



ФОНД “ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА”

Бездомность: есть ли выход?

Е. Коваленко, Е. Строкова

Москва 2009

От авторов

В 2007-2008 гг. мы, эксперты направления «Социальная политика» Института экономики города, поставили перед собой задачу описать те барьеры, которые мешают людям выйти из состояния бездомности или толкают их в это состояние. В настоящее время завершен первый этап исследования, промежуточные результаты представлены в данном отчете.

Мы выкладываем эту версию в общий доступ для того, чтобы пригласить к обсуждению всех заинтересованных и неравнодушных. Будем очень признательны как за комментарии, предложения и дополнения к нашему тексту (особенно нам кажется важным обсудить предложения и рекомендации по преодолению барьеров на пути выхода из бездомности), так и за ссылки на материалы, которые могут нам пригодиться (например, на информацию об интересных и прогрессивных методах решения проблем, о которых мы говорим). Со своей стороны обещаем с вниманием отнестись ко всем комментариям и упомянуть в публикации тех, кто поучаствует в доработке книги.

В первом и втором кварталах 2009 года мы планируем продолжить исследование, в том числе работу над вторым разделом книги, посвященным описанию более специфических барьеров, с которыми сталкиваются отдельные группы бездомных (например, выпускники детских домов; выросшие беспризорники; потерявшие жилье вследствие мошенничества; имеющие тюремный опыт и т.д.). Если вы можете поделиться с нами своим мнением по этому поводу или у вас есть материалы, которые мы могли бы использовать в работе, мы будем рады, если вы свяжетесь с нами.

Ваши предложения и комментарии мы ждем по адресу kovalenko-e@urbaneconomics.ru или по телефону (495) 363-50-47 (доб. 265).

Мы просим вас не цитировать текст в других изданиях, так как он представляет собой рабочую версию отчета.

Мы будем рады знакомству со всеми, кто работает с бездомными или занимается изучением проблемы бездомности, и открыты для реализации совместных проектов.

*Коваленко Елена
Строкова Елена*

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ЧТО ДЕЛАЕТ БЕЗДОМНОГО БЕСПРАВНЫМ?	8
Отсутствие жилья или права пользования жилым помещением.....	8
Отсутствие регистрации по месту жительства (месту пребывания)	11
Отсутствие документов, удостоверяющих личность.....	14
ЖИЗНЬ НА УЛИЦЕ	17
Выживание	17
Бездомные семьи	18
Алкоголизм и наркомания	19
Соблюдение личной гигиены	20
Взаимодействие с сотрудниками милиции.....	21
БЕЗДОМНЫЕ И ГОСУДАРСТВО	23
Доступ к услугам	23
Доступ к медицинской помощи.....	25
Доступ к программам социальной защиты.....	29
Оформление инвалидности.....	33
Оформление и получение пенсии.....	33
Избирательное право	34
ВОЗВРАЩЕНИЕ В ОБЩЕСТВО	35
Трудоустройство	35
Обращение в суд	37
Бездомные и общество: стигматизация бездомных, жестокое обращение	37
Восстановление связей с семьей.....	39
Междугороднее перемещение без документов	40
БИБЛИОГРАФИЯ	43

ВВЕДЕНИЕ

Изменится ли ситуация с бездомностью — это во многом будет зависеть от того, что думает общество об этой проблеме. Сегодня, с одной стороны, создается впечатление, что отношение к бездомным в обществе находится на грани равнодушия и агрессии, с другой — все больше людей начинают задумываться о помощи бездомным. В целом, как нам представляется, в обществе недостаточно информации о людях, которые живут на улицах или рискуют там оказаться. Этот недостаток информации вместе с традиционным для советского времени определением бездомных как асоциальных элементов приводит к возникновению мифов и суждений о бездомных («они сами во всем виноваты», «мы их боимся, они опасны», «они — воры, убийцы», «они грязные, от них можно заразиться разными болезнями») и попыткам отгородиться от них в повседневной жизни.

«В центре Сочи, на Арде, на глазах у прохожих умирает человек. У мужчины отказали ноги, и вот уже третий день он лежит в кустах. В нескольких шагах больничный городок, но пациента там не принимают. И не примут нигде, потому что в городе, ставшем не так давно всемирно известным, нет ни приюта, ни даже службы, которая бы занималась проблемами бездомных людей» (Смерть на газоне, 2008).

Мы не ставим своей задачей выявить причины бездомности или проанализировать социальный портрет бездомного. Эти и другие вопросы рассматриваются в двух наиболее полных на сегодняшний день исследованиях бездомности в России — в межрегиональном исследовании «Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности» (Межрегиональное исследование, 2006), а также исследовании Светланы Стивенсон «Пересекая черту: бродяжничество, бездомность и социальное вытеснение в России» (Stephenson, 2006). Цель данной работы прежде всего в том, чтобы описать ситуацию, в которой оказываются бездомные люди, обозначить барьеры, которые мешают им выйти из состояния бездомности или создают для них угрозу опуститься на самое дно. Возможно, это даст импульс к обсуждению на федеральном, региональном или муниципальном уровне и изменению системы помощи бездомным и профилактики бездомности, а также — что очень важно — поможет читателям изменить свои представления о жизни бездомных.

