

С.Дроздовский

Динамика риторических характеристик в сфере социальной политики в отношении людей с инвалидностью

Основными методами исследования стали контент-анализ и дискурсивный анализ.

За *единицу анализа* принято упоминание о людях с инвалидностью либо какой-то форме работы с ними (создание безбарьерной среды, предоставление льгот и пр.) в высказываниях представителей исполнительной власти. *Контекстуальной единицей* является публикация в сети интернет, содержащая такое упоминание.

В качестве источников данных были отобраны сайты новостных агентств БелаПАН (www.naviny.by) и БелТА (www.belta.by), газеты Советская Белоруссия (sb.by), радиостанции Радио Свобода (www.svaboda.org/) и новостной раздел портала tut.by (news.tut.by). В силу сложившегося деления белорусских СМИ на «государственные» и «независимые» не все средства массовой информации имеют одинаковый доступ к представителям исполнительной власти, а те, которые имеют такой доступ, обычно характеризуются высокой степенью самоцензуры. Поэтому в поле анализа были включены

- наиболее продуктивные по количеству публикаций СМИ,
- имеющие разный доступ к представителям исполнительной власти и разную степень критичности к их работе,
- публикующие материалы общереспубликанской и региональной тематики.

Рисунок 1. Тематика людей с инвалидностью в тексте публикации.

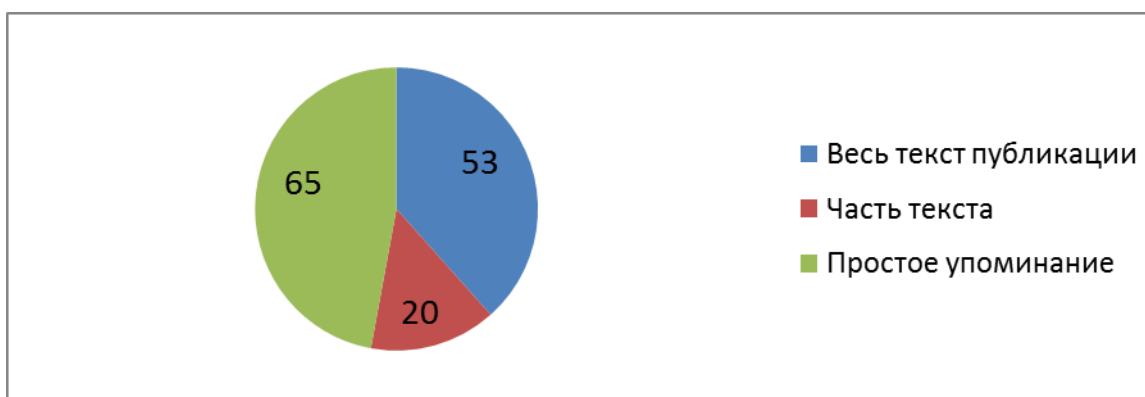


Рис. 1 отражает ситуацию в СМИ, где тематика людей с инвалидностью выделяется в отдельные тексты, которые маркированы соответствующими заголовками – что может служить признаком социальной исключенности. Ситуация, когда освещая какую-либо тему, в одном из ее аспектов обращаются к проблемам людей с инвалидностью и вставляют в текст комментарий чиновника по этому поводу, достаточно редка.

«Простое упоминание» на рис.1 включает те случаи, когда, отвечая на вопросы граждан в ходе онлайн-конференции, прямой телефонной линии, а также при рассказе о проводимой социальной работе, представитель власти называл людей с инвалидностью, упоминал их, но не разворачивал содержательно работу с темой. Например, в ответе на вопрос, кто

сохранит право на получение льготного кредита для строительства жилья, упоминаются люди с инвалидностью в списке других категорий льготников. И именно такие «простые упоминания» превалируют в высказываниях чиновников.

Практически во всех высказываниях люди с инвалидностью выступают в пассивной роли объектов работы и помощи. Представители исполнительной власти склонны видеть себя более активной стороной, чем целевую группу своей работы, но все же рассматривают себя, скорее, как реализаторов («выполняют законы \ распоряжения \ реализуют программы») и «Выполняют просьбы и пожелания») и лишь в незначительной степени – как сторону, предлагающую инициативы.

