

# КАЧЕСТВО ЖИЗНИ И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ТЕРРИТОРИЙ

DOI: 10.15838/ptd.2019.2.100.6

УДК 32.019.52 | ББК 60.82

© Нацун Л.Н.

## ИНТЕГРАЦИЯ ИНВАЛИДОВ И ОБЩЕСТВА: РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ МЕРОПРИЯТИЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)<sup>1</sup>



**НАЦУН ЛЕЙЛА НАТИГОВНА**

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: leyla.natsun@yandex.ru

*Выстраивание интеграционных связей – одна из приоритетных целей развития социального государства. В любом обществе присутствуют группы населения, для которых риск социального исключения выше, чем для остальных. Инвалиды во всем мире рассматриваются как одна из таких уязвимых категорий. В социальной политике, направленной на обеспечение равного участия инвалидов в жизни российского общества, применяется программно-целевой подход. Результатом реализации государственной программы «Доступная среда» должно стать создание наиболее комфортных условий для инвалидов в ряде приоритетных сфер жизнедеятельности. В регионах Российской Федерации, в том числе и в Вологодской области, реализуются аналогичные по содержанию программы. В то же время вопрос об измерении социального эффекта выполнения их мероприятий остается дискуссионным. Цель настоящего исследования – проанализировать, каких результатов в плане создания условий для обеспечения интеграции инвалидов и общества удалось достичь в Вологодской области благодаря реализации программы «Безбарьерная среда». Выбор региона обусловлен тем, что на его территории действие соответствующей целевой программы заканчива-*

**Для цитирования:** Нацун Л.Н. Интеграция инвалидов и общества: результативность мероприятий региональной социальной политики (на примере Вологодской области) // Проблемы развития территории. 2019. № 2 (100). С. 95–115. DOI: 10.15838/ptd.2019.2.100.6

**For citation:** Natsun L.N. Integration of disabled people and the society: effectiveness of regional social policy measures (case study of the Vologda Oblast). *Problems of Territory's Development*, 2019, no. 2 (100), pp. 95–115. DOI: 10.15838/ptd.2019.2.100.6

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения работ по проекту РНФ № 16-18-00078 «Механизмы преодоления ментальных барьеров инклюзии социально уязвимых категорий населения для активизации процессов модернизации регионального сообщества».

ется в 2018 году и важно сейчас оценить ее успехи, определить приоритетные направления будущих усилий. Показано, что с точки зрения самих инвалидов ситуация с доступностью среды меняется медленно и неравномерно, а отношение общества к их проблемам остается преимущественно равнодушным. В заключительной части статьи сформулированы выводы и рекомендации по совершенствованию мероприятий, направленных на создание доступной среды в регионе. Результаты исследования могут представлять интерес для специалистов в сфере социальной защиты населения.

*Ключевые слова:* инвалидность, доступная среда, социальная интеграция, социальная политика.

### **Введение**

В Российской Федерации, по данным на 2017 год, численность лиц с инвалидностью составляла около 13 млн человек, или 8% численности населения. Возрастной состав данной категории характеризуется доминированием группы 65 лет и старше. Численность детей-инвалидов составляет 5% от общей численности инвалидов. В регионах Северо-Западного федерального округа ситуация аналогична среднероссийской. В составе рассматриваемой категории также преобладают представители старшего поколения (табл. 1). В целом наблюдаемая картина согласуется с заключением Всемирной организации здравоохранения о том, что инвалидизация населения тесно связана с демографическим старением и сопутствующим увеличением распространенности хронических заболеваний<sup>2</sup>. Поэтому преодолению инвалидизации взрослого населения может способствовать распространение практик активного долголетия. Так, по данным на 2015 год, ожидаемая продолжительность здоровой жизни (без хронических болезней и инвалидности) российских мужчин в возрасте 60 лет оценивалась экспертами ВОЗ в 12,5 лет, женщин того же возраста – 17,1 лет. Для сравнения, тот же показатель для японских мужчин составлял 18,9 лет, женщин – 23,1 года<sup>3</sup>.

Процесс демографического старения наблюдается и в регионах Северо-Западного федерального округа, что объясняет присутствие в составе контингента инвалидов 72% лиц в возрасте старше 60 лет [1; 2].

В спектре методов повышения социального участия инвалидов можно выделить прямые и косвенные. Прямые методы связаны с созданием культурных событий и явлений, способных привлечь и население в целом, и инвалидов, объединив их для выполнения совместной деятельности. Мероприятия могут носить развлекательный, образовательно-досуговый или воспитательный характер. Косвенные методы включают в себя все мероприятия, направленные на расширение собственных ресурсов инвалидов, создание для них благоприятной среды жизнедеятельности, улучшение качества социального и медицинского обслуживания, совершенствование законодательной базы, регулирующей социальную политику в отношении инвалидов. Особое место занимают мероприятия в сфере содействия их трудоустройству. Работа инвалидов на обычных (не специализированных) предприятиях, с одной стороны, напрямую расширяет опыт общения населения с ними, с другой стороны, создает дополнительные возможности для социального участия инвалидов через повышение их материальной обеспеченности.

В мире есть множество примеров комплексного решения проблем инвалидов. В европейских странах социальная политика с 80-х гг. XX века была акцентирована на преодолении социального исключения инвалидов. Исторически обращение к проблемам социальной эксклюзии связано с развитием правозащитных движений самих инвалидов. Первым следствием всплеска гражданской

<sup>2</sup> Инвалидность и здоровье / Всемирная организация здравоохранения. URL: <http://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>

<sup>3</sup> Healthy life expectancy (HALE). Data by country. Global Health Observatory data repository. World health organization. URL: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.HALE?lang=en>

Таблица 1. Численность инвалидов по возрастным группам, 2017 год, тыс. человек и % от общей численности инвалидов

| Территория           | Всего     | 18–30     |     | 31–40     |     | 41–50     |      | 51–60     |      | Старше 60 |      |
|----------------------|-----------|-----------|-----|-----------|-----|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
|                      | тыс. чел. | тыс. чел. | %   | тыс. чел. | %   | тыс. чел. | %    | тыс. чел. | %    | тыс. чел. | %    |
| РФ                   | 11460     | 527       | 4,6 | 774       | 6,8 | 1027      | 8,9  | 2053      | 17,9 | 7078      | 61,8 |
| СЗФО                 | 1279      | 39        | 3,1 | 60        | 4,7 | 79        | 6,2  | 174       | 13,7 | 925       | 72,3 |
| Республика Карелия   | 63        | 2         | 3,4 | 3         | 4,9 | 4         | 6,6  | 8         | 13,1 | 46        | 72,1 |
| Республика Коми      | 63        | 3         | 5,0 | 5         | 8,5 | 6         | 9,9  | 12        | 19,7 | 36        | 56,8 |
| Архангельская обл.   | 87        | 3         | 3,8 | 5         | 5,9 | 6         | 7,7  | 13        | 15,1 | 59        | 67,6 |
| Ненецкий авт. округ  | 2         | 0,14      | 4,8 | 0,21      | 7,2 | 0,27      | 9,4  | 0,54      | 18,6 | 1,7       | 60,1 |
| Вологодская обл.     | 101       | 3         | 3,1 | 5         | 5,3 | 7         | 6,9  | 17        | 17,2 | 68        | 67,6 |
| Калининградская обл. | 71        | 2         | 4,1 | 4         | 6,2 | 5         | 8,3  | 11        | 16,6 | 46        | 64,8 |
| Ленинградская обл.   | 142       | 4         | 3,3 | 7         | 5,4 | 9         | 7,0  | 22        | 15,9 | 97        | 68,4 |
| г. Санкт-Петербург   | 605       | 13        | 2,2 | 19        | 3,2 | 27        | 4,5  | 64        | 10,1 | 480       | 79,4 |
| Мурманская обл.      | 28        | 1         | 5,5 | 2         | 7,9 | 2         | 10,3 | 4         | 16,4 | 17        | 59,8 |
| Новгородская обл.    | 62        | 3         | 3,6 | 3         | 5,7 | 4         | 7,4  | 10        | 17,1 | 41        | 66,3 |
| Псковская обл.       | 49        | 2         | 4,8 | 3         | 7,6 | 4         | 8,9  | 8         | 16,9 | 30        | 61,7 |

Источник: Федеральный реестр инвалидов. URL: <https://sfri.ru>

активности стал пересмотр преобладавшей в то время концепции инвалидности: утвердилось представление о том, что инвалидность является не недостатком человека, а скорее следствием несовершенства общества. Затем было преобразовано законодательство отдельных стран, разработаны и приняты международные нормативно-правовые акты, защищающие права инвалидов. Динамичное развитие общественного движения за независимую жизнь инвалидов в европейских странах сопровождалось расширением тематики научных исследований, связанных с оценкой эффективности социальной политики в отношении данной категории населения. Была сформулирована типология моделей политики инвалидности (F.R. Drake [3]). В работах таких авторов, как G.A.M. Backenroth [4], Ed. Westerhout [5], N. Acheson [6], W. van Oorschot, B. Hvinden [7], M. Floyd, J. Curtis [8], M.A. Verdugo, A. Jimenez, F.B.J. de Urries [9], W. van Oorschot, K. Boos [10], S. Bengtsson [11], F. Lundstrom, D. McAnaney, B. Webster [12], R. Lindqvist [13], представлены результаты исследований практического опыта и проблем, связанных с выстраиванием социальной политики в отношении инвалидов в странах Европы.

