном заключается в следующем:

- в предоставлении помощи (продукты, транспорт, помещение, подарки);
- в удовлетворении определенных предложений/просьб/требований (выделять медперсонал, устанавливать звуковые светофоры и т.п.);
- в участии представителей организаций в работе общественных советов, координационных советов по вопросам людей с инвалидностью и комиссиях по контролю за выполнением нормативов строительства.

Повестка дня и спектр решаемых вопросов в этих структурах зависит как от открытости местных властей, так и от степени активности общественности. Также, говоря о взаимодействии местных властей с организациями людей с инвалидностью, можно сказать о механизме социального заказа, который был введен в Беларуси в 2013г., но пока что не используется из-за неопределенности процедур.

Таким образом, можно сказать, что **государство (через местные органы власти) играет решающую роль в сферах, где требуется финансовое и материальное участие. Однако в том, что касается нефинансового участия местных властей в обеспечении полноты реализации прав людей с инвалидностью, их роль на сегодняшний день ограничивается: некоторыми мерами в обеспечении трудоустройства, обеспечением определенного уровня культурного досуга, контролем работ по расширению безбарьерной среды.** При этом во многих сферах есть существенные недоработки, недостаток взаимодействия с организациями людей с инвалидностью, неполные представления о людях с инвалидностью и их потребностях. В тоже время, те инициативы, которые реализуют другие городские субъекты, как правило, не вызывают негативного отношения со стороны исполкомов.

2.1.2. Государственные структуры организации сервисов для людей с инвалидностью

Специальные государственные учреждения, предоставляющие услуги для людей с инвалидностью, в городах представлены двумя основными структурами: ТЦСОН (территориальный центр социального обслуживания населения) и при ТЦСОНах создаются Отделения дневного пребывания инвалидов (ОДПИ).

ТЦСОНы являются специально созданными государственными структурами по проведению социальной политики в городе: оказанию социальной помощи и социальных услуг уязвимым группам населения. Фактически, ТЦСОНы концентрируют подавляющую часть всей социально-ориентированной деятельности в городе. В отношении людей с инвалидностью деятельность ТЦСОНов включает учет людей с инвалидностью и мониторинг их состояния (обзвоны, посещения); помощь стоящим на учете людям с инвалидностью (различного характера адресная помощь, содействие в трудоустройстве, психологическая помощь, помощь по хозяйству и т.д.); организацию различных кружков, ансамблей, театральных коллективов, фестивалей и т.п. для людей с инвалидностью; организацию мероприятий (экскурсии, встречи по праздникам и т.д.). В зависимости от установок руководства ТЦСОНа, центр может держать инициативу в контактах со своими целевыми группами, либо пассивно ждать обращений.

ОДПИ (отделения дневного пребывания инвалидов) являются дочерней структурой при ТЦСОНах. ОДПИ в городах в среднем обслуживают около 20-25 человек, что составляет мизерный процент от совокупности местных жителей с инвалидностью, многие из нуждающихся в данном сервисе оказываются вне фокуса работы. Посетителям предлагаются кружки, мастерские, получение навыков самообслуживания, компьютерный класс, тренажеры, к праздникам организуются мероприятия. Также на базе ОДПИ проходят проекты по трудовой реабилитации.

Сильная сторона деятельности ТЦСОНов и ОДПИ связана с их изначальной направленностью на тему инвалидности, наличием собственных ресурсов, относительной свободой в выборе деятельности и большей открытостью (по сравнению со структурами исполкомов), широкой сетью контактов с городскими структурами, с наличием людей с высокой мотивацией заниматься темой инвалидности.

Однако есть и ряд ограничений положительного влияния ТЦСОНов на развитие доступности малых городов для людей с инвалидностью. В первую очередь, они нередко формируют эффект изоляции, «эксклюзии» – у людей с инвалидностью свое очерченное место пребывания, свой мир, свои мероприятия, часто не пересекающиеся с пространством других горожан. Во-вторых, и в связи с первым пунктом, есть определенные сомнения, что ТЦСОН и ОДПИ, при существующем подходе, могут реализовать миссию по социализации людей с инвалидностью. В-третьих, с точки зрения развития стратегий доступности в малых городах проблемой является районный уровень ТЦСОНов – они обслуживают не только данный город, но весь район как административную единицу, всех людей с инвалидностью, проживающих на данной территории, и мыслят соответственно.