Представления чиновников о людях с инвалидностью как об объекте социальной работы.

Чуть менее половины всех высказываний о людях с инвалидностью приходится на «простые упоминания» в списках различного рода льготников, категорий населения, которым положены пенсии, пособия, особые выплаты, скидки и пр. Традиционно «соседями» людей с инвалидностью в этих списках упоминаний являются ветераны, пожилые люди, многодетные семьи, сироты, пострадавшие от аварии на Чернобыльской АЭС, а когда речь заходит о трудоустройстве, прибавляется категория «студенты». Часто эти списки содержат номинации-обобщения, такие как «малообеспеченные», «особо нуждающиеся», «имеющие низкий доход и нуждающиеся в соцподдержке».

Недостаток средств к существованию, исходя из высказываний чиновников, представляется неотъемлемой характеристикой качества жизни человека с инвалидностью, видится как естественный, не нуждающийся в пояснении факт. [«Инвалиду предлагается доплатить определенную сумму, что он сделать не в состоянии»](#) - говорит председатель комитета по труду, занятости и соцзащите Минского горисполкома Жанна Романович. В этой публикации речь идет об обмене квартир. Учитывая средний доход белорусов, независимо от наличия инвалидности, можно было бы сказать, что сумма является крупной не только для людей с инвалидностью, но и просто для рядового гражданина. Другое высказывание, дополняющее образ человека с инвалидностью в глазах чиновников: [«Для большинства инвалидов пенсия является единственным источником средств существования»](#), - подчеркивает Валентина Королева, заместитель министра труда и социальной защиты. А о размерах пенсии и других выплат можно судить по тому, как Светлана Шевченко, директор Научно-исследовательского института Минтруда, описывает успешную работу по совершенствованию адресной социальной помощи: [«Мы подняли критерии оценки нуждаемости до границы прожиточного минимума»](#).

Итак, первая зафиксированная характеристика людей с инвалидностью в представлениях госслужащих – это люди, *имеющие крайне низкий доход*, находящиеся по ту сторону черты бедности, [не имеющие средств купить себе одежду](#), для которых даже [покупка подгузников требует введения специального пособия](#).

Люди с инвалидностью для чиновников являются социальной группой, которая *не может выжить самостоятельно*. Причем настолько мало способна позаботиться о себе, что даже сигналы о необходимости помощи собирает сама социальная служба: [«Мы должны проводить плановые ежегодные обследования ветеранов войны, одиноких пенсионеров,](#)

[инвалидов-колясочников, - рассказывает начальник управления соцподдержки населения Комитета по труду, занятости и социальной защите Мингорисполкома Галина Гриб. - Приходя, составляем акт материально-бытового обследования, в котором человек должен расписаться».](#)

Помощь соцслужб нужна людям с инвалидностью и в трудоустройстве. [«Большинство обратившихся — граждане с низкой конкурентоспособностью на рынке труда. До 30% обратившихся, по словам начальника отдела рынка труда и организации новых рабочих мест Комитета по труду, занятости и социальной защите Светланы Леончик, относились к числу особо нуждающихся в социальной защите и дополнительных гарантиях занятости. Таковыми, например, являются инвалиды».](#) В этом высказывании интересно то, что причиной низкой конкурентоспособности на рынке труда словно бы является сам факт инвалидности. Во всяком случае, никаких других акцентов Светлана Леончик не ставит. Но та же низкая конкурентоспособность выглядит иначе в словах главного специалиста комитета по образованию Мингорисполкома Елены Семченко: [«Хочется выразить надежду, что в ближайшем будущем будет решен вопрос по созданию учебных центров для людей с ограниченными возможностями. Чтобы эти люди получали хотя бы какие-то профессиональные навыки, а не сидели дома».](#) Следовательно, трудности в трудоустройстве имеют причину не в инвалидности соискателя, а в том, что такому соискателю по ряду причин сложнее получить профессиональное образование. И одним из факторов, усложняющих получение профессионального образования людьми с инвалидностью является слабая актуализированность в представлениях чиновников, занимающихся социальной работой, познавательных потребностей людей с инвалидностью, их потребности в самоактуализации, в том числе в работе, потребностей в признании и уважении, в том числе за свой труд.