В России изучение отношений инвалидов и общества в рамках социальной модели инвалидности началось позднее, уже в постсоветский период. Социальное участие, уровень жизни, жизненные стратегии инвалидов исследовали Е.Р. Ярская-Смирнова, П.В. Романов. По их мнению, российская модель политики в отношении инвалидов по состоянию на 2005 год принадлежала к типу так называемой максимальной политики (согласно типологии Р.Ф. Дрейка). Ее отличительной чертой служит использование стратегического подхода государства к решению совокупности проблем, вызванных инвалидизацией населения, на фоне сохраняющейся сегрегации инвалидов от остального общества [14]. С момента написания указанной научной работы в российском законодательстве произошли некоторые прогрессивные изменения.

В настоящее время ключевым нормативно-правовым актом Российской Федерации, регулирующими проводимую в отношении инвалидов политику, служит ФЗ № 181 «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (принят в 1995 году). В тексте данного документа закреплены принципы недопустимости дискриминации по призна-

ку инвалидности в реализации гражданских прав, а также обязательства России по обеспечению доступности среды для инвалидов и всесторонней социально-экономической поддержке с целью предоставления им возможности наиболее полного участия в жизни общества.

На государственном уровне признание всесторонней ответственности по выполнению обязательств, касающихся создания условий для наиболее полного участия инвалидов в социальной жизни, ознаменовалось ратификацией Россией Конвенции ООН<sup>4</sup> «О правах инвалидов» и принятием государственной программы «Доступная среда на 2010–2015 гг.»<sup>5</sup>, которая впоследствии была продлена до 2020 года. Концептуальной базой этой программы российские исследователи считают модель социальных и средовых изменений (согласно типологии Р.Ф. Дрейка) [15]. Данная модель социальной политики выгодно отличается от максимальной модели тем, что ориентирована на активное включение инвалидов в жизнь общества. Государство в данном случае гарантирует инвалидам реализацию гражданских прав. В том числе это обязательство предполагает устранение барьеров, препятствующих равному участию инвалидов в жизни общества. Российская программа «Доступная среда» служит одним из инструментов реализации такого рода политики. Ее цель состоит в создании правовых, экономических и институциональных условий, способствующих интеграции инвалидов и общества, повышению уровня их жизни. Тематическими направлениями подпрограмм являются: обеспечение доступности объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности, совершенствование работы системы МСЭ, системы комплексной абилитации и реабилитации. В числе ожидаемых результатов

программы увеличение доли работающих инвалидов трудоспособного возраста до 40% от общей численности инвалидов трудоспособного возраста, увеличение доли инвалидов, положительно оценивающих отношение общества к их проблемам, до 52% к 2020 году. Формирование доступной среды – одна из множества социальных проблем, в решении которых Россия пока отстает от развитых стран. Чем выше будет качество исполнения мероприятий тематических целевых программ, тем быстрее будет ликвидирован разрыв между декларируемыми и реально исполняемыми правами российских инвалидов.

Отечественные исследователи обращались к проблеме оценки результативности выполнения региональных и муниципальных программ, направленных на преодоление разобщенности инвалидов и общества. Ими использовались, как правило, данные точечных замеров, позволяющие оценить текущую ситуацию. В разные годы исследования, затрагивающие проблемы формирования доступной для инвалидов среды, а также качество госуправления в этой сфере, вели Э.К. Наберушкина [16], Г.З. Абдулхакова и О.Л. Гончарова [17], С.Г. Терскова, Е.С. Гаврилова и Е.Е. Юркова (2016) [18], О.Г. Седых и В.А. Ковтун (2015) [19]. Вопросы финансирования и управления реализацией госпрограммы «Доступная среда» рассматривали в своих работах С.С. Иванова и Е.В. Кириллова (2015) [20], Н.А. Бикалова и Е.А. Кротова (2015) [21], Т.В. Бутова, Д.А. Кузьмина и М.С. Цыплакова (2014) [22]. Полученные в их трудах выводы свидетельствуют о возможности существенного улучшения самой процедуры разработки целевых программ и о необходимости более детального контроля их выполнения на каждом этапе [23]. Так, в исследовании Т.А. Головиной показано, что формирование доступной среды в России по состоянию на 2012 год находилось на очень низком уровне. В качестве примера она приводит Новгородскую область, где, по результатам социологических исследований, доступны были только 10% объектов социальной инфраструктуры, а также г. Ар-

<sup>4</sup> О ратификации Конвенции о правах инвалидов: Федеральный закон от 3 мая 2016 года № 46-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/70170066>

<sup>5</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы: Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2015 года № 1297. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

хангельск и г. Курск, где критериям доступности для инвалидов отвечали только 13 и 5% таких объектов соответственно [24].

Мероприятия федеральной программы «Доступная среда» и типовых программ субъектов Российской Федерации в этой сфере в основном были ориентированы на приспособление к особым потребностям инвалидов социально значимых объектов и услуг. В меньшей степени акцент делался на сокращении социальной дистанции при взаимодействии инвалидов и остальных граждан. Между тем именно возможность социального участия приводит к интеграции. В связи с этим особую значимость приобретает изучение мнения самих инвалидов о доступности среды и возможности социального участия в том регионе, где они проживают.

В данной работе на примере Вологодской области мы проанализируем, как в течение ряда лет менялись оценки, высказываемые инвалидами, в отношении доступности среды и характера взаимоотношений с окружающими людьми. Попытаемся ответить на вопрос о том, привело ли выполнение мероприятий региональной программы «Безбарьерная среда» к существенному улучшению социального самочувствия людей с инвалидностью, удалось ли преодолеть в регионе средовые и отношенческие барьеры интеграции.

### Материалы и методы

Цель исследования – анализ результатов реализации программы «Безбарьерная среда» в Вологодской области, связанных с обеспечением доступности объектов и услуг для людей с инвалидностью и преодолением их социального исключения.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие задачи:

1) анализ общероссийской ситуации на основе данных о результатах реализации федеральной целевой программы «Доступная среда»;

2) оценка результатов реализации региональной программы Вологодской области «Безбарьерная среда» на основе данных репрезентативных социологических исследований;

3) сопоставление плановых и фактически достигнутых результатов региональной программы;

4) определение приоритетных проблем в сфере создания доступной среды и преодоления социальной эксклюзии инвалидов в Вологодской области;

5) формулировка предложений, направленных на решение выявленных проблем.

Информационную базу исследования составили публикации международных и российских организаций, труды отечественных и зарубежных авторов, нормативно-правовые акты Российской Федерации и Вологодской области, опубликованные в сети Интернет, данные о содержании и результатах реализации государственных целевых программ (федеральной программы «Доступная среда», программы (до 2014 года) и подпрограммы «Безбарьерная среда» (с 2014 года) Вологодской области), официальная статистика. Также использовались данные двух социологических исследований, проведенных специалистами Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Вологодский научный центр» (далее – ФГБУН ВолНЦ РАН) в Вологодской области в 2013–2016 гг. в рамках выполнения договорных работ с АНУ ВО «Агентство мониторинга и социологических исследований»<sup>6</sup>.

Период проведения социологических исследований не полностью совпадает с периодом реализации региональной программы «Безбарьерная среда». Ее выполнение началось еще в 2010 году и продолжалось до 2013 года включительно. Затем с 2014 года создание доступной среды продолжилось в рамках одноименной подпрограммы региональной целевой программы «Со-

<sup>6</sup> Репрезентативная выборка социологического исследования отношения населения Вологодской области к проблемам инвалидов, проводившегося в 2013–2016 гг., включала ежегодно по 1200 респондентов, проживающих в крупных и малых городах региона. В опросе инвалидов о доступности объектов и услуг принимали участие ежегодно около 120 человек. В равной степени в выборке были представлены инвалиды по слуху, по зрению, требующие помощи при передвижении и требующие постоянного постоянного ухода. Ошибка выборки и в том, и в другом исследовании не превышала 5%.

циальная поддержка граждан Вологодской области на период до 2020 года» на основе постановления Правительства области от 28 октября 2013 года № 1098. Цель подпрограммы – создание равных условий для участия инвалидов в жизни общества. Подпрограмма «Безбарьерная среда» в силу изменения статуса, а также ввиду изменений, произошедших на федеральном уровне, отличается от предшествовавшей ей целевой программы по содержанию и объему финансирования. Эти обстоятельства учитывались нами при интерпретации результатов социологического исследования.

### Результаты

Государственная программа «Доступная среда» содержит 55 целевых индикаторов, из которых 8 являются основными и описывают общую результативность выполнения ее мероприятий. Остальные показатели отражают результаты выполнения трех подпрограмм:

1) «Обеспечение условий доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения» – 21 целевой показатель;

2) «Совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов» – 15 показателей;

3) «Совершенствование государственной системы медико-социальной экспертизы» – 11 показателей.