Каждый барьер можно рассматривать с четырех сторон. Во-первых, возможностей системы социальной защиты населения часто недостаточно для того, чтобы люди, оказавшиеся в трудной ситуации, смогли эти трудности преодолеть. Более того, в кризисной ситуации человеку фактически перестают оказываться необходимые услуги. Так, если потеряны документы, то получение государственных услуг существенно затруднено. Во-вторых, государство постоянно создает риски для граждан быть ущемленными при получении государственных услуг (например, люди, приезжающие из других регионов на заработки, сталкиваются с теми же проблемами, что и бездомные без регистрации). В-третьих, общество не готово к тому, чтобы принимать социально исключенные группы, поэтому люди стремятся не взаимодействовать с бездомными, относятся к ним не как к равным себе (продавец может не продать продукты в магазине, врач скорой помощи — не взять умирающего, охранник — не пустить на порог или прилюдно избить). И наконец, в-четвертых, нельзя забывать, что каждый бездомный, как и любой человек, несет ответственность за свое положение. При этом отметим, что жизнь на улице или риск бездомности накладывает отпечаток на психику человека, мешая ему выйти из сложившейся ситуации.

Бездомные представляют собой разнородную социальную категорию. В данной работе мы определяем бездомность как *состояние (социальное положение) человека, связанное с отсутствием у него места проживания или пребывания (за исключением государственных, муниципальных или негосударственных учреждений для бездомных), а также прав на конкретное жилое помещение (строение), которое он мог бы использовать для проживания или пребывания, или возможности данные права реализовать.*

Так называемые скрытые формы бездомности в данное определение не попадают, так как наша цель — выделить только тех, кто уже находится в состоянии декомпенсированной, фактической бездомности. Граждан на грани фактической бездомности мы предлагаем называть *группами высокого риска бездомности*, которые должны быть непосредственным объектом профилактических мер, правовой, консультационной и другой необходимой помощи для своевременного предотвращения их перехода в состояние бездомности. В данную категорию попадают, например, внутренние мигранты, приехавшие на заработки в большой город и утратившие документы; люди, потерявшие право пользоваться жилым помещением, но все еще имеющие возможность жить у друзей и родственников, и т.д. Отсутствие регистрации по месту жительства является для граждан из группы высокого риска бездомности практически таким же препятствием для реализации прав и свобод, как и для бездомных граждан из придонного слоя. Ухудшение здоровья и/или утрата работы может привести к декомпенсации бездомности (Коваленко, Строкова, 2007). *Придонный слой бездомных* – это люди, довольно продолжительное время живущие на улице, что привело к изменениям личности и поведения, заметным постороннему наблюдателю (Социальные и правовые аспекты, 2007. С. 12).

В данной работе мы постараемся обозначить проблемы, которые возникают не только у уличных бездомных, но и у групп высокого риска бездомности. Описание каждого барьера включает в себя описание проблемы, примеры существующих способов ее решения в России и за рубежом, а также предложения и рекомендации, которые мы призываем обсудить и дополнить.

Источники информации

Мы основывались на нескольких источниках информации. Прежде всего, в течение нескольких лет были проведены экспертные интервью со специалистами, работающими с бездомными в России. Мы выражаем благодарность всем, кто согласился встретиться с нами, рассказать о своем опыте или поделиться своим мнением письменно. Это:

- 1) *диакон Олег Вышинский*, руководитель автобусной службы, РОО «Милосердие», Москва;
- 2) *Алексей Варсопко*, секретарь по информации межрегиональной Сети «За преодоление социальной исключенности»;
- 3) *Александр Гезалов*, руководитель КРОМО «Равновесие», Петрозаводск;
- 4) *Рамиль Гуттов*, «Врачи без границ», Москва
- 5) *Рустам Исламгулов*, руководитель православного движения «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва;
- 6) *Игорь Карлинский*, РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург;
- 7) *диакон Федор Котрелев*, лидер инициативной группы милосердия «Люди вокзалов», и участники группы, Москва;
- 8) *Наталья Кузнецова*, руководитель направления по работе с бездомными Комиссии по церковной социальной деятельности при Епархиальном совете г. Москвы, РОО «Милосердие»;
- 9) *Елена Кузьмина*, волонтер движения «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва;
- 10) *Анна Леонтьева*, психолог службы уличной помощи детям и подросткам «Самю Сосиаль», Москва;
- 11) *Петр Макарчук*, региональный благотворительный фонд «Шаг за шагом», Мурманск;
- 12) *Андрей Пентюхов*, начальник отдела социальной помощи бездомным гражданам Департамента социальной защиты г. Москвы;
- 13) *Марина Перминова*, католический центр «Каритас Архиепархии Божией Матери в Москве»;
- 14) *Елена Петровская*, социальный работник направления по работе с бездомными в больницах, РОО «Милосердие»;

- 15) *Юрий Потапенко*, руководитель «Бюро по трудоустройству лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию», Екатеринбург;
- 16) *Татьяна Свешникова*, волонтер движения «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва;
- 17) *Анна Федотова*, волонтер движения «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва;
- 18) Эксперт, давший интервью на условиях анонимности.