2.1.3. Учреждения образования

Что касается получения детьми с инвалидностью дошкольного и базового школьного образования, то ситуацию можно описать следующим образом: учреждения образования, как правило, очень слабо ориентированы на то, чтобы интегрировать детей, у которых инвалидность проявляется внешне, влияет на их интеллект и поведение (например, ДЦП, аутизм). В результате, дети с «заметной» инвалидностью чаще всего оказываются исключены из общего образовательного процесса: посещают эксклюзивные классы (классы с полной интеграцией), а чаще учатся в специализированных учреждениях либо находятся на надомном обучении. Кроме установок руководства учреждений образования, препятствием к инклюзивному образованию оказываются строгие нормативные регламенты, которые ограничивают развитие возникающих инициатив. В «элитарных» школах (например, гимназиях), нередко было встречено дискриминационное отношение к детям с инвалидностью, завуалированное как неспособность их сдать вступительные экзамены, а также необорудованность здания.

Дети, которые не могут обучаться в обычных детских садах и школах, направляются в ЦКРОиР – центры коррекционно-развивающего обучения и реабилитации. В отличие от общих учреждений образования, в коррекционных центрах была отмечена установка руководства на инклюзию. ЦКРОиР применяют принципы инклюзии в своей собственной деятельности, также работают с учреждениями образования (предоставляют им рекомендации, определяют программу обучения и весь дальнейший образовательный маршрут ребенка с инвалидностью), и с родителями (консультируют их, направляют, при необходимости советуют добиваться уточнения или пересмотра диагноза для обучения в обычной школе). Кроме работы с отдельными детьми, ЦКРОиР может выступать субъектом развития инклюзивного образования на местном уровне.

В сфере средне-специального и высшего образования главной проблемой для людей с инвалидностью является ограниченный набор доступных специальностей. Второе существенное препятствие – это физические барьеры среды, из-за чего студенты вынуждены выбирать заочную форму обучения. Наконец, социально-инфраструктурные сложности: вопрос подходящего жилья, необходимых для этого средств, транспорта и т.д. Тем не менее, колледжи и лицеи в исследованных городах можно охарактеризовать, скорее, как открытые для людей с инвалидностью: не было озвучено дискриминационного отношения, студенты с инвалидностью учатся, в некоторых заведениях для них предусмотрены льготы. Правда, несмотря на это, студентов с инвалидностью единицы. В некоторых городах существуют сложившиеся маршруты для получения детьми с инвалидностью профессий (Бобруйская школа-интернат для детей с нарушениями слуха, Могилевский экономический университет, Пинский ЦКРОиР, вспомогательная школа в Молотковичах, колледж в Ивацевичах).

2.1.4. Учреждения культуры

К учреждениям культуры в исследованных городах мы относим Дворцы культуры, библиотеки, дома творчества, музеи, выставочные залы, кинотеатры и т.п. Учреждения культуры взаимодействуют с людьми с инвалидностью в различных формах. Во-первых, очень распространено, что людям с инвалидностью через общественные организации и ТЦСОН/ОДПИ предоставляются бесплатные билеты. Во-вторых, учреждения предоставляют свои помещения в пользование организациям и ОДПИ. В-третьих, руководители кружков и мастерских проводят мастер-классы или ведут регулярные кружки для людей с инвалидностью на базе ТЦСОН/ОДПИ. Библиотеки могут предоставлять людям с инвалидностью специализированные услуги: привозят книги на дом, предлагают аудиокниги, иногда имеется специальное оборудование для чтения. Наконец, можно отметить, что люди с инвалидностью иногда являются сотрудниками учреждений культуры, реже на квалифицированной работе – методист, руководитель кружка, чаще – на неквалифицированной: гардеробщица, вахтер, сортировщик книг.

2.2. Общественная деятельность (общественные организации, активисты, неформальные сообщества, церкви)

2.2.1. Профильные организации для людей с инвалидностью

В исследованных малых городах Беларуси встречаются два типа организаций, работающих в сфере инвалидности: отделения республиканских организаций (БелТИЗ, БелОИ, БелАПДИиМИ, РАИК, БелОГ) и местные инициативы.