Согласно отчетам о реализации государственной программы «Доступная среда», опубликованным на сайте Министерства труда и социальной защиты населения, в 2016 году величина показателя эффективности реализации ФЦП составила 0,982<sup>7</sup>, что свидетельствует о достаточно последовательном и качественном выполнении плановых мероприятий.

В рамках настоящего исследования мы рассмотрим изменение ряда ключевых по-

казателей программы «Доступная среда». На рост качества работы по таким направлениям ее реализации, как приспособление объектов и услуг приоритетных сфер к потребностям инвалидов, а также обеспечение их равного участия в жизни общества, указывает увеличение числа адаптированных объектов инфраструктуры, доли занятых инвалидов трудоспособного возраста, охвата инвалидов абилитационными и реабилитационными мероприятиями (значения показателей в 2016 году превысили целевое значение, запланированное на 2020 год; табл. 2). Незначительный прирост показателя доступности объектов и услуг в 2016 году, вероятно, обусловлен необходимостью большого объема работ по преобразованию среды. Медленно улучшаются оценки инвалидов отношения к ним и их проблемам населения, а также признания гражданами их навыков, достоинств и способностей. Представляется, что в преодолении этих проблем не следует ждать быстрых результатов в силу инерционности, присущей социальным отношениям. Вероятно, для расширения интеграционных процессов необходимо время, соответствующее периоду взросления подрастающих поколений, воспитываемых на принципах равенства достоинств и прав инвалидов и других людей.

Проанализирована динамика плановых и фактически достигнутых значений ключевых целевых показателей подпрограммы Вологодской области «Безбарьерная среда» за период с 2013 по 2016 год. В 2016 году перечень индикаторов подпрограммы «Безбарьерная среда» был расширен с 15 до 27. В табл. 3 представлены те индикаторы, которые фиксируются в отчетах по подпрограмме с 2013 года, а также отражают обобщенные результаты мероприятий по формированию доступной среды и обеспечению социальной интеграции инвалидов. Все целевые индикаторы подпрограммы можно разделить на две группы по методу их оценки: объективные и субъективные. К первым относятся количественные параметры, отражающие приспособление различных сфер жизнедеятельности к потребностям инва-

<sup>7</sup> Отчет о реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы в 2016 году / Министерство труда Российской Федерации. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/handicapped/161>

Таблица 2. Фактические и плановые (на 2020 год) значения некоторых целевых индикаторов государственной программы «Доступная среда»

| Наименование индикатора государственной программы  | 2013 год | 2014 год | 2015 год | 2016 год | 2020 год** |
|--|----------|----------|----------|----------|------------|
| Доля инвалидов, положительно оценивающих отношение населения к проблемам инвалидов, в общем количестве опрошенных инвалидов, %   | 41       | 46       | 49,6     | 50,8     | 52,5       |
| Доля граждан, признающих навыки, достоинства и способности инвалидов, в общей численности опрошенных граждан   | –        | 35,5     | 38,7     | 42       | 54,7       |
| Доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов, %            | 16,9     | 30,9     | 50,7     | 51,3     | 55         |
| Доля инвалидов, получивших мероприятия по реабилитации и/или абилитации, в общей численности инвалидов, имеющих такие рекомендации в индивидуальной программе реабилитации или абилитации (взрослые) | 42,6     | 43       | 44       | 61,3     | 46,5       |
| Доля инвалидов, получивших мероприятия по реабилитации и/или абилитации, в общей численности инвалидов, имеющих такие рекомендации в индивидуальной программе реабилитации или абилитации (дети)     | 50,9     | 51       | 52       | 73,4     | 57         |
| Доля занятых инвалидов трудоспособного возраста в общей численности инвалидов трудоспособного возраста в Российской Федерации  | –        | 28,2     | 28,2     | 31,8*    | 40         |

\* В 2016 году в трудоспособном возрасте 3725053 инвалидов, из них занято – 1186665 инвалидов.  
\*\* Приведено плановое значение показателя в соответствии с Программой.  
Источники: Отчет о ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2015 годы в 2013 году / Министерство труда Российской Федерации. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/handicapped/70>; Отчет о реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы в 2016 году / Министерство труда Российской Федерации. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/handicapped/161>; Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы: Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=71165834&byPara=1>

лидов, ко вторым – показатели, полученные на основе данных социологических опросов населения региона (индикатор № 3) и инвалидов (индикаторы № 1 и 2; см. табл. 3).

Сопоставление плановых и фактически достигнутых в 2016 году значений объективных целевых индикаторов позволяет заключить, что большая часть задач подпрограммы была выполнена. В то же время значение субъективного показателя «доля инвалидов, положительно оценивающих уровень доступности объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности...», в 2016 году оказалось ниже, чем плановое (42 против 50%; см. табл. 3).

Следует отметить, что плановые значения по отдельным индикаторам даже на итоговый год реализации подпрограммы низкие. Это касается в частности индикаторов, иллюстрирующих создание условий

для инклюзивного образования инвалидов (индикаторы № 10 и 11; см. табл. 3). Низкие плановые значения предусмотрены и по объективным абсолютным показателям, касающимся приобретения специализированного транспорта для работы с инвалидами и детьми-инвалидами в системах социальной защиты и образования, а также переоборудования жилых помещений, занимаемых инвалидами. Финансирование работ по этим направлениям, вероятно, не носит регулярного характера и осуществляется по остаточному принципу. С принятием такого подхода может быть связано и упомянутое выше недостижение целевого индикатора № 2. Инвалиды, отвечая на вопрос о доступности среды, в первую очередь опираются на собственный жизненный опыт. Если занимаемое ими жилье, транспорт, которым они пользуются, не приспособлены к по-

**Таблица 3. Фактические и плановые значения некоторых целевых индикаторов подпрограммы «Безбарьерная среда» Вологодской области**

| Целевой индикатор   | 2013 год | 2014 год |      | 2015 год |      | 2016 год |      | 2020 год |
|---|----------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|
|   | факт     | план     | факт | план     | факт | план     | факт | план     |
| Доля инвалидов, положительно оценивающих отношение населения к проблемам инвалидов, в общей численности опрошенных инвалидов в Вологодской области, %   | 30       | 30       | 40   | 48       | 48,2 | н/д      | н/д  | 70       |
| Доля инвалидов, положительно оценивающих уровень доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности, в общей численности опрошенных инвалидов в Вологодской области, %   | 35       | 45       | 44,8 | 47       | 48,1 | 50       | 42,3 | 70       |
| Доля граждан, признающих навыки, достоинства и способности инвалидов, в общей численности опрошенных граждан, %   | н/д      | н/д      | н/д  | н/д      | н/д  | 15       | 40   | 54,7     |
| Доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов, %   | 40       | 45       | 44,7 | 47       | 47   | 60       | 60   | 87       |
| Доля приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов, нанесенных на карту доступности по результатам их паспортизации, среди всех приоритетных объектов и услуг   | 50       | 70       | 67   | 68       | 73   | 80       | 80   | 92       |
| Доля объектов социальной инфраструктуры, на которые сформированы паспорта доступности, среди общего количества объектов социальной инфраструктуры в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других МГН  | 50       | 70       | 76,4 | 78       | 78   | 80       | 86   | 92       |
| Количество жилых помещений, в которых проживают инвалиды, и входных групп в жилые помещения, приспособленных к потребностям инвалидов   | 86       | 0        | 0    | 0        | 0    | 4        | 5    | 0        |
| Доля парка подвижного состава автомобильного и городского наземного электрического транспорта общего пользования, оборудованного для перевозки МГН, в парке этого подвижного состава  | 31,3     | 31,3     | 32   | 31,3     | 31,3 | 31,3     | 30,4 | н/д      |
| Количество транспорта, приобретенного для организации работы с инвалидами, детьми-инвалидами в организациях социальной защиты населения, образования  | 19       | 5        | 3    | 1        | 1    | 2        | 2    | 2        |
| Доля общеобразовательных организаций, в которых создана универсальная безбарьерная среда для инклюзивного образования детей-инвалидов, в общем количестве общеобразовательных организаций   | 5,2      | 12,6     | 12,6 | 20       | 20   | 22,3     | 22,3 | 23,2     |
| Доля приоритетных объектов в сфере среднего профессионального образования, в которых создана универсальная безбарьерная среда для инклюзивного образования инвалидов, в общем количестве приоритетных объектов в сфере среднего профессионального образования   | 7        | 11       | 11   | 11       | 14,8 | 14,8     | 19   | 25       |
| Доля специалистов, прошедших обучение и повышение квалификации по вопросам реабилитации и социальной интеграции инвалидов, среди всех специалистов, занятых в этой сфере  | 40       | 50       | 50,1 | 55       | 55   | 75       | 76,3 | 86       |
| Источники: Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Социальная поддержка граждан в Вологодской области на 2014–2018 годы» за 2014 год // Результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования / Департамент социальной защиты населения Вологодской области. URL: <a href="http://socium.gov35.ru/dokumenty-strategicheskogo-planirovaniya/files/Godovoy-otchet-za-2014-god.pdf">http://socium.gov35.ru/dokumenty-strategicheskogo-planirovaniya/files/Godovoy-otchet-za-2014-god.pdf</a> ; Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Вологодской области за 2015 год // Результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования / Департамент социальной защиты населения Вологодской области. URL: <a href="http://socium.gov35.ru/dokumenty-strategicheskogo-planirovaniya/files/skany/Svod_doklad_po_vsem_gos_prog.pdf">http://socium.gov35.ru/dokumenty-strategicheskogo-planirovaniya/files/skany/Svod_doklad_po_vsem_gos_prog.pdf</a> ; Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Вологодской области за 2016 год // Результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования / Департамент социальной защиты населения Вологодской области. URL: <a href="http://socium.gov35.ru/dokumenty-strategicheskogo-planirovaniya/files/Godovoy-doklad-za-2016-god.pdf">http://socium.gov35.ru/dokumenty-strategicheskogo-planirovaniya/files/Godovoy-doklad-za-2016-god.pdf</a> |          |          |      |          |      |          |      |          |



требностям инвалидов, оценка доступности среды автоматически снижается. В то же время ясно, что невозможно за несколько лет обеспечить полную доступность среды для каждого из инвалидов. Однако затраты на эти мероприятия можно оптимизировать при грамотной организации работы по выявлению потребностей инвалидов региона в конкретных приспособлениях среды.