Специалисты Института экономики города также принимали участие в работе межрегиональной сети «За преодоление социальной исключенности», в частности в семинаре «Развитие систем учета граждан, не имеющих определенного места жительства и регистрации» (май 2008 года), что позволило получить дополнительную информацию для исследования.

Третьим источником стал обзор существующих исследований и статей по теме в России и за рубежом.

Предварительные замечания

На федеральном уровне вопрос бездомности находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития, однако важную роль играют и другие ведомства. В проекте федерального закона «О профилактике бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства, рода занятий и средств к существованию» в систему профилактики и социальной реабилитации бездомных предлагается включить:

- органы внутренних дел;
- органы, осуществляющие миграционный учет, и иные правоохранительные органы;
- органы и учреждения службы занятости;
- органы управления здравоохранением, социальной защитой населения, образованием;
- органы опеки и попечительства, по делам молодежи;
- органы, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- органы местного самоуправления;
- другие заинтересованные органы и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, в том числе непосредственно занятые предоставлением услуг по социальной реабилитации.

Сегодня механизм действий каждого из перечисленных участников в отдельности и общих действий для помощи человеку в трудной жизненной ситуации, связанной с бездомностью (или риском бездомности), нигде не прописан и отсутствует на практике. В правовом поле нет и самих понятий «бездомный» и «бездомность». Неопределенность на федеральном уровне транслируется и усугубляется на региональном и местном уровнях. Таким образом, запросы, связанные с какой-либо проблемой бездомного человека, в большинстве случаев не находят адресата и отработанного механизма решения. Сейчас проблемы отдельных бездомных решаются в частном порядке, а не с помощью налаженной системы.

«Уговариваем, делаем звонок директору Дома ночного пребывания» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

«Во многих случаях, особенно если человек не “бывший” москвич, необходимо лично обратиться к начальнику департамента и он поможет, системы нет» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Во многом помощь держится на активности нескольких общественных и религиозных движений и организаций, которые оказывают посильную помощь бездомным непосредственно *на улице* (английский термин – outreach), стараются быть связующим звеном между бездомными и государственной системой. Немногочисленные центры адаптации лиц БОМЖ

стараятся наладить взаимодействие со службами разных направлений в своих районах, но проблемы остаются. Необходимо целенаправленно создавать механизм взаимодействия на региональном и местном уровнях. Способствовать этому может принятие федерального закона о деятельности в целях профилактики бездомности и ресоциализации бездомных.

Система профилактики бездомности и реабилитации бездомных должна охватывать и предусматривать определенные варианты поддержки трех категорий людей, попавших в сложную жизненную ситуацию:

- «своих», т.е. имеющих (ранее имевших) регистрацию по месту жительства в данном населенном пункте;
- «чужих», т.е. имеющих (ранее имевших) регистрацию по месту жительства в другом населенном пункте;
- «ничьих», т.е. тех, кто по какой-то причине вообще не имел регистрации по месту жительства (постоянной прописки) никогда.

Сейчас государственная система если и работает, то только с первой категорией бездомных, у «чужих» есть шанс при возвращении в «свой» населенный пункт получить какие-то услуги там, однако это тоже сопряжено с многочисленными сложностями.

Планом мероприятий по профилактике бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства на 2008–2010 годы предусмотрена «разработка проекта Указа Президента РФ, регулирующего вопросы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по решению вопросов профилактики бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства». В субъектах Российской Федерации уже есть единичные примеры попыток законодательно урегулировать межведомственное взаимодействие на региональном или местном уровнях¹. Этот опыт необходимо распространять.

Проблемы межведомственного взаимодействия не позволяют сделать оказание помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе в ситуации бездомности или на грани бездомности, комплексным, системным и эффективным. Отсутствие межведомственного взаимодействия воплощается не только в отсутствии совместных программ действий, но и в отсутствии информации у разных участников о возможностях и условиях работы с бездомными и группами риска, в территориальной разобщенности оказания тех или иных услуг, необходимых бездомным, противоречиях в требованиях, сроках оказания услуг или действия выданных документов и т.д. Не учитывается специфика целевой аудитории: человеку, попавшему в трудную жизненную ситуацию, связанную с бездомностью непросто прийти и в одну службу, а требовать обращения в десять учреждений по различным вопросам бессмысленно.

¹ См., например, Постановление Администрации Ростовской области от 21 апреля 2004 г. № 172 «Об утверждении порядка взаимодействия органов социальной защиты и учреждений социального обслуживания населения с учреждениями здравоохранения, органами внутренних дел, медицинского страхования, занятости населения по работе с лицами без определенного места жительства на территории Ростовской области»; Соглашение № 1625-дг/3.1 о совместной деятельности по оказанию экстренной помощи лицам без определенного места жительства на территории городского округа Тольятти.

ЧТО ДЕЛАЕТ БЕЗДОМНОГО БЕСПРАВНЫМ?