Другая характеристика: *несчастные*. В нормативных документах это описывается термином «находящиеся в трудной жизненной ситуации». Причем, находятся в ней не только сами люди с ограниченными возможностями, но и их близкие, те, кто осуществляет уход: [«Проектом закона расширено понятие "трудная жизненная ситуация". К ней, наряду с другими, отнесено наличие в семье ребенка с особенностями психофизического развития, в том числе ребенка-инвалида»](#) – говорит Валентина Королева. ["К сожалению, есть и такие семьи, им приходится нелегко"](#) – выражает сочувствие тем семьям, где воспитываются два и более ребенка-инвалида, министр труда и соцзащиты Марианна Щеткина.

Эти высказывания оставляют впечатление, что причина нелегкого положения семей – особенности детей. Но не указывают, не направляют внимание на то, что трудной жизненной ситуацией являются условия, в которых семьям предстоит растить детей: плохое материальное обеспечение (порой трудности с тем, чтобы приобрести [необходимое для выживания питание](#)), отсутствие безбарьерной среды и как следствие – трудности с получением образования, трудоустройством, самостоятельным проживанием, а также слабая интеграция людей с инвалидностью в общество. Все характеристики среды, в которой предстоит расти ребенку, остаются «за кадром». Трудной жизненной ситуацией объявляется само наличие ребенка с особенностями развития.

К перечисленным характеристикам людей с инвалидностью в представлениях чиновников можно добавить еще одну: это те, *на кого тратятся значительные средства из*

бюджета. Большинство высказываний о социальной работе представителей исполнительной власти содержит указание на объем средств, выделенных из казны ([«на его возведение направлено 3 млн. евро»](#), [«с объемом финансирования Вг7 млрд. 216,9 млн.»](#)). Или без цифр, но с тем же смыслом: [«Немалые деньги также сегодня вкладываются /.../ в создание безбарьерной среды для инвалидов»](#). С одной стороны, для чиновников естественно мыслить сметами и колонками цифр, с другой – в колонках цифр они фиксируют различия между графой «расходы» и «доходы». Люди с инвалидностью – это та группа, финансирование работы с которой заполняет колонку «расходы», но никак не отражается в колонке «доходы». Во всяком случае, упоминаний об эффектах, полезности, социальных или материальных выгодах вложения средств в социальную политику в этом исследовании зафиксировано не было.

Резюме:

Людей с инвалидностью чиновники видят как испытывающих сильную нужду, находящихся ниже черты бедности. У них не удовлетворены потребности низших уровней: физиологические (обеспечивающие жизнедеятельность) и потребность в безопасности (выражающуюся том числе и в наличии денежных средств, достаточных для обеспечения жизни). В представлении чиновников люди с инвалидностью не могут самостоятельно выживать и решать свои проблемы. Они пассивные потребители услуг, изредка обращающиеся с просьбами о помощи. Это несчастные люди, являющиеся источником дискомфорта для тех, кто о них заботится. Вся их жизнь – «трудная жизненная ситуация». Это группа, на поддержание существования которой тратятся значительные средства, не приносящие отдачи, и занимаются ими специальные ведомства.

Представления чиновников о себе и работе с людьми с инвалидностью.

В основном преобладают высказывания чиновников высшего уровня (министерства и выше) и столичного региона. Кроме того, многие высказывания приводят БелТА и Советская Белоруссия – наиболее лояльные к власти информационные ресурсы, демонстрирующие достижения государственной политики. Это говорит о том, что зафиксированные в исследовании примеры социальной работы – лучшее из имеющегося в стране, «передовой опыт».