Позитивным моментом реализации подпрограммы служит то, что удалось добиться высоких результатов в паспортизации и картировании объектов социальной инфраструктуры в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов. По состоянию на 2016 год паспорта доступности имели 86% этих объектов, на карту были нанесены 80% из них. Можно также ожидать, что преодолению иных барьеров интеграции будут способствовать высокие фактические значения показателя, отражающего охват дополнительной профессиональной подготовкой специалистов по социальной работе с инвалидами (см. табл. 3).

Целевые показатели, описывающие доступность объектов и услуг в отдельных приоритетных сферах жизнедеятельности,

были добавлены в подпрограмму «Безбарьерная среда» только в 2016 году. Поэтому для детального рассмотрения ситуации с доступностью обратимся к анализу данных социологических опросов инвалидов.

Динамика положительных и отрицательных оценок доступности объектов и услуг в отдельных сферах позволяет выявить наиболее проблемные из них, на приведение которых в соответствие потребностям инвалидов необходимо обратить особое внимание (рис. 1).

За период 2013–2016 гг. лучшие результаты в обеспечении доступности были отмечены для сфер информации и связи, культуры, спорта и физкультуры. Благоприятная динамика, выражающаяся в приросте доли положительных оценок доступности, зафиксирована также и для других сфер, за исключением здравоохранения: выросла доля отрицательных оценок доступности объектов и услуг данной сферы. Другая проблема касается того, что для всех сфер заметен прирост доли респондентов, затрудняющихся оценить их доступность. Вероятно, это связано с тем, что доступность объектов и услуг слишком дифференцирована как в

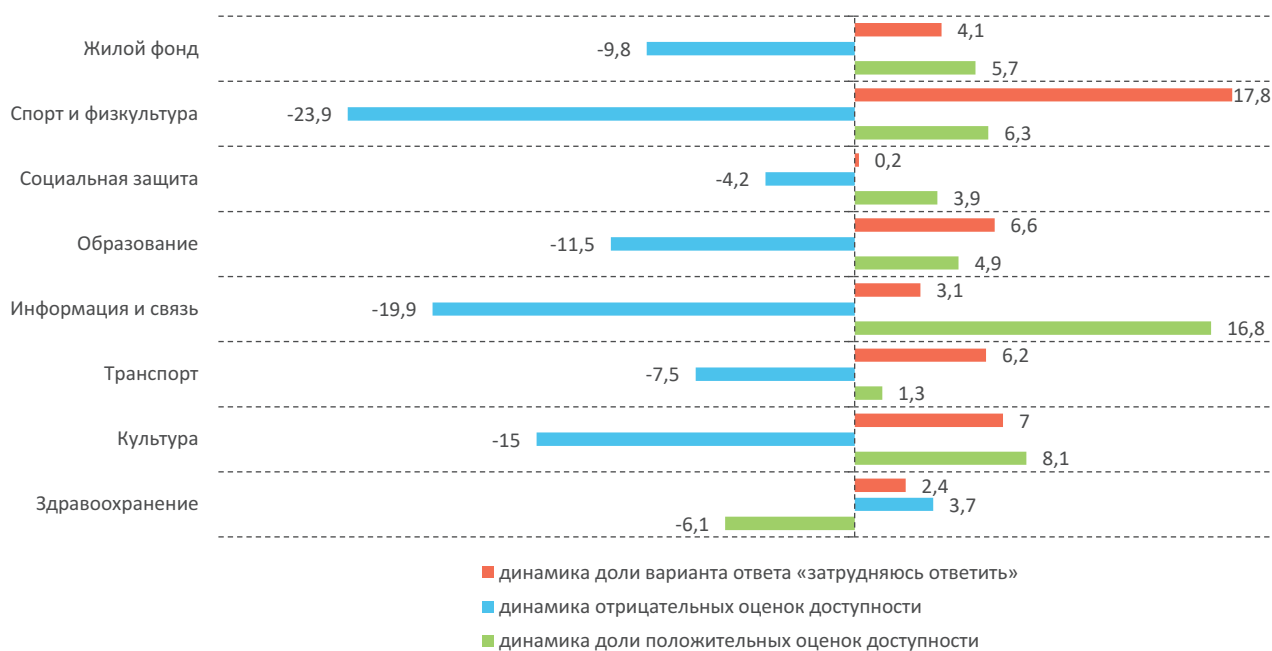


Рис. 1. Динамика оценок доступности объектов и услуг инвалидами в период 2013–2016 гг. (разница показателей начального и конечного года наблюдений)

Источник: данные социологических опросов инвалидов / ФГБУН ВолНЦ РАН, 2013–2016 гг.

территориальном разрезе, так и по отношению к потребностям различных категорий инвалидов. Следует помнить, что создание доступной среды является только первым, базовым условием интеграции инвалидов и общества. Сам процесс интеграции может осуществляться только в едином социокультурном пространстве, включающем ценности обеих сторон. Поэтому точнее отражает общую направленность изменений в формировании доступной среды оценка инвалидами готовности общества к интеграции, его отношения к их проблемам, возможности свободного общения с окружающими, а также ведения полноценной жизни с учетом их состояния здоровья. Последний аспект особенно важен, поскольку свидетельствует о социальном самочувствии рассматриваемой категории населения, о том, как позиционируют себя люди с инвалидностью в региональном сообществе.

Большинство инвалидов, принимавших участие в социологическом опросе в 2016 году, ответило, что отношение общества к их проблемам можно назвать равнодушным (46%; рис. 2).

На протяжении всего периода наблюдения среди респондентов доминировали пессимистические оценки изменений, происходящих в отношениях между инвалидами и обществом. В 2016 году 43% указали, что не заметили, чтобы люди стали внимательнее относиться к проблемам инвалидов. По срав-

нению с 2013 годом доля таких ответов выросла почти на 8 п. п. (рис. 3). Значительная часть инвалидов затрудняется при ответе на данный вопрос. Возможно, это связано с тем, что круг общения инвалидов ограничен близкими родственниками, друзьями и соседями, отношения с которыми, как правило, благополучны. Если человек не выходит из дома, ему крайне сложно оценить, как изменилось отношение окружающих людей с инвалидами.

Социологическое исследование позволяет установить, какие проблемы, связанные с формированием доступной среды и воспитанием толерантного отношения, беспокоят инвалидов, проживающих в регионе. В ходе опроса респондентам предлагалось указать,

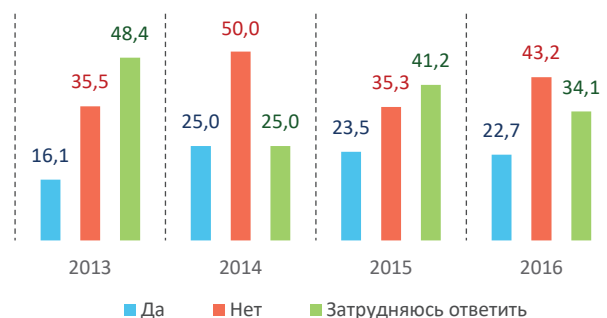


Рис. 3. Динамика распределения ответов инвалидов на вопрос «Отношение населения к проблемам инвалидов за последний год изменилось в лучшую сторону?», % от числа опрошенных

Источник: данные социологических опросов инвалидов / ФГБУН ВолНЦ РАН, 2013–2016 гг.



Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «По Вашему мнению, как общество относится к проблемам инвалидов?» в территориальном разрезе, % от числа опрошенных

Источник: данные социологических опросов инвалидов / ФГБУН ВолНЦ РАН, 2013–2016 гг.