Отсутствие жилья или права пользования жилым помещением

Отсутствие права пользования жилым помещением является признаком бездомности. При этом, бесспорно, получение жилья бездомным далеко не всегда решит его проблемы; не каждый бездомный сразу сможет вести самостоятельную жизнь. Риск того, что бездомный, проживший долгое время на улице, не сможет самостоятельно распорядиться жильем, огромен. Но существует и категория граждан, которые готовы вести самостоятельную жизнь, т.е. прошли уже психологическую и социальную реабилитацию, жили во временном жилье или еще не попали на социальное дно.

Опираясь на классификацию бездомных и социально исключенных граждан Европейской федерации организаций, работающих с бездомными, — ETHOS FEANTSA, мы можем выделить несколько групп в отношении прав на жилье (бездомные и группы высокого риска). Обозначенные категории граждан нуждаются в помощи разного вида при решении проблем с жильем:

Классификация социальных групп в отношении прав на жилье

	Социальная группа	Как должны решаться проблемы с жильем
Бездомные	1. Уличные бездомные, у которых нет места для ночлега. Такие бездомные проживают в публичном месте (площадь, улица, вокзал и т.п.) или подвальных помещениях	В случае длительного проживания на улице, утративания всех социальных связей, а также обыденных практик, необходимых для жизни в обществе, бездомные оказываются не готовы вести самостоятельную жизнь и нуждаются прежде всего в реабилитации и социализации, а также во временном жилье в учреждении
	2. Бездомные, которые имеют возможность переночевать во временном приюте или другой организации временного ночлега	Среди таких бездомных могут оказаться те, кто уже социально реабилитирован, социализирован и готов вести самостоятельную жизнь. Таким людям необходимо предоставить возможность снимать жилье или получить социальное жилье
Группы высокого риска бездомности	3. Люди, проживающие в ненадежной жилищной ситуации, например под угрозой выселения или насилия со стороны других членов семьи. Часто именно такие граждане становятся бездомными, например после ухода из дома, где подвергаются насилию	Эти люди социализированы, но имеют высокие риски оказаться на улице. У них все еще есть жилье, но очень велик риск лишиться права им пользоваться. В таких семьях есть потребность в комплексной социальной помощи. К этой категории также можно отнести выпускников учреждений для детей-сирот, которым не было предоставлено жилье. Такие дети требуют особого внимания, так как не всегда готовы вести самостоятельную жизнь и при этом рискуют оказаться на улице
	4. Люди, проживающие в жилье, не соответствующем стандартам качества. Это может быть жилье, непригодное для проживания или перенаселенное	У таких людей есть потребность в получении социального жилья (например, у малоимущих семей, проживающих в перенаселенном жилье) или в аренде жилья

В России сегодня бездомные практически не имеют шансов решить проблему с жильем, тем не менее некоторые возможности существуют. В самом общем виде можно выделить следующие возможности: получение социального жилья (жилья, предоставляемого органами

местного самоуправления малоимущим гражданам), приобретение жилья в кредит или его аренда, а также пользование жильем благотворительных организаций (или получение материальной помощи — пожертвований на приобретение жилья). Получение социального жилья часто невозможно для бездомного в связи с рядом факторов. Во-первых, законодательство дает возможность получения социального жилья гражданам определенных категорий, при этом описываются не все жизненные ситуации граждан, нуждающихся в социальном жилье. Во-вторых, бездомные зачастую не могут реализовать свое право на получение жилья, так как не могут соответствовать определенным условиям его предоставления (Румянцева, 2008). Рассмотрим подробнее основные возможности решить проблему жилья.

1. Получение жилья по договору социального найма. Согласно Жилищному кодексу Российской Федерации (далее также ЖК РФ), малоимущие граждане могут получить жилье по договору социального найма (ст. 49 ЖК РФ). При этом должны быть соблюдены следующие условия: а) гражданин должен быть признан малоимущим; б) гражданин должен быть признан нуждающимся в жилом помещении; в) гражданин должен быть зарегистрирован в данном населенном пункте. Жилые помещения по договорам социального найма не предоставляются иностранным гражданам и лицам без гражданства, если международным договором Российской Федерации не предусмотрено иное.

Признание граждан малоимущими, постановка их на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, ведение этого учета осуществляют органы местного самоуправления, которые также устанавливают пороговые значения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи (Румянцева, 2008).

Статьей 57 ЖК РФ установлено, что по договору социального найма жилое помещение должно предоставляться гражданам по месту их жительства (в черте соответствующего населенного пункта). Таким образом, формально юридически граждане могут обращаться с заявлениями о принятии на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в общем случае в орган местного самоуправления по месту своего жительства. Фактически же это в большинстве случаев означает необходимость регистрации заявителей по месту жительства. Важно понять, что у бездомных, готовых вести самостоятельную жизнь, но не имеющих регистрации, нет надежды получить жилье по договору социального найма.