Основополагающим компонентом работы отделений республиканских организаций людей с инвалидностью является оказание помощи своим членам (гуманитарная и индивидуальная помощь в отстаивании своих прав в отношениях с местными властями). Более активные организации также организуют для своих членов встречи, экскурсии, очень распространены творческие кружки (хор, театр). Кроме общения и развлечений, некоторые организации работают в сфере трудоустройства (создают социальные предприятия, находят надомную работу и др.). Отдельно нужно отметить роль республиканских организаций в преобразовании среды в безбарьерную: формат вовлеченности в эту сферу варьируется от лоббирования точечных мер (например, установка озвученных светофоров) до членства в комиссии по приему безбарьерной среды и стратегического сотрудничества с местными властями (обсуждение программы по реализации безбарьерной среды, совместный мониторинг).

Местные инициативы очень малочисленны (было обнаружено всего 5 инициатив, в 3 городах из 14), но некоторые из них довольно динамичны. **«Центр поддержки молодых инвалидов»** (г. Столин) уже 8 лет проводит 10-дневный театральный фестиваль, **«Рука помощи»** (г. Рогачев) – строит центр для колясочников.

С точки зрения взаимодействия и сотрудничества организаций людей с инвалидностью с другими городскими структурами и друг с другом, интенсивность контактов зависит от персональных связей руководителей, от их приоритетов и интенций, наличия или отсутствия инфраструктуры. В исследованных городах были встречены случаи как кооперации, так и параллельного существования организаций и даже конкурентно-конфликтных отношений.

2.2.2. Люди с инвалидностью

Среди людей с инвалидностью можно условно выделить три типа активных и известных людей: местные **творческие знаменитости** (их в городе любят, они являются предметом гордости и хорошо вписаны в городскую структуру организаций культуры и досуга); «**возмутители спокойствия**» (приобретают известность, в основном, потому, что выбиваются из привычных представлений горожан о людях с инвалидностью: ведут активный и самостоятельный образ жизни, не нуждаются в жалости); просто **активные люди** (стремятся жить полноценной жизнью, не зацикливаясь на своей инвалидности, хотя и не ведут никакой общественной деятельности по обеспечению равных прав или возможностей для людей с инвалидностью). Но их единицы. В целом же, оказывается, что подавляющее большинство людей с инвалидностью, проживающих в малых городах, большую часть времени находятся дома, а многие из них вообще практически никогда не выходят на улицу.

2.2.3. Общественные организации других профилей, неформальные сообщества, волонтерство

Организованной общественной активности в малых городах совсем немного. Как правило, в городах есть ячейка БРСМ (иногда – активная), независимых общественных объединений нет или единицы. В посещенных городах исследователи обнаружили организации предпринимателей, ячейки международных благотворительных организаций («Красный крест», «Каритас»), и некоторые другие.

С неформальными сообществами ситуация обстоит еще сложнее. Их очень мало, но примечательно, что сразу в нескольких исследованных городах среди неформальных сообществ были названы байкерские клубы, причем социально активные. Положительно отличается только крупный Бобруйск, где «тусовок» больше, часть из них – «филиалы» минских инициатив, часть – местные. Подавляющее большинство бобруйских инициатив сосредоточены вокруг антикафе «1387».

Волонтерские инициативы в малых городах, как правило, созданы в средних и средне-специальных учебных заведениях, на базе организаций (БРСМ, «Красный крест»), при церквях. В основном, волонтеры собирают помощь, посещают одиноких стариков и людей с инвалидностью в специализированных учреждениях и на дому, дарят подарки. В целом, можно сказать, что волонтерское движение в малых городах не является широким и последовательным.

2.2.4. Церкви, церковные движения, религиозные организации

В исследованных городах есть общины католиков, православных, протестантов. Как правило, активность религиозных общин в работе с темой инвалидности выражается в благотворительной помощи людям с инвалидностью и в посещении специализированных учреждений. Однако есть и примеры нетривиального подхода: в **Несвиже** ксендз предпринимал попытку создать центр собакотерапии, в **Кобрине** церковь Евангельских христиан-баптистов (ЕХБ) организует христианский лагерь для людей с инвалидностью «Жемчужинка». В некоторых городах можно отметить определенный политический вес некоторых религиозных организаций (Бобруйск, Столин, Несвиж).