О том, что ситуация в регионах хуже столичной, свидетельствует материал [«Дети-колясочники не попали в лагерь: в бюджете не нашлось денег на путевку для взрослого»](#). Региональный журналист обращается к минским чиновникам и выделяет комментарий в особый раздел «Как решили проблему в Минске», а местная чиновница сетует на то, что бюджеты Минска и Гродно несопоставимы по объему средств, которые можно выделить на поддержку людей с инвалидностью.

Было бы логично, если бы, представляя целевую группу своей работы пассивными потребителями услуг, чиновники описывали бы свою роль как активную, видели себя источником инициатив и изменений. Но представители исполнительной власти видят себя именно исполнителями, реализующими программы, выполняющими законы и распоряжения сверху – то есть опять-таки отводят себе пассивную роль. В исследовании было зафиксированного всего пару высказываний, в которых можно было усмотреть

описание себя чиновниками как инициаторов каких-либо действий (к примеру, [обучение инвалидов предпринимательству](#), [совместное оздоровление детей и родителей](#), [изменение состава МРЭК](#) и др.). В остальных случаях чиновники выполняют свою работу, но не проявляют инициативы, не вносят предложений и не фиксируют источник, из которого поступают эти указания. Из анализа дискурса чиновников невозможно получить информацию о том, откуда же возникают программы, законы и распоряжения, которые они потом реализуют, кто и на каком основании их предлагал, где и с кем они обсуждались – что естественно для госслужащих, включенных в вертикаль исполнительной власти. Но вопрос о том, кто же является активной стороной социальной политики, кто задает ориентиры, кто размышляет о перспективах и корректирует направление текущей работы, внося в нее новые цели, остается без ответа.

Есть тенденция оценивать результаты работы в количественных показателях. Даже когда описывается работа по созданию безбарьерной среды, сама среда рассматривается как набор объектов, без упоминания связей между ними. Яркий пример: [Безбарьерная среда в текущем году создана на 302 объектах Минска](#). Сообщается о [закупке троллейбусов, приспособленных для проезда людей на колясках](#), но в СМИ не упоминается, будут ли они ходить по маршрутам, которыми часто пользуются или хотели бы пользоваться колясочники, будет ли установлено и вывешено отдельное расписание таких транспортных средств, чтобы колясочник мог не ждать на остановке приезда «своего» автобуса. О том, что [«приобретение низкопольного транспорта и выпуск его на линию - это, конечно, хорошо, но водители - по незнанию или неумению - препятствуют тому, чтобы инвалид-колясочник смог попасть в такой автобус или троллейбус»](#) - чиновники узнают в ходе онлайн-конференции. В представлениях чиновников отсутствует представление о среде, как о сложной системе взаимосвязей. Безбарьерную среду они мыслят как набор объектов, фиксируя, как следует из публикаций СБ о прокурорских проверках, род объектов (пандус, подъемник и пр.) и определенные характеристики этих объектов (угол наклона, наличие перил, работает \ не работает). В количественных показателях описывается не только безбарьерная среда, но и все другие формы работы.

Говоря о безбарьерной среде, чиновники чаще всего описывают ее как локально созданную или находящуюся в процессе создания. Высказывания можно охарактеризовать как публичный отчет о проделанной работе ([В Гродно откроется школа с безбарьерной средой](#)) с акцентом на достижениях: подчеркнуты количественные показатели, отмечена уникальность, инновационность и соответствие современным стандартам вновь созданного объекта.

В дискурсе чиновников фигурирует концепт «доступности», но понимается он весьма специфически – говорится о «доступности услуг». [«Для гэтага за межамі райцэнтраў ствараюцца сацыяльныя пункты, арганізуецца работа гаспадарчых брыгад, якія аказваюць дапамогу з рамонтамі і вырашэннем іншых бытавых праблем па нізкіх цэнах»](#) - так поясняет министр Марианна Щеткина смысл, стоящий за выражением «доступность услуг». Такого рода «доступность» не имеет ничего общего с отсутствием барьеров, она описывает лишь «глубину проникновения» социальных служб в регионы.