какие ситуации за последний год сопровождались тем, что в связи с инвалидностью они почувствовали негативное отношение окружающих. За рассматриваемый период наиболее часто упоминались среди таких обращений в медицинские учреждения, передвижение по улицам, нахождение в общественном транспорте и посещение торговых центров. Следует отметить, что наблюдаются положительные изменения: инвалиды стали реже отмечать действие отношенческих барьеров практически во всех ситуациях. В то же время к 2016 году заметно выше по сравнению с 2013 годом стала доля респондентов, затруднившихся ответить на данный вопрос (табл. 4). В связи с этим возникает проблема интерпретации полученных данных – наблюдаемая картина является свидетельством преодоления разобщенности или же говорит о том, что инвалиды, напротив, стали реже взаимодействовать с окружающими.

Для того чтобы разобраться с причинами произошедших изменений, обратимся к анализу ответов респондентов с учетом имеющегося у них типа ограничения здоровья. Респонденты всех четырех рассматриваемых категорий чаще всего среди напряженных ситуаций указывали обращение в медицинские

учреждения и передвижение по улицам города. В 2016 году, в отличие от трех остальных категорий, для инвалидов по зрению практически все предложенные к рассмотрению ситуации чаще сопровождались негативным отношением со стороны окружающих. То есть именно они чаще других инвалидов сталкивались с проявлениями дискриминации. Как и в 2013 году (28%), в 2016 году наибольшая доля тех, кто затруднился с ответом на поставленный вопрос, наблюдалась среди инвалидов, требующих постоянного постороннего ухода (36%). Одновременно среди них доля тех, кто ни разу не попал в такие неприятные ситуации, снизилась с 25 до 19%. Можно предположить, что социальное участие инвалидов данной категории сократилось, причем неравномерно. Об этом свидетельствует полное отсутствие отметок в тех ячейках таблицы, которые относятся к сфере досуга и образования. Сложно представить, что инвалиды, требующие постоянного ухода, не столкнулись бы с проблемами при посещении театра или спортзала, в то время как инвалиды трех других категорий такие проблемы испытывали. Следовательно, наблюдаемое распределение указывает на ограниченность опыта повседневного взаимодействия инвалидов данной категории с внешним миром, о замы-

**Таблица 4. Распределение ответов инвалидов на вопрос «Какие ситуации в общении с другими людьми (не инвалидами) вызвали у Вас напряжение за последний год – то есть Вы почувствовали негативное отношение к себе?», % от числа опрошенных**

| Вариант ответа                                      | 2013 год | 2014 год | 2015 год | 2016 год |
|---|----------|----------|----------|----------|
|   | 134 чел. | 134 чел. | 139 чел. | 132 чел. |
| Обращение в медицинские учреждения                  | 39,6     | 36,6     | 32,4     | 31,8     |
| За последний год не было ни одной ситуации          | 23,1     | 17,9     | 25,9     | 24,2     |
| Затрудняюсь ответить                                | 14,2     | 14,2     | 15,1     | 21,2     |
| Передвижение по улицам города                       | 32,8     | 34,3     | 15,8     | 18,9     |
| Нахождение в общественном транспорте                | 22,4     | 18,7     | 8,6      | 12,1     |
| Пребывание в магазинах, торговых центрах и т. п.    | 25,4     | 26,1     | 11,5     | 9,1      |
| Общение с представителями органов социальной защиты | 14,2     | 4,5      | 10,1     | 6,1      |
| Посещение учреждений спорта и физкультуры           | 15,7     | 3,7      | 6,5      | 3        |
| Пребывание в парках, на природе                     | 11,2     | 5,2      | 1,4      | 2,3      |
| Посещение учреждений культуры                       | 10,4     | 9        | 6,5      | 2,3      |
| Посещение образовательных учреждений                | 10,4     | 4,5      | 4,3      | 2,3      |
| Другие ситуации                                     | 3        | 3,7      | 4,3      | 2,3      |

Источник: данные социологических опросов инвалидов / ФГБУН ВолНЦ РАН, 2013–2016 гг.

кании их социальных связей на ближайшем окружении и сотрудниках сфер соцзащиты и здравоохранения, от которых напрямую зависит состояние их здоровья и самочувствие. Инвалиды, требующие помощи при передвижении, в 2016 году реже, чем в 2013 году, указывали на то, что сталкивались с негативным отношением окружающих во всех перечисленных ситуациях. Среди них также выросла доля тех, кто обладал только положительным опытом взаимодействия с людьми (19% в 2013 году, 25% в 2016 году). Их положение можно назвать средним: данная категория сталкивается с негативным отношением окружающих реже, чем инвалиды по зрению, но чаще, чем инвалиды по слуху (табл. 5).

В ходе социологических исследований инвалиды имели возможность назвать те проблемы с доступностью среды, которые препятствуют их нормальному участию в жизни

общества. Перечень таких проблем в 2013 году включал 21 позицию, в 2014 году – 15, в 2015 году – 11, в 2016 – 16 позиций. Причем наблюдалась специфика проблем, характерных для инвалидов, имеющих разные типы ограничений жизнедеятельности. Так, в 2016 году инвалиды по зрению отмечали неудобство мелкого шрифта, используемого для написания номеров маршрутов на бортах общественного транспорта, а также на этикетках продуктов в магазинах, недоступность самого общественного транспорта. Инвалиды по слуху отмечали нехватку услуг по сурдопереводу, неудобство системы оповещения на вокзале, низкое качество технических средств реабилитации. Инвалиды, требующие помощи при передвижении, указывали на невозможность самостоятельного выхода из дома, недоступность общественного транспорта, отсутствие социального такси,

**Таблица 5. Распределение ответов инвалидов на вопрос «Какие ситуации в общении с другими людьми (не инвалидами) вызвали у Вас напряжение за последний год – то есть Вы почувствовали негативное отношение к себе?», % от числа опрошенных**

| Вариант ответа                                      | Инвалид по зрению |          | Инвалид по слуху |          | Инвалид, требующий помощи при передвижении |          | Инвалид, требующий постоянного постороннего ухода |          |
|---|-------------------|----------|------------------|----------|--|----------|---|----------|
|   | 2013 год          | 2016 год | 2013 год         | 2016 год | 2013 год                                   | 2016 год | 2013 год  | 2016 год |
| Передвижение по улицам города                       | 69,8              | 25,8     | 10,7             | 20,6     | 32,3                                       | 16,7     | 3,1   | 12,9     |
| Обращение в медицинские учреждения                  | 58,1              | 38,7     | 32,1             | 23,5     | 32,3                                       | 36,1     | 28,1  | 29       |
| Нахождение в общественном транспорте                | 48,8              | 19,4     | 7,1              | 5,9      | 16,1                                       | 13,9     | 6,3   | 9,7      |
| Пребывание в магазинах, торговых центрах и т. п.    | 62,8              | 16,1     | 10,7             | 5,9      | 12,9                                       | 8,3      | 0   | 6,5      |
| Пребывание в парках, на природе                     | 25,6              | 3,2      | 3,6              | 2,9      | 9,7  | 8,3      | 0   | 0        |
| Посещение учреждений культуры                       | 23,3              | 6,5      | 3,6              | 0        | 9,7  | 2,8      | 0   | 0        |
| Посещение учреждений спорта и физкультуры           | 32,6              | 9,7      | 10,7             | 0        | 9,7  | 2,8      | 3,1   | 0        |
| Общение с представителями органов социальной защиты | 25,6              | 9,7      | 7,1              | 5,9      | 9,7  | 8,3      | 9,4   | 0        |
| Посещение образовательных учреждений                | 30,2              | 3,2      | 0                | 2,9      | 3,2  | 2,8      | 0   | 0        |
| Другие ситуации                                     | 2,3               | 6,5      | 7,1              | 2,9      | 3,2  | 0        | 0   | 0        |
| За последний год не было ни одной ситуации          | 16,3              | 19,4     | 35,7             | 32,4     | 19,4                                       | 25       | 25  | 19,4     |
| Затрудняюсь ответить                                | 2,3               | 12,9     | 3,6              | 20,6     | 25,8                                       | 16,7     | 28,1  | 35,5     |

Источник: данные социологических опросов инвалидов / ФГБУН ВолНЦ РАН, 2013–2016 гг.

а также возможности пройти специальный курс лечения. В 2015 году респонденты этой категории также сообщали, что парковочные места инвалидов часто заняты обычными автомобилями. Для инвалидов, требующих постоянного постороннего ухода, специфическими проблемами являются платность социальных и бытовых услуг, особенно услуг социального работника, а также невозможность самостоятельного выхода из дома, сложность в оформлении льгот по коммунальным платежам. Проблемой, актуальной для трех из четырех рассматриваемых категорий инвалидов в регионе, является трудоустройство: в 2016 году ее наличие отметили 13% инвалидов по зрению, 12% инвалидов по слуху, 6% инвалидов, требующих помощи при передвижении.