2.3. Местные СМИ

В малых городах, за редким исключением, единственное средство массовой информации – это государственная еженедельная районная газета, даже в более крупных Бобруйске, Пинске ситуация кардинальным образом не отличается. На сегодняшний день роль СМИ ограничивается регулярными публикациями, чаще всего информационного характера (объявления о сборе средств, заметки о мероприятиях для людей с инвалидностью и ко Дню инвалида, информация об услугах для людей с инвалидностью). Надо заметить, что люди, работающие с темой инвалидности, в целом довольны существующим форматом сотрудничества с газетами. Местные газеты можно рассматривать как важный ресурс, поскольку они покупаются и читаются, используются для распространения информации, а редактора и журналисты имеют широкие сети контактов, и могут теоретически выступать посредником между структурами, работающими с темой инвалидности, другими субъектами и общественностью.

2.4. Бизнес

Ситуация с бизнесом в малых городах Беларуси непростая, особенно в последнее время. Предприниматели жалуются на кризис. Участие бизнеса всех уровней в сфере инвалидности представляет собой, в подавляющем большинстве случаев, эпизодическую спонсорскую помощь государственным и общественным структурам, отдельным людям с инвалидностью. Как практически единственную интересную инициативу бизнеса в сфере инвалидности можно назвать иппотерапию для людей с инвалидностью из приюта в Поставах. Также нужно отметить Воложин, где открыт и работает первый частный интернат для пожилых людей и людей с инвалидностью. Неоднократно в ходе экспедиций респонденты обращали внимание исследователей на непубличный характер помощи бизнес-субъектов. Участие предпринимателей в сфере трудоустройства людей с инвалидностью замечено не было.

3. Проблемы и перспективы имплементации Конвенции о правах инвалидов

С целью выявления проблем и перспектив имплементации Конвенции о правах инвалидов в малых городах Беларуси нами был проведен анализ взаимодействия субъектов, играющих роль в обеспечении доступности физического и коммуникативного пространств, а также доступа к трудоустройству для людей с инвалидностью (местные власти, бюджетные структуры, общественные организации, бизнес и др.) [4]. Этот анализ позволяет выявить существующие в этой сфере барьеры и определить пути их преодоления, включая возможности конструктивного взаимодействия между субъектами[5].

С точки зрения субъектности, существующие практики по обеспечению доступности различных ресурсов для людей с инвалидностью характеризуются доминирующей ролью местных властей с ограниченным участием других структур (второй по значимости субъект – это общественные организации). При этом важно отметить, что местные власти формируют свою повестку дня, в большой степени ориентируясь на разработанные в вышестоящих органах планы и установленные бюджетные рамки. Проблема заключается в том, что это значительно сужает возможности участия для других субъектов. Тем не менее, участие людей с инвалидностью и их организаций в процессах принятия решений, которые их непосредственно касаются, предписывается Конвенцией, к тому же, они обладают наиболее полным представлением о своих потребностях и могут предлагать инновационные решения. Поэтому необходимо обращать внимание на существующие в исследованных городах лучшие практики вовлечения людей с инвалидностью и их организаций, равно как и других субъектов в разработку и реализацию стратегий и программ местных властей и стремиться к их внедрению. Среди таких успешных практик можно назвать, в частности, совместный аудит безбарьерной среды, регулярные межведомственные консультации.

Вторая проблема, выявленная в ходе исследования городов, заключается недостаточной скоординированности субъектов, что приводит к фрагментарным результатам в обеспечении доступности. Можно привести яркий пример из области доступа людей с инвалидностью к трудоустройству. Отделы социальной защиты исполкомов резервируют для людей с инвалидностью вакансии, предприятия же, со своей стороны, часто оказываются не готовы (например, с точки зрения инфраструктуры) нанять человека с инвалидностью, а спрос на трудоустройство среди людей с инвалидностью не выражен. В это время ТЦСОНы оказывают помощь в поиске путей профессиональной

[4] В качестве инструмента анализа использовались Customer Journey Map (CJM). Данный инструмент в настоящее время используется в маркетинге для анализа процесса взаимодействия между поставщиком услуг и потребителем. Речь идет о необходимости понимания того, как сделать путь потребителя к услуге максимально удобным, тем самым повысив лояльности клиента и его вовлеченность в процесс потребления услуги.

[5] Примеры карт, а также описание каналов взаимодействия, барьеров и путей их преодоления в трех проанализированных сферах см. в Приложениях.

подготовки/переподготовки, но без учета перспектив трудоустройства (наличия вакансий) при выборе специальности. В свою очередь, организации людей с инвалидностью предлагают занятость на своих предприятиях либо труд на дому. В результате, зарезервированные вакансии не заполняются, заинтересованные в трудоустройстве люди решают этот вопрос самостоятельно, и остается большой вопрос с инклюзивным трудоустройством.