2. Получение по договору найма жилого помещения специализированного (государственного или муниципального) жилищного фонда. К специализированному жилищному фонду относятся жилые помещения, предназначенные для проживания отдельных категорий граждан, в том числе жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения (ст. 96 ЖК РФ), жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев (ст. 97 ЖК РФ), жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами (ст. 97 ЖК РФ), жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан (ст. 98 ЖК РФ). Все виды жилых помещений специализированного жилищного фонда предназначены для временного проживания, поэтому государственной регистрации граждан по месту жительства для приобретения права пользования жилыми помещениями специализированного жилищного фонда не требуется. Тем не менее в ряде случаев регион, определяя в соответствии с п. 2 ст. 13 ЖК РФ порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта Российской Федерации, требования ЖК РФ нарушает. Так, в Регламенте подготовки Департаментом социальной защиты населения города Москвы и управлениями социальной защиты населения районов города Москвы путевки в стационарные учреждения социального обслуживания (приложение 23 к Постановлению Правительства Москвы от 10 апреля 2007 г. № 243-ПП) в п. 2.4 установлено, что прием заявлений о выдаче путевки осуществляется сотрудниками УСЗН по месту проживания (регистрации по месту жительства) гражданина, поступающего в стационарное учреждение. Это препятствует реализации гражданами права пользования

жилыми помещениями специализированного жилищного фонда в домах системы социального обслуживания населения.

Жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов в общежитиях также относятся к специализированному жилищному фонду. В докладе о деятельности уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2006 году, прилагаемого к Постановлению Московской городской думы от 18 апреля 2007 г. № 62 упоминаются многочисленные случаи отказа в регистрации несовершеннолетних детей по месту жительства их родителей, зарегистрированных на койко-местах в общежитиях, которые изначально были предназначены для проживания одиноких граждан. В результате отказа граждане не могут реализовать и защитить права и интересы своих детей: семьи с детьми не ставят на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, возникают проблемы с назначением и выплатой социальных пособий, устройством детей в образовательные учреждения, в том числе дошкольные, оформлением полиса обязательного медицинского страхования, паспорта гражданина Российской Федерации.

3. *Безвозмездное пользование помещением, предоставленным благотворительной организацией.* Практика создания благотворительными организациями домов, где бездомные могли бы постоянно жить, в России не развита. В первую очередь из-за отсутствия у благотворительных организаций достаточных ресурсов. Как правило, создаются дома на несколько человек либо общины при церковных приходах. Попасть туда могут бездомные, с которыми работают благотворительные организации и которые готовы вести самостоятельную жизнь. Бывает, что удается собрать пожертвования на покупку дома в сельской местности и решить, таким образом, проблему с жильем для отдельной бездомной семьи.

Такие рассмотренные далее варианты решения жилищной проблемы, как участие в целевых программах, получение ипотечного кредита или аренда жилья скорее могут быть нацелены на группы высокого риска бездомности, а также на тех, кто прошел реабилитацию, нашел работу, но нуждается в решении жилищного вопроса. Понятно, что уличный бездомный не имеет финансовой возможности решить жилищную проблему таким способами, однако указать на них представляется нам важным.

4. *Участие в целевых государственных программах по обеспечению жильем определенных категорий граждан (молодые семьи и т.п.).* Несмотря на то что формально подтверждения государственной регистрации граждан по месту пребывания или по месту жительства не требуется, на практике участие в целевых государственных программах по обеспечению жильем определенных категорий граждан зависит от их государственной регистрации по месту пребывания и месту жительства, так как по правилам документы подаются в орган местного самоуправления по месту постоянного жительства.

5. *Получение ипотечного кредита для приобретения жилья на вторичном рынке.* При государственной регистрации ипотеки требуется государственная регистрация граждан по месту жительства (государственной регистрации по месту пребывания в данном случае недостаточно). Среди документов, необходимых для получения ипотечного кредита, копия документа, являющегося основанием для регистрации постоянного места жительства заемщика; выписка из домовой книги по месту постоянной регистрации заемщика; копия финансового лицевого счета жилого помещения, служащего местом регистрации заемщика. При этом если в договоре об ипотеке указано, что права залогодержателя удостоверяются закладной, то закладная должна содержать в том числе «имя залогодателя и указание места его регистрации» и «имя должника по обеспеченному ипотекой обязательству, если должник не является залогодателем, и указание места регистрации должника» (Гордеев, 2008).

6. *Аренда жилого помещения.* Аренда жилья возможна в том случае, если бездомный найдет работу и будет зарабатывать достаточно, чтобы не только прокормиться себя, но и снимать жилье.

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

В настоящее время на федеральном уровне проблема жилья для бездомных никак не решается. Несколько НКО открыли дома для бездомных, где могут жить 3-5 человек, способных вести самостоятельную жизнь. Один из способов решения проблемы — создание общины бездомных. В Оренбургской области настоятель храма во имя св. Великомученика и Победоносца Георгия организовал в поселке Первомайский приют, где живут почти 100 бездомных (Базилевский, 2007). В Хабаровске такая община была организована в 2006 году при протестантской церкви. Общине принадлежит дом, построенный из подручных материалов, в котором располагается офис и жилые помещения – женское отделение и отделение для инвалидов (Ознакомительная поездка, 2008). Бюро Ю. Потапенко в Екатеринбурге размещает своих подопечных бездомных в «строительном городке». В московском Доме ребенка № 22 действует группа помощи матерям, попавшим в ситуацию бездомности, в том числе женщинам предоставляется возможность проживания в течение нескольких месяцев. В Белгородской области есть опыт предоставления выпускникам детских домов бюджетных средств на аренду жилья, пока им не будет выделено жилье. Существует опыт открытия социальных гостиниц, где выпускники могут проживать до того времени, пока им не предоставят жилье (Москва).