На фоне приведенных фактов интересно обратиться к мнению жителей региона о готовности общества к интеграции инвалидов. В рамках проводимого в период 2013–2016 гг. ежегодного социологического опроса населения Вологодской области респондентам предлагалось ответить на ряд вопросов: в какой мере современное общество готово к интеграции, как они лично относятся к людям с инвалидностью, видят ли в них особые качества, отличающие их от остальных граждан, насколько терпимо относятся к возможности близких отношений с инвалидами. Установлено, что за указанный период выросла доля людей, которые не испытывают психологического дискомфорта во время общения с инвалидами (с 56 до 63%), а также тех, кто дал оптимистичные оценки готовности общества к интеграции (с 13 до 22%). Наряду с этим высокой оставалась доля респондентов, негативно воспринимающих возможное вступление близкого человека в брак с инвалидом: 23% опрошенных в 2016 году сказали, что стали бы препятствовать этому событию. Среди населения региона широко распространены представления о том, что инвалидов отличают от других людей более ярко выраженные любовь к жизни, выносливость и жизнестойкость (53% в 2016 году), воля (52%), доброта (40%), но в то же время – обидчивость (36%), застенчи-

вость (26%), беспомощность (19%). Перечисленные факты свидетельствуют о позитивном восприятии жителями региона самой идеи интеграции и наряду с этим об отсутствии у них объективных знаний о том, как правильно вести себя при общении с инвалидами. Это снижает готовность населения оказывать поддержку людям с инвалидностью и препятствует формированию у него корректных представлений об инвалидах.

Важнейшим участником современных социальных отношений выступают средства массовой информации. Контент их сообщений во многом формирует образ мыслей и представления современников об инвалидах и присущих им проблемах. В силу того что не всегда в задачи СМИ входит создание именно положительных стереотипных образов отдельных групп населения, часть информации об инвалидах не способствует, а скорее, препятствует интеграции общества. Очень часто рассказы о жизни инвалидов сопровождаются призывами к толерантности и взаимопомощи, но редко встречаются материалы, которые дают практические рекомендации о том, как именно можно способствовать улучшению социально-экономического положения группы. На сегодняшний день такие практически ориентированные сообщения в дефиците, именно их необходимо распространять среди разных аудиторий СМИ. Положительный образ инвалидов может быть сформирован и посредством распространения информации о биографиях выдающихся людей, имевших инвалидность, но сумевших благодаря своим личностным качествам и поддержке окружающих добиться успеха и признания своих достижений. Это могут быть биографии современников и соотечественников, живших в недавнем историческом прошлом. Главное требование к таким рассказам – они должны вызывать у аудитории сопереживание и формировать представление о равных достоинствах людей вне зависимости от состояния их здоровья.

В 2016 году инвалиды, проживающие в Вологодской области, низко оценили качество работы СМИ, указав, что освещению

проблем инвалидов уделяется недостаточное внимание (рис. 4). Помимо дефицита таких просветительских материалов в регионе существует проблема «разорванности» информационного поля: источники информации, а также тематика публикаций, которые интересны для инвалидов, могут быть неактуальными для населения. На сегодняшний день работа СМИ – «слабое звено» в системе мер по созданию общества равных возможностей.

В ходе исследования респондентам задавался обобщающий вопрос о том, что, на их взгляд, необходимо изменить в проводимой государством социальной политике.

Наибольшую поддержку получил вариант ответа «необходимы существенные изменения». При этом за период исследования (2013–2016 гг.) выросла доля тех, кто высказывался за полный пересмотр проводимой политики (рис. 5). Эти факты свидетельствуют о повышении гражданской активности и росте потребности инвалидов в улучшении среды. Для субъектов, участвующих в разработке социальной политики, такое распределение – сигнал о необходимости привлечения представителей гражданского общества к обсуждению актуальных направлений социальной поддержки инвалидов.

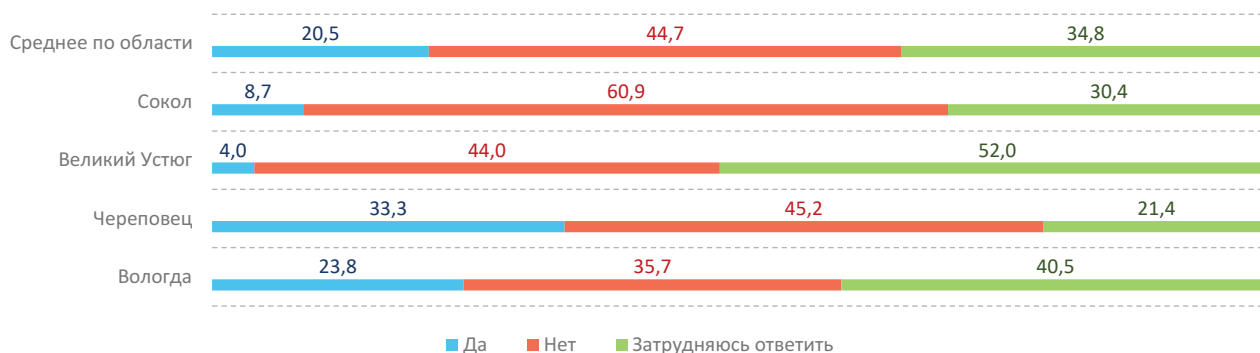


Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «На Ваш взгляд, достаточно ли внимания уделяется в СМИ проблемам людей, имеющих инвалидность?» в территориальном разрезе, % от числа опрошенных

Источник: данные социологических опросов инвалидов, проживающих в Вологодской области / ФГБУН ВолНЦ РАН, 2013–2016 гг.



Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «Что нужно изменить в государственной социальной политике в первую очередь?», % от числа опрошенных

Источник: данные социологических опросов инвалидов, проживающих в Вологодской области / ФГБУН ВолНЦ РАН, 2013–2016 гг.

### Обсуждение

Как показывают результаты исследования, формирование доступной среды в Вологодской области отличается неравномерностью. Если для нескольких сфер заметны значительные прогрессивные изменения, то для остальных сохраняются проблемы. В некоторой степени сложившаяся ситуация обусловлена тем, что преобразования объектов в одних сферах требуют значительно больших затрат по сравнению с другими. Например, адаптация услуг связи может быть произведена однократно, но при этом она вызовет масштабный положительный эффект, поскольку изменения отметят сразу все абоненты. В то же время для того чтобы адаптировать пути передвижения в объектах жилого фонда, используемых инвалидами, требуются гораздо большие вложения, а эффект будет замечен только тем людям, которые непосредственно проживают в этих домах. Кроме того, имеют место проблемы распределения обязанностей и ответственности за реализацию мероприятий программы между различными ведомствами, а также неравномерность финансирования приспособления различных сфер. Так, на 2015 и 2016 годы не было запланировано выделения денежных средств для приспособления объектов жилого фонда.

В плане выявленных проблем с организацией доступной среды Вологодская область не является уникальным регионом. Например, в Казани в начале периода реализации тематической региональной целевой программы проводилось социологическое исследование доступности среды для инвалидов. Респонденты были выбраны из числа инвалидов-колясочников. Основные сложности, с которыми они сталкивались, в основном те же, что и выявленные в Вологодской области: узкие дверные проемы, отсутствие оборудованных лифтов и подъемников в зданиях (в том числе в жилых домах), трудности при посадке и высадке из общественного транспорта, некачественные пешеходные маршруты. Но между этими регионами есть и различие: в Вологодской области проблемы с формированием доступ-

ной среды сопровождаются сложностями в преодолении отношенческих барьеров. В это же время инвалиды в Казани, несмотря на перечисленные проблемы, в целом положительно воспринимали результаты реализации целевой программы «Доступная среда», в частности, 68% из них отметили, что отношение общества к инвалидам изменилось в лучшую сторону [17].

Как следует из приведенных данных, политика государства, в том числе на региональном уровне, должна носить системный характер, а ее мероприятия, особенно касающиеся воспитания населения, должны быть рассчитаны на долгосрочный период. Требуется налаживание межведомственных отношений при решении проблем организации доступной среды, преодолении дискриминации инвалидов на рынке труда, в сфере образования и реализации основных гражданских прав (на свободу передвижения, на свободу и личную неприкосновенность и др.).

Поскольку стереотипные представления людей о социальных группах, в том числе об инвалидах, сложно поддаются коррекции, усилия по преодолению социального исключения инвалидов и по формированию у населения толерантного отношения к ним будут результативны только при длительном и последовательном воспитательном воздействии, прежде всего, на подрастающее поколение. В связи с этим целесообразно введение специальных образовательных программ в школах, а также усиление внимания к культурно-просветительской работе со взрослыми посредством организации бесплатного обучения специальным языкам общения, правилам этикета при взаимодействии с инвалидами, развитию форм совместной досуговой деятельности инвалидов и остальной части населения, расширению спектра культурно-массовых мероприятий, доступных для посещения людьми с ограниченными возможностями здоровья.

В основе изменения сложившегося в обществе образа инвалидов должна лежать трансформация их социального положения, роли, которую они играют в культурной и экономической жизни. Инвалиды, имею-

щие заметные для всех нарушения здоровья, традиционно воспринимаются окружающими как люди, нуждающиеся в постоянной поддержке, зависимые и неспособные к самостоятельным решениям. О том, что этот стереотип все еще жив, свидетельствуют и данные проведенного социологического исследования.

За рубежом преодоление негативного образа инвалидов протекало параллельно с усилением общественной активности самих людей с инвалидностью, сопровождалось борьбой за равные права и возможности их реализации. В Великобритании, например, сложилось движение за независимую жизнь инвалидов под девизом «Ничего для нас без нас!». Благодаря развитию таких социальных движений идее создания общества равных возможностей удалось получить поддержку широких масс населения.