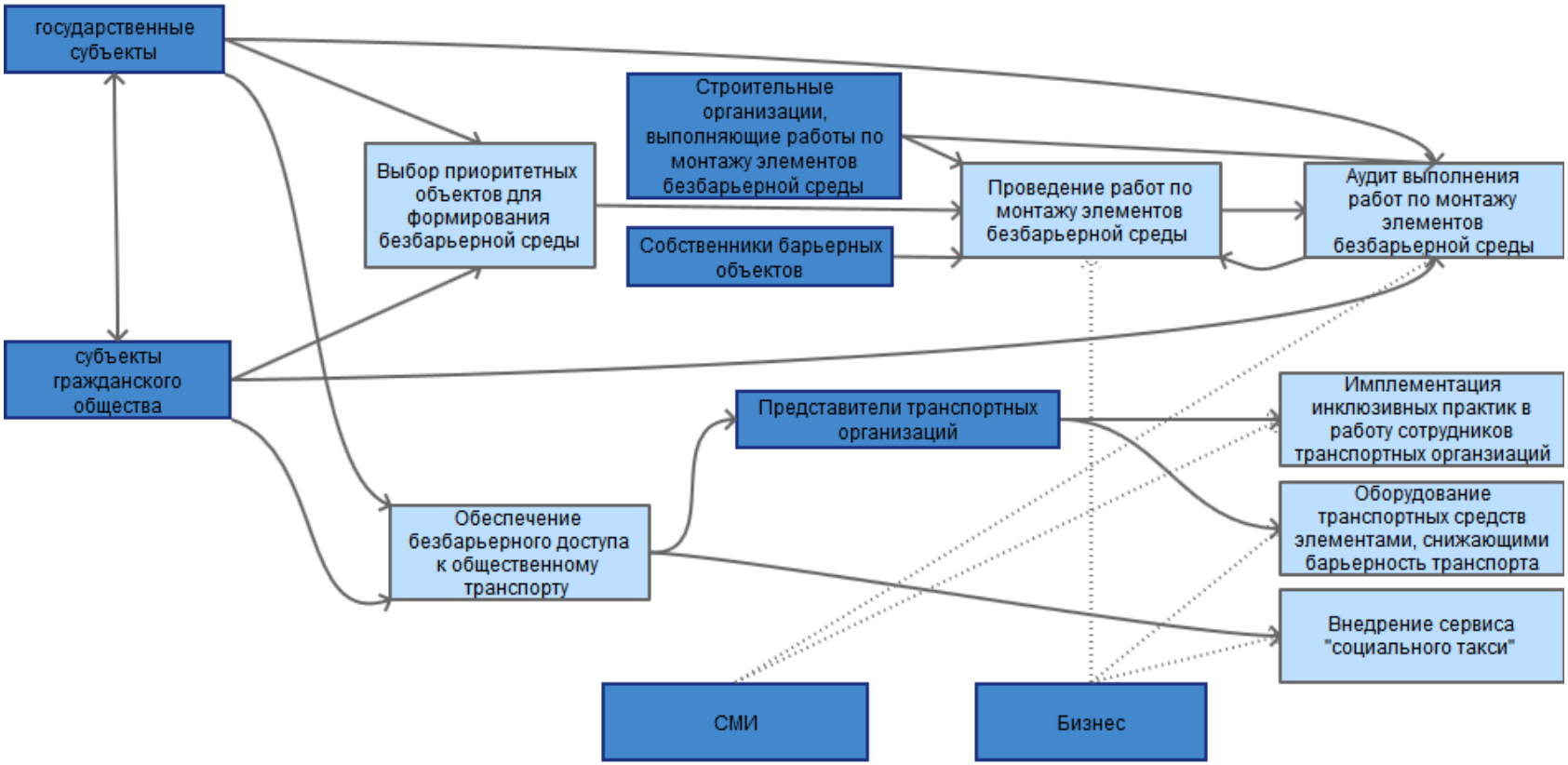
Можно также назвать пример услуги социального такси, которая предлагается ТЦСОНами во многих городах, однако целевые группы оказываются не знают о ней и, следовательно, не пользуются. Таким образом, для повышения эффективности деятельности различных субъектов необходимо обратить внимание на преодоление проблемы недостатка коммуникации и координации.