Одним из самых устойчивых наблюдений, сделанных в ходе исследования, является крайне низкая степень актуализированности тематики «включения», «интеграции» людей с инвалидностью в общество. Так, в ряде случаев при описании работы, которая по своей

сути призвана способствовать включению, этот аспект не подчеркивается ни чиновником, ни журналистом. Иллюстрацией может служить материал [об открытии новой школы, оборудованной с учетом требований создания безбарьерной среды](#): в нем нет ни слова о совместном обучении.

Реже, чем включенность и инклюзивность в высказываниях чиновников фигурирует только упоминания о фактах дискриминации людей с инвалидностью. Но отдельные высказывания сами могут быть расценены как дискриминирующие. Уже упоминались высказывания чиновниц высшего ранга о детях-инвалидах, наличие которых в семье является причиной «трудной жизненной ситуации». В разделе «Анализ количественных показателей» отмечались два высказывания в СМИ Якова Кенигсберга, утверждающего, что инвалидов Чернобыля было бы меньше, не будь предоставляемые им льготы такими привлекательными.

К подобного рода некорректным высказываниям можно добавить еще одно, тоже связанное с детьми-инвалидами: «Главная функция женщины по жизни — материнство. Так задумано природой. Для мужчины же главная цель — успешность в обществе, в карьере, — [делится своим мнением заместитель начальника управления народонаселения, гендерной и семейной политики Марина Артеменко](#). — Забота о ребенке — предназначение матери. При этом не важно, какой ребенок — здоровый, страдающий от тяжелого недуга или инвалид. Для мужчины же особенный ребенок — обуза, препятствие на пути к самореализации. И как это ни страшно звучит, ему проще переступить через него и идти дальше». В этом описании ребенок с инвалидностью – обуза, и только материнский инстинкт способен удержать женщину рядом с ним. Поведение не связанного материнским инстинктом мужчины описывается как естественное. Удержать взрослого возле ребенка с особенностями развития, следуя этой логике, может только инстинкт (женщину) или повышенное чувство долга, ответственность, порядочность, превышающая возможности среднего человека (мужчину). Но препятствием на пути к самореализации, в представлении чиновницы, такой ребенок все равно остается.

Резюме:

Социальная работа с людьми с инвалидностью преимущественно описывается как выделение средств, необходимых для поддержания жизни, категории граждан, не способных заработать эти средства самостоятельно. Для привлечения дополнительных средств чиновники вступают в партнерские отношения с иностранными благотворительными организациями, но лишь в единичных случаях упоминают в качестве партнеров белорусские НГО.

Чиновники видят себя исполнителями, реализующими существующие программы, выполняющими законы, но ничего не говорят о путях появления этих программ, основаниях их разработки. Упоминания о фактах внешней обратной связи редки, о ее использовании – отсутствуют. Отдельные чиновники демонстрируют защитную реакцию, сталкиваясь с критической оценкой их работы представителями целевой группы. При этом исполнительная власть сама проводит проверки реализации программ, и результаты этих проверок выглядят удручающе. В качестве средства повышения качества работы предлагается прежде всего применение карательных мер.

При оценке качества своей работы чиновники ориентируются на количественные показатели. При описании работы по созданию безбарьерной среды ориентация на количественные показатели сохраняется, сложные взаимосвязи, которые и образуют среду, игнорируются.

«Доступность» понимается как «доступность услуг» и предполагает расширение охвата населения социальными службами.

Чиновники не говорят об инклюзивности, интеграции и включении даже в тех случаях, когда описываемая ими работа прямо на это направлена, а в редких упоминаниях делают это крайне обобщенно, декларативно.

Чиновники не высказываются о фактах дискриминации людей с ограниченными возможностями, хотя в некоторых высказываниях самих чиновников можно усмотреть проявления дискриминации людей с инвалидностью.

Выразительных выступлений на тему людей с инвалидностью не было зафиксировано и от представителей нашего Парламента.

Так же тема инвалидностью не является приоритетной для представителей оппозиционных структур и последние скорее стараются не говорить на данную тему.