Уже на основе достижения общественного согласия по данному вопросу были разработаны законодательные нормы, регулирующие работу государства по социальной поддержке инвалидов и обеспечению их равного участия. На первых этапах преобразования социальной политики случались ошибки, обусловленные избыточным энтузиазмом относительно возможностей социальной инклюзии людей с ментальными или иными тяжелыми нарушениями здоровья. Благодаря таким примерам продемонстрирована важность дифференцированного подхода к разработке мероприятий и инструментов интеграции для людей с разными типами ограничений жизнедеятельности. Здесь следует отметить, что в России адресность выступает одним из принципов

развития системы социальной поддержки населения [25]. Поэтому можно ожидать, что со временем его реализация станет неотъемлемым элементом государственных целевых программ федерального и регионального уровня, направленных на создание условий для интеграции инвалидов и общества.

Отношение населения к проводимой социальной политике во многом определяется тем, насколько реализуемые мероприятия отвечают критерию социальной справедливости. Представление о ней, согласно исследованиям Института социологии РАН, составляет одну из фундаментальных черт национального менталитета [26]. Следовательно, в глазах населения расходы государства на поддержку инвалидов должны быть легитимны, в противном случае преодоление социальной разобщенности будет оставаться одной из острых социальных проблем. По данным социологического опроса «Социокультурная модернизация регионов», проведенного ФГБУН ВолНЦ РАН в 2016 году<sup>8</sup>, среди населения Северо-Западного федерального округа преобладает конструктивное, уважительное отношение к правам социально уязвимых категорий населения. О том, что относят инвалидов именно к этой категории, требующей особой поддержки государства, заявили 82% респондентов. Среди опрошенных 11% придерживаются мнения о том, что оказание помощи социально уязвимым категориям населения должно сочетаться с повышением их собственной активности в изменении жизненной ситуации. Но в целом ответственность за помощь данным категориям большинство опрошенных (88%) возлагает на государство, лишь 13%

<sup>8</sup> Объем выборочной совокупности – 3100 респондентов в пяти регионах Северо-Западного федерального округа, в том числе: в Мурманской области – 400, в Калининградской – 400, в Новгородской – 400, в Республике Карелии – 400, в Вологодской области (контрольный регион) – 1500. Метод опроса – анкетирование по месту жительства респондентов. Репрезентативность выборки обеспечивается соблюдением пропорций между городским и сельским населением; пропорций между жителями населенных пунктов различных типов (сельские населенные пункты, малые и средние города); половозрастной структуры взрослого населения регионов. При определении точек опросов учитывается их равнопредставленность в федеральных избирательных округах; при проведении опросов в населенных пунктах – их равнопредставленность в избирательных округах (участках). Ошибка выборки не превышает 5%.

В проведении опроса с ФГБУН ВолНЦ РАН сотрудничали следующие организации: Новгородская область – ГОБУ «Общественно-аналитический центр», Калининградская область – Исследовательская компания «КМГ» (ООО), Мурманская область – ФГБУН Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского НЦ РАН, Республика Карелия – ФГБУН Институт экономики Карельского научного центра РАН.



респондентов отметили ведущую роль семьи, 16% – общества. Мнения о том, что соотечественники испытывают дискомфорт при общении с инвалидами вне зависимости от ситуации и личности собеседника, придерживаются 13% опрошенных.

Для государства такое восприятие означает, что необходимо избрать инструменты социальной политики, способные обеспечить достижение положительного экономического эффекта, в идеале – для всего населения. То есть задача государства – сформировать механизм создания определенного общественного блага. В связи с этим остановимся на тех инициативах, которые отвечают современным социальным настроениям.

В 2016 году в значительной мере активизировалась деятельность государства по разработке и внедрению механизмов содействия трудоустройству инвалидов. Так, Министерство труда планирует разработать в 2017–2019 годах единый стандарт услуги по сопровождению инвалидов молодого возраста при трудоустройстве. Ожидается, что к 2020 году он будет утвержден и станет обязательным для всех регионов. Разработка такого стандарта, в свою очередь, является частью плана мероприятий по реализации в субъектах РФ программ сопровождения инвалидов молодого возраста при получении образования и трудоустройстве. План предусматривает такие меры поддержки, как профессиональная ориентация детей-инвалидов, инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, развитие практики целевого приема и целевого обучения инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья в вузах и профессиональных образовательных организациях, инклюзивное профессиональное образование, мониторинг трудоустройства инвалидов – выпускников вузов и ссузов, содействие развитию предпринимательских навыков у молодых людей с инвалидностью, внесение в перечень государственных услуг, оказываемых

региональными госорганами, услуги по сопровождению инвалидов молодого возраста при трудоустройстве<sup>9</sup>.

В других сферах также разрабатываются мероприятия, направленные на включение инвалидов в жизнь общества. Так, постоянно в зоне внимания власти находится тема инклюзивного образования, формирования у подрастающего поколения навыков общения с инвалидами. В школах проводят уроки толерантности, в тематику которых входит и обсуждение проблем инвалидов<sup>10</sup>.

Перспективным направлением в работе с инвалидами является поддержка и стимулирование развития проектов социальных инноваций. Данные проекты чаще всего реализуют социально ориентированные коммерческие предприятия или социально ориентированные некоммерческие организации. Причем в первом случае проекты предполагают не только ярко выраженный социальный эффект, но и получение экономической выгоды. Сотрудничество власти с социально ориентированными предприятиями и организациями позволяет оптимизировать распределение ресурсов, придать работе по формированию общества равных возможностей более динамичный и адресный характер, лучше учесть актуальные потребности местных сообществ и самих инвалидов.

В Вологодской области действуют общественные организации, заинтересованные в сотрудничестве в решении проблем инвалидов. К их числу принадлежат различные общества инвалидов, молодежные объединения, ветеранские организации. Активное участие этих организаций в решении проблем с созданием доступной среды говорит о том, что они составляют общественный ресурс, способный влиять на интеграционный процесс в регионе. В связи с этим полагаем, что региональной власти следует тесно сотрудничать с общественными организациями инвалидов, в том числе

<sup>9</sup> Правила сопровождения молодых инвалидов при трудоустройстве появятся к 2020 году / Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <http://www.garant.ru/news/816399>

<sup>10</sup> Уроки толерантности в школах России. Досье / ТАСС: информационное агентство России. URL: <http://tass.ru/info/2440691>

привлекать их представителей к оценке результативности мероприятий областной подпрограммы «Безбарьерная среда» в качестве независимых экспертов и консультантов. Актуальным направлением совместной работы региональных властей и общественных организаций может стать создание открытых дискуссионных площадок для разработки общих ценностных ориентиров, обсуждения актуальных и для населения, и для инвалидов проблем. Это позволит получить представление о существующих барьерах в общении, выработать конструктивные решения по их преодолению.

Организация досуга инвалидов также должна стать одним из значимых направлений государственной социальной поддержки. В связи с высокой стоимостью посещения культурно-досуговых учреждений инвалиды часто лишены возможности интересно провести свободное время, сформировать собственное мнение о значимых культурных событиях региона. В то же время в г. Вологде есть опыт создания культурно-досугового центра для пожилых людей. Формат КДЦ «Забота»<sup>11</sup> может выступить в роли «прототипа» для создания аналогичных центров, целевой аудиторией которых станут люди с ограниченными возможностями здоровья. Если в регионе появятся такие центры, они станут «узлами» информационного и культурного обмена между инвалидами и населением, что будет способствовать преодолению социальной эксклюзии рассматриваемой категории граждан [27]. Принципиально важной чертой, которая должна обеспечить привлекательность таких центров для людей с инвалидностью по сравнению с общественными организациями, традиционно занимающимися организацией их культурного досуга, может служить то, что за возможность участия в проводимых мероприятиях не нужно будет постоянно платить членские взносы.

### Выводы

Распределение мнений инвалидов указывает, что в Вологодской области достигнуты положительные результаты работы по

формированию доступной среды, но имеются некоторые проблемы в таких сферах, как транспорт и здравоохранение. Медленно улучшаются оценки готовности общества к интеграции, его отношения к проблемам инвалидов, качество освещения этой тематики в СМИ. Не всегда при реализации программы в полной мере учитываются специфические потребности инвалидов, имеющих разные типы ограничений жизнедеятельности.

Анализ ситуации показал, что ключевыми проблемами, препятствующими интеграции инвалидов в регионе, выступают слабая информированность населения о проблемах инвалидов и правилах общения с ними, а также несфокусированность мероприятий по приспособлению среды на реальных потребностях инвалидов. Последнее означает, что адаптация среды требует не только масштабы и больших объемов затрат, но и соблюдения адресности этих усилий. Если в микрорайоне города живут инвалиды по зрению, а среда адаптирована только для инвалидов-колясочников, то нужный социальный эффект мероприятий не будет достигнут. Избежать подобных проблем можно благодаря постоянному сотрудничеству с общественными организациями инвалидов, которые точно знают о проблемах каждого своего участника, могут выполнять функцию экспертов при определении оптимального количества и расположения элементов доступной среды.