Третья важная проблема в сложившейся системе деятельности в сфере инвалидности заключается в том, что большинство услуг и сервисов, предлагаемых людям с инвалидностью государственными и общественными структурами, являются эксклюзивными: эксклюзивное трудоустройство, эксклюзивный досуг, эксклюзивное обучение и т.д. Это противоречит Конвенции, поскольку такие эксклюзивные услуги не способствуют вовлеченности людей с инвалидностью в общегородские пространства и социальные практики, но создают для них параллельный, не пересекающийся с городом, мир. Для преодоления этого тренда необходимо работать и с представлениями людей (и со стороны структур, предоставляющих услуги, так и со стороны людей с инвалидностью и их ближайшего окружения, на что важно обратить внимание), и с недостатками инфраструктуры, от физических барьеров до нормативных регламентов и нехватки компетенций.

Мы считаем важным обратить внимание на инновационные практики в деятельности традиционных субъектов в сфере инвалидности, с тем чтобы способствовать их развитию и распространению, а также на потенциал нетрадиционных субъектов (местные гражданские инициативы и неформальные сообщества, бизнес, религиозные организации, СМИ).

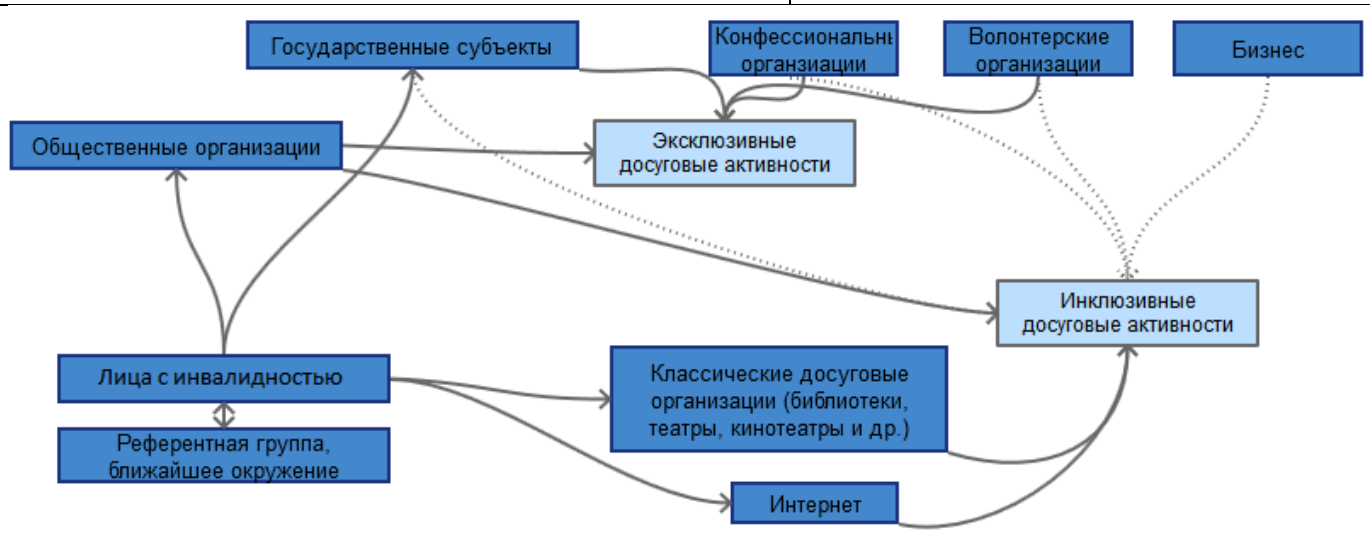
4. Приложения

1. Процесс развития доступности физического пространства

<table>
<tr><td>Этап</td><td colspan="2">Подготовка к реализации, обсуждение</td><td>Реализация</td></tr>
<tr><td>Схема взаимодействия субъектов по поводу преодоления физических барьеров</td><td colspan="3"> 
</td></tr>
<tr><td>Описание субъектов и</td><td colspan="2">Основными субъектами развития безбарьерной среды в малых городах являются две группы субъектов: государственные субъекты (в первую очередь, исполнительный комитет и ТЦСОН), субъекты гражданского</td><td>На этапе реализации мероприятий по развитию элементов безбарьерной среды основные субъекты вступают во взаимодействие со строительными организациями, выполняющими работы по монтажу элементов безбарьерной</td></tr>
</table>