Предложения и рекомендации

Помощь в решении проблемы жилья необходимо дифференцировать в зависимости от категории бездомных и групп риска. Так, предоставлять социальное жилье можно только определенным категориям бездомных, готовых жить самостоятельно и не имеющих возможности самостоятельно снимать квартиру или тем более купить ее. Предлагаем подробнее обсудить, какие конкретные шаги нужно сделать в этом направлении и каковы ограничения при получении социального жилья и участия в целевых программах.

Для профилактики бездомности важно наладить систему внеочередного предоставления жилья (или возможности арендовать жилье) детям-сиротам², погорельцам и проживающим в аварийном жилищном фонде.

Отсутствие регистрации по месту жительства (месту пребывания)

Регистрация по месту жительства влияет на возможность реализации многих прав. И хотя федеральное законодательство не ставит наличие регистрации условием для получения работы, а также социальных услуг, проблемой являются законодательные рамки на региональном уровне, а также стигматизация граждан, не имеющих регистрации по месту жительства. Можно перечислить целый ряд ситуаций, когда от ее наличия зависит возможность получения разного рода услуг.

1. С наличием у гражданина определенного места жительства связана *возможность предоставления жилья по договору социального найма* (подробнее см. в разделе «Отсутствие жилья или права пользования жилым помещением»).

2. Отсутствие регистрации по месту жительства влияет на возможность *получить работу, соответствующую квалификации*. Так, в Москве для постановки на учет в органы служб занятости необходимо иметь регистрацию в столице. Кроме того, требование регистрации при трудоустройстве является общепринятой нормой.

3. Ни один из нормативных правовых актов федерального уровня не связывает наличие регистрации гражданина на территории субъекта РФ с *правом на получение социальной помощи государства*. Согласно ч. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием для ограничения или условием легализации прав и свобод граждан,

² Подробнее этот вопрос будет рассмотрен во второй части отчета, где речь пойдет о барьерах для конкретных групп.

предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ. Тем не менее в целом ряде случаев получение социальной помощи связано с наличием регистрации по месту жительства (подробнее см. в разделе «Доступ к программам социальной защиты»).

«Бывает, что человек прожил всю жизнь в Санкт-Петербурге, потом продал квартиру, уехал в Ленинградскую область, там зарегистрировался и потерял жилье и вернулся обратно в свой родной город. Но он уже не петербуржец. У него последнее место регистрации – Ленинградская область, это вызывает ряд проблем с оказанием социальной помощи» (Мацкевич С., Комитет по труду и социальной защите населения г. Санкт-Петербурга, Межрегиональный семинар, 2008).

4. *Возможность получать медицинскую помощь* в поликлиниках и стационарах, за исключением экстренной медицинской помощи, также зачастую зависит от наличия регистрации по месту жительства. Полис ОМС работающим гражданам выдает работодатель, неработающие получают его в органах социального страхования по месту жительства (регистрации).

Проблема отсутствия регистрации по месту жительства актуальна для людей, имеющих высокие риски стать бездомными. Так, человек может не иметь регистрации, но снимать жилье и не считаться бездомным. Он социализирован, но его правовое положение практически ничем не отличается от положения представителя придонного слоя. Если с ним что-то случится, он рискует оказаться в этом слое в очень короткое время.

Согласно Федеральному закону от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» «правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ» возлагают на граждан обязанность регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в органах регистрационного учета. Правила вводят понятия «места жительства» и «места временного пребывания» гражданина, при этом обязанность обращаться в орган регистрационного учета возникает в течение 7 дней для «места жительства» и по истечении 90 дней для «места временного пребывания». В обоих случаях речь идет о конкретном жилом помещении, где реально проживает гражданин. Место пребывания определяется как гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также не являющееся местом жительства гражданина жилое помещение, в котором гражданин проживает временно. Место жительства — как жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Основные противозаконные действия органов регистрационного учета — это истребование дополнительных, не предусмотренных правилами регистрации документов или их атрибутов и отказ в регистрационном учете на основании их непредставления, а также применение местных норм и правил, противоречащих федеральным правилам регистрации.

Потеря регистрации возможна в случае мошенничества. Мошенничество с жильем, согласно оценкам экспертов, а также результатам исследования (Межрегиональное исследование, 2006) является одной из основных причин потери жилья и бездомности. Мошенничество, ведущее к прекращению регистрации по месту жительства, возможно при сделке с недвижимостью, разрешении семейных конфликтов, выселении из ведомственного жилья и в других подобных ситуациях.

Рассмотрим наиболее типичные ситуации.