Относительно задачи, связанной с достижением максимального (по масштабу охвата целевой группы) социального эффекта от мероприятий по формированию доступной среды, можно предложить их поэтапную реализацию, учитывающую численность отдельных категорий инвалидов, к примеру, в течение года целенаправленно адаптировать среду для инвалидов, испытывающих сложности при передвижении, затем – для инвалидов по зрению, других категорий людей с инвалидностью. Это позволит добиться постепенного повышения удовлетворенности инвалидов доступностью среды в регионе.

<sup>11</sup> Социальный проект «Забота». URL: <http://zabota.vologda-portal.ru>

На протяжении всего периода наблюдений наиболее дружественной средой населенных пунктов была по отношению к инвалидам по слуху. Барьеры, препятствующие их социальному включению, в регионе носили преимущественно отношенческий характер. Для инвалидов по зрению и требующих помощи при передвижении в первую очередь необходимо создать комфортную среду, учитывающую их особые потребности. Элементами такой среды должны стать решения, помогающие людям ориентироваться в пространстве, получать необходимую информацию и услуги с наименьшими затратами времени и сил, легко перемещаться в пределах населенного пункта. Свобода общения, передвижения, легкость получения социально значимой информации и основных услуг – минимум, который необходимо предоставить целевой категории населения в результате реализации программы «Безбарьерная среда».

Срок реализации подпрограммы «Безбарьерная среда» истек в 2018 году. Вероятно, работа по созданию доступной среды и обеспечению интеграции инвалидов будет продолжаться. В связи с этим считаем целесообразным в дальнейшем уделить особое внимание мероприятиям, направленным на организацию совместного культурного досуга для инвалидов и других людей, содействие трудоустройству инвалидов, развитие инклюзивного образования, обучение детей и взрослых корректному общению с инвалидами, привлечение инвалидов к принятию управленческих решений. Важную роль в преодолении отношенческих барьеров инклюзии могут сыграть культурные учреждения для инвалидов, подобные созданному в Вологде досуговому центру для пожилых людей «Забота». Благодаря перечисленным мерам можно добиться расширения сети социальных взаимодействий инвалидов, обеспечить социальную интеграцию.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Шабунова А.А., Барсуков В.Н. Тенденции демографического старения населения Российской Федерации и пути их преодоления // Проблемы развития территории. 2015. № 1 (75). С. 76–87.
2. Шабунова А.А. Общественное развитие и демографические вызовы современности // Проблемы развития территории. 2014. № 2 (70). С. 7–17.
3. Drake F.R. *Understanding Disability Policies*. London: Macmillan, 1999. 256 p.
4. Backenroth G.A.M. People with disabilities and the changing labor market: some challenges for counseling practice and research on workplace counseling. *International Journal for the Advancement of Counselling*, 2001, vol. 23, no. 1, pp. 21–30.
5. Westerhout Ed. Disability risk, disability benefits, and equilibrium unemployment. *International Tax and Public Finance*, 2001, vol. 8, no. 3, pp. 219–244.
6. Acheson N. Service delivery and civic engagement: disability organizations in Northern Ireland. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2001, vol. 12, no. 3, pp. 279–293.
7. Van Oorschot W., Hvinden B. Introduction: towards convergence? Disability policies in Europe. *European Journal of Social Security*, 2000, vol. 2, no. 4, pp. 293–302.
8. Floyd M., Curtis J. An examination of changes in disability and employment policy in the United Kingdom. *European Journal of Social Security*, 2000, vol. 2, no. 4, pp. 303–322.
9. Verdugo M.A., Jimenez A., de Urries F.B.J. Social and employment policies for people with disabilities in Spain. *European Journal of Social Security*, 2000, vol. 2, no. 4, pp. 323–341.
10. Van Oorschot W., Boos K. The battle against numbers: disability policies in the Netherlands. *European Journal of Social Security*, 2000, vol. 2, no. 4, pp. 343–361.
11. Bengtsson S. A truly European type of disability struggle: disability policy in Denmark and the EU in the 1990s. *European Journal of Social Security*, 2000, vol. 2, no. 4, pp. 363–377.

12. Lundstrom F., McAnaney D., Webster B. The changing face of disability legislation, policy and practice in Ireland. *European Journal of Social Security*, 2000, vol. 2, no. 4, pp. 379–397.
13. Lindqvist R. Swedish disability policy: from universal welfare to civil rights? *European Journal of Social Security*, 2000, vol. 2, no. 4, pp. 399–418.
14. Романов П.В., Ярская-Смирнова Е.Р. Политика инвалидности. Проблема доступной среды и возможности занятости // *Социологические исследования*. 2005. № 2. С. 44–55.
15. Лига М.Б., Щеткина И.А., Пояркова З.Д. Оценка инвалидами реализации государственной программы «Доступная среда» // *Социологические исследования*. 2016. № 4. С. 75–78.
16. Наберушкина Э.К. Доступность городской среды для инвалидов // *Социологические исследования*. 2010. № 9. С. 58–64.
17. Абдулхакова Г.З., Гончарова О.Л. Исследование влияния реализации государственной программы «Доступная среда» на качество жизни инвалидов // *Теоретические и прикладные аспекты современной науки*. 2014. № 5 (2). С. 180–183.
18. Терскова С.Г., Гаврилова Е.С., Юркова Е.Е. Результаты реализации федеральной программы «Доступная среда» на 2011–2015 гг.: социологический анализ // *Гуманитарные научные исследования*. 2016. № 2 (54). С. 216–222.
19. Седых О.Г., Ковтун В.А. Проблемы формирования безбарьерной среды для людей с ограниченными возможностями // *Baikal Research Journal*. Иркутск, 2015. Т. 6. № 4. URL: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=20279>. DOI: 10.17150/2411-6262.2015.6(4).23
20. Иванова С.С., Кириллова Е.В. Анализ и управление рисками при реализации программы «Доступная среда» // *Проблемы и перспективы реализации учетной, контрольной и аналитической функций в социокультурном пространстве современного бизнеса: мат-лы I Республ. с международ. участием науч.-практ. конф. Донецк*, 2015. С. 27–30.
21. Бикалова Н.А., Кретова Е.А. Совершенствование программно-целевого бюджетирования (на примере государственной программы «Доступная среда» на 2011–2015 годы в Калужской области) // *Современный взгляд на будущее науки: сб. ст. Международ. науч.-практ. конф. Уфа: Аэтерна*, 2015. С. 75–79.
22. Бутова Т.В., Кузьмина Д.А., Цыплакова М.С. Роль федеральных целевых программ в социально-экономическом регулировании государства. Проблемы разработки и реализации федеральных целевых программ на примере программы «Доступная среда» на 2011–2020 гг. и возможные пути их решения // *Вестн. академии*. 2014. № 4. С. 122–127.
23. Мигранова Л.А., Ненахова Ю.С. Программа «Доступная среда» и оценка ее реализации инвалидами // *Народонаселение*. 2015. № 1. С. 107–122.
24. Головина Т.А. Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2015 годы – последовательное решение проблем для людей с особыми потребностями // *Вестн. Череповец. гос. ун-та*. 2012. № 4. Т. 3. С. 84–86.
25. Больницкая А.Н. Государственная политика социальной поддержки населения // *Региология*. 2016. № 2 (95). С. 90–98.
26. Горшков М.К. Российское общество в социологическом измерении // *Социологические исследования*. 2009. № 3. С. 15–26.
27. Эксклюзия как критерий выделения социально уязвимых групп населения / А.А. Шабунова [и др.] // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2016. № 2 (44). С. 29–47.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Нацун Лейла Натиговна – младший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: leyla.natsun@yandex.ru. Тел.: +7(8172) 59-78-10.

**Natsun L.N.**

## **INTEGRATION OF DISABLED PEOPLE AND THE SOCIETY: EFFECTIVENESS OF REGIONAL SOCIAL POLICY MEASURES (CASE STUDY OF THE VOLOGDA OBLAST)**

*Building integration ties is one of the priority goals of the development of a social state. Any society has groups of people with higher risks of social exclusion than others. Disabled people worldwide are considered to be one of these vulnerable categories. The social policy aimed at ensuring equal participation of disabled people in the social life in Russia applies a program-target approach. The result of the state program “Accessible Environment” should be creating the most comfortable conditions for people with disabilities in a number of priority areas of life. Similar programs are being implemented in Russian regions including the Vologda Oblast. At the same time, the issue of measuring the social impact of their activities remains controversial. The purpose of the study is to analyze what results in terms of creating conditions for integrating people with disabilities and the society have been achieved in the Vologda Oblast through the implementation of the program “Barrier-Free Environment”. The choice of the region is due to the fact that here, the relevant target program ends in 2018 and it is important now to evaluate its success and identify priority areas for future efforts. It is shown that from the point of view of disabled people themselves, the situation with accessibility of environment is changing slowly and unevenly, and the attitude of the society to their problems remains mainly indifferent. The final part of the article presents conclusions and recommendations on improving measures aimed at creating an accessible environment in the region. The research results may be of interest to specialists in social security.*

*Disability, accessible environment, social integration, social policy.*

### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Natsun Leila Natigovna – Junior Research Associate at the Department of Living Standards and Lifestyle Studies. Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56a, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: leyla.natsun@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.*