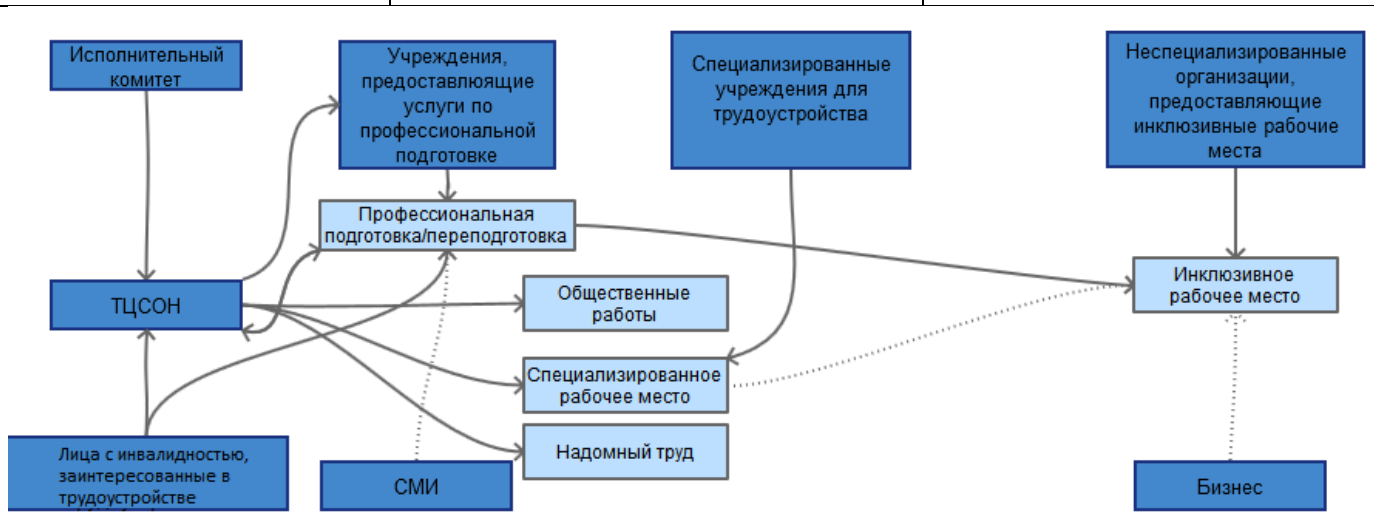
точек взаимодействия	общества, представляющие интересы лиц с инвалидностью, а также индивидуальные лица, проявляющие соответствующие инициативы в отношении развития безбарьерной среды.	среды, с собственниками барьерных объектов, с представителями транспортных организаций. Также в данное взаимодействие могут включаться местные СМИ и представители бизнеса. В качестве аудиторов выполненных работ по переоборудованию барьерных объектов могут выступать, как правило, представители государственных субъектов, а также общественных организаций.
Барьеры	Непересекающаяся деятельность различных гражданских и государственных субъектов, либо конфликтное взаимодействие данных субъектов.	- Отсутствие полной распространенности практики привлечения лиц с инвалидностью к аудиту элементов безбарьерной среды. - Распространенность формального подхода к оборудованию элементов безбарьерной среды. - Сложность процедур в отношении получения помощи от международных организаций и участия в социальном заказе. - Случаи противодействия внедрению элементов безбарьерной среды со стороны собственников объектов. - Осторожность бизнеса в афишировании социальной деятельности. - Случаи неинформированности лиц с инвалидностью о возможностях и способах инициирования снижения барьерности значимого для них пространства.
Способы снижения барьеров	Расширение практики включения лиц с инвалидностью и организаций, представляющих интересы лиц с инвалидностью в процессы выработки стандартов безбарьерной среды и определении объектов для приоритетного оборудования.	- Развитие практики совместного аудита состояния безбарьерной среды с участием лиц с инвалидностью. - Стимулирование включенности в процесс развития безбарьерной среды местных бизнес-сообществ и СМИ. - Внедрение сервисов «социального такси». - Повышение престижа благотворительной деятельности со стороны бизнес-сообщества или распространение способов анонимного пожертвования. - Мониторинг безбарьерной среды через интерактивные онлайн-карты.