Член семьи собственника жилого помещения призван на военную службу по призыву или осужден. В отсутствие указанных граждан и без их письменного согласия собственник имеет

возможность произвести обмен жилого помещения или его отчуждение, при котором могут существенно ущемляться или прекращаться жилищные права указанных членов семьи (военнослужащего, осужденного). В результате человек, вернувшийся из места призыва или из мест лишения свободы (последний заведомо имеет пониженный социальный статус и утратил социальные связи), может оказаться на улице.

Один из родителей, с которым проживает несовершеннолетний, игнорируя жилищные права ребенка, снимает его с регистрационного учета в одном населенном пункте и ставит на учет по месту постоянного жительства в другом населенном пункте. Это действие дает возможность такому недобросовестному родителю в последующем продать жилое помещение, свободное от жилищных прав несовершеннолетнего. В результате нарушаются права члена семьи собственника на жилое помещение.

В случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. Переход права собственности на жилое помещение к другому лицу влечет за собой прекращение регистрации члена семьи собственника жилого помещения по месту жительства (Гордеев, 2008).

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

Одним из способов решения проблемы отсутствия регистрации по месту жительства является альтернативная регистрация бездомных в городском пункте учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства в Санкт-Петербурге. Человек, поставленный на учет, получает специальное свидетельство, с фотографией и основными личными данными. Этот документ дает официальный статус бездомного в Санкт-Петербурге и часто является единственным документом, которым обладают бездомные. Свидетельство о постановке на учет позволяет получить страховой медицинский полис и пользоваться бесплатной медицинской помощью. Однако зарегистрироваться в городском пункте учета граждан могут только бездомные, у которых последним местом прописки был Санкт-Петербург. Во Владимире действует аналогичная схема: бездомному выдается справка с фотографией. В некоторых центрах помощи бездомных регистрируют по месту пребывания. Такая практика существует, например, в Петрозаводске.

В качестве примера зарубежного опыта решения проблемы можно привести опыт Италии, где было создано нескольких «виртуальных» улиц для регистрации бездомных. Первая улица была создана в 2001 году и названа Via Senza Tetto – улица Без Крыши. В 2003 году община св. Эгидия (www.santegidio.org) добилась открытия в Риме улицы Модесты Валенти, названной так в память об одной бездомной пожилой женщине, которую 22 года назад скорая отказалась забрать в больницу, потому что та была грязной, и Модеста в результате умерла. На «виртуальной» улице бездомные могут получить регистрацию, а вместе с ней и основные права – на жизнь и первую помощь, на участие в выборах и т.п. По последним данным, которые удалось найти, на улице Валенти зарегистрировано около 700 человек. Есть еще несколько таких улиц в разных городах Италии. Больше всего людей «проживают» на улице Via Lastrucci во Флоренции: более 1300 человек (Коваленко, Федорец, 2004).

Предложения и рекомендации

Профилактической мерой может являться информирование групп риска о последствиях утраты регистрации и возможностях ее получения (например, в учреждениях социальной защиты населения).

В целях соблюдения прав бездомных важно уменьшить влияние факта регистрации по месту жительства на возможность реализации прав граждан. Речь идет в первую очередь о том, чтобы граждане без регистрации по месту жительства могли получить легальную работу, а также медицинскую и социальную помощь. Это, с одной стороны, может удержать людей, находящихся на грани попадания на улицу, а с другой — даст бездомным шанс выйти из

сложившейся ситуации. Отметим, что при наличии паспорта гражданство бездомного не вызывает сомнения, а следовательно, он может пользоваться всеми правами гражданина РФ.

Эксперты предлагают ввести третью форму регистрации – по месту фактического проживания. Подразумевается, что местом фактического проживания будет территория муниципального образования. По мнению консультанта по социально-правовым вопросам РБОО «Ночлежка» И. Карлинского, важно не привязывать адрес регистрации к социальным учреждениям, которые работают с бездомными, так как такие учреждения есть далеко не во всех населенных пунктах (даже городских, не говоря о сельских), а создание и содержание таких учреждений в каждом населенном пункте экономически неподъемно и нецелесообразно.

Отсутствие документов, удостоверяющих личность

У большинства бездомных из придонного слоя нет паспортов. По имеющимся данным (Межрегиональное исследование, 2006. С. 56), паспорта не было у 67% опрошенных. Отсутствие не только регистрации, но и паспорта существенно ухудшает положение бездомного, который не может в силу этого реализовать многие свои права. Паспорт нужен для получения медицинской помощи, трудоустройства, оформления инвалидности, пенсии, покупки билета на поезд, получения пособий, регистрации брака и рождения ребенка, получения наследства, приобретения жилья, обращения в суд для защиты своих прав, заключения договора с операторами мобильной связи и т.д. Таким образом, отсутствие паспорта и возможности его оформить – один из основных барьеров, препятствующих бездомному вернуться в общество.

По результатам опроса бездомных, проведенного в 2005 году, наличие основных документов в значительной степени повышает уровень доступности для бездомных медицинской и социальной помощи, а также обращаемости за такой помощью. Наличие документов, удостоверяющих личность, статистически значительно расширяет базу получателей государственных пенсий и пособий (с 4,2% при отсутствии документов до 20,9%). Среди тех, кто имеет паспорт, вдвое меньше доля тех, кто живет преимущественно за счет милостыни (Межрегиональное исследование, 2006).