2. Процесс развития коммуникативной доступности

Этап	**Эксклюзивная коммуникация**	**Инклюзивная коммуникация**
Схема взаимодействия с субъектами		
Описание субъектов и точек взаимодействия	В качестве основных субъектов, осуществляющих деятельность по преодолению барьеров в коммуникативном пространстве выступают общественные и государственные организации. Также значительную роль в формировании коммуникативного пространства лиц с инвалидностью играют их ближайшие родственники.	В процесс развития коммуникативного пространства могут включаться классические досуговые организации, конфессиональные и волонтерские общественные организации, бизнес. Также каналом преодоления коммуникативных барьеров может выступать интернет.
Барьеры	Приоритет эксклюзивного и мероприятивного подхода в организации досуга лиц с инвалидностью.	- Физические барьеры в классических досуговых учреждениях - Случаи неинформированности лиц с инвалидностью о возможных путях удовлетворения коммуникативных потребностей. - Проблема нехватки компетенций в области взаимодействия с лиц с инвалидностью.

Способы снижения барьеров	- Переход от мероприятивного подхода к инклюзивному подходу в оценке эффективности деятельности субъектов, занятых в развитии досуговой деятельности людей с инвалидностью. - Взаимодействие с родственниками лиц с инвалидностью. Включение не только лиц с инвалидностью, но и их родственников в инклюзивные практики.	- Организация системы консультаций направленных на информирование людей с инвалидностью о возможных сложностях интеграции в социальную среду и путей их преодоления. Обеспечение возможности получения данных консультаций в различных форматах, удобных для конкретных групп лиц с инвалидностью (личные телефонные, онлайн-консультации, обеспечение конфиденциальности при консультации). - Стимулирование включенности в процесс развития инклюзивного досуга местного бизнес-сообщества и других значимых субъектов. - Поиск и внедрение способов преодоления точечных барьеров (например, организация выездного обслуживания читателей библиотеки).

3. Доступ к трудоустройству

Этап	**Подготовка к трудоустройству**	**Эксклюзивное трудоустройство**	**Условно инклюзивное и инклюзивное трудоустройство**
Схема взаимодействия с субъектами трудоустройства			
Описание субъектов и точек взаимодействия	ТЦСОН - основной хаб, через который проходит большинство коммуникаций по поводу трудоустройства лиц с инвалидностью. ТЦСОН проводит адаптацию к трудовой деятельности, а также содействует коммуникации лиц с инвалидностью с внешними учреждениями образования.	Специализированное учреждение для трудоустройства лиц с инвалидностью ТЦСОН предоставляет возможность ведения трудовой деятельности в рамках общественных работах при центре, а также предоставляет возможность трудоустройства на специализированное рабочее место в рамках ТЦСОН. Также возможна организация надомного труда.	Лица с инвалидностью, трудоустроенные на инклюзивные рабочие места на сегодняшний день значительно в меньшей степени представлены, чем эксклюзивные.

Барьеры	- Физические барьеры; - Мотивационные барьеры.	Возможна ситуация переподготовки по невостребованной специальности и необходимости возвращаться на предыдущий этап взаимодействия с системой. Возможна ситуация, когда лица с инвалидностью после переподготовки не могут найти специализированное рабочее место.	Затруднена и редко представлена конверсия из специализированных рабочих мест к инклюзивным.
Способы снижения барьеров	- Развитие средств дистанционной коммуникации с лицами с инвалидностью должно позволить разгрузить логистику ТЦСОН и других организаций. - Организация консультаций, направленных на информирование лиц с инвалидностью о возможностях дистанционного образования.	- Стимулирование включенности в процесс развития специализированных рабочих мест в рамках местного бизнес-сообщества - Организация консультаций, направленных на информирование лиц с инвалидностью о возможностях трудоустройства в сферы, позволяющие выполнять работу дистанционно. - СМИ может выступать катализатором решения вопросов, связанных с подготовкой/ переподготовкой лиц с инвалидностью, и вероятно в решении и других вопросов.	- Разработка соответствующих показателей перехода в инклюзивное трудоустройство, применение данных показателей в оценке эффективности мероприятий по развитию. - Стимулирование включенности в процесс развития инклюзивного трудоустройства местного бизнес-сообщества. - Перспективным способом развития путей включения в трудовую деятельность лиц с инвалидностью является привлечение организаций, оказывающих образовательные услуги в сфере информационных технологий к профессиональной подготовке/ переподготовке людей с инвалидностью.