К утере паспорта и других документов часто приводит вынужденный уличный образ жизни бездомных. Бездомных, особенно из придонного слоя, «по факту» легко привлечь к административной ответственности. Согласно ст. 19.15 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях за проживание гражданина без регистрации, без паспорта или по недействительному паспорту (документу, удостоверяющему личность) предусмотрен штраф от 1500 до 2500 руб. За небрежное хранение удостоверения личности гражданина (паспорта), повлекшее за собой его утрату, налагается штраф в размере от 100 до 300 руб. Действующим законодательством и нормативными документами ФМС России лица без определенного места жительства и лица, освобожденные из мест лишения свободы, не относятся к категории граждан, освобождающихся от уплаты госпошлины.

Для части людей именно утеря паспорта становится первым шагом к бездомности. Например, внутренние мигранты, приезжающих в крупные города на заработки, в результате кражи документов, денег и билета на вокзале оказываются в ситуации высокого риска бездомности.

«Существует проблема незаконного лишения паспортов, особенно граждан СНГ, при проверке милицией документов за нарушение паспортно-визового режима. Паспорта забирают, хотя должны просто выписать штраф. Человек пытается заработать деньги на штраф без документа, а деньги нужны немалые – от полутора до трех тысяч рублей. В итоге, когда он долго не приходит за паспортом, документы просто уничтожаются. Несколько лет назад были часты случаи, когда в милиции рвали паспорта прямо на глазах у их владельцев. Сейчас такие случаи в отношении россиян встречаются гораздо реже. Бывает, что паспорт отберут у россиянина в милиции и требуют принести “выкуп” за него, но эти случаи тоже стали редки, в Москве во всяком случае» (Федотова, 2008).

Восстановление же паспорта бездомного человека хотя формально и возможно, фактически чрезвычайно затруднено из-за существующей в этой области ведомственной практики. Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 года № 828, утвердившим Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, предусмотрено, что выдача и замена паспортов гражданам, не имеющим места жительства, производятся по месту их пребывания либо фактического проживания. Таким образом, по закону человек без регистрации может получить паспорт по месту обращения, однако на практике добиться этого бывает непросто.

«Обратился в паспортно-визовую службу... Мне ответили, что можно восстановить паспорт по месту фактического пребывания, но для этого мне надо в течение 6 месяцев жить в одном месте (где, никого не волнует) и отмечаться у участкового, чтобы он потом подтвердил, что я здесь действительно проживал...» (из выступления бездомного на круглом столе, Бюро по трудоустройству лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию, Екатеринбург).

Чтобы восстановить паспорт, бездомному в среднем требуется от трех месяцев до трех лет. Это в том случае, если паспортный стол возьмет документы бездомного, а бездомный сумеет сначала их собрать и оплатить пошлины и штрафы. Кроме указанных выше сумм штрафов расходы на оформление паспорта включают оплату фотографий, госпошлин за оформление бланка паспорта в размере 100 руб. в случае выдачи/замены паспорта гражданина РФ и 150 руб. в случае повторной выдачи паспорта гражданина РФ (ст. 333.33 Налогового кодекса РФ), за рассмотрение заявлений об определении принадлежности к гражданству — 1000 руб. (ст. 333.28 Налогового кодекса РФ). Отсутствие средств для необходимой оплаты — частая причина отказа в получении паспорта. В то же самое время отсутствие паспорта делает фактически невозможным легальное трудоустройство, а следовательно, и постоянный заработок. Другие источники средств существования позволяют лишь на минимальном уровне обеспечить сиюминутную потребность в еде, одежде, ночлеге и т.д. и отодвигают получение паспорта на отдаленную перспективу.

Процедура восстановления паспорта для бездомного сложна. Паспортные столы занимаются долгой кропотливой работой: запросы, акты, справки, заявления, копии, свидетели. Поднимаются архивы ЗАГСов, ЖЭКов, адресных бюро, тюрем. При сборе документов на восстановление паспорта граждан других регионов ответы на запросы из ЖЭУ, ПВС идут несколько месяцев. Например, с 2007 года ОУФМС России по Калининградской области в связи с принятием административного регламента требует для оформления паспорта свидетельство о рождении. Получение дубликата последнего также длительный процесс. Официальные запросы на получение дубликата свидетельства о рождении делаются отделами ЗАГС по заявлению гражданина. Если гражданин родился на территории других регионов Российской Федерации, в одной из стран СНГ или иностранном государстве, получение дубликата свидетельства и, как следствие, оформление паспорта может затянуться на срок, значительно превышающий сроки, предоставленные гражданину государством для прохождения реабилитации (Портрет калининградского бездомного, 2008).

Основным барьером для людей, не имеющих регистрации много лет, становится невозможность подтвердить нахождение на территории России по состоянию на 6 февраля 1992 года, а следовательно, и российское гражданство. Сначала ФМС проводит детальное расследование всех обстоятельств. Если подтвердить гражданство не удастся, то факт проживания в РФ на 6 февраля 1992 года устанавливается в суде. Однако с течением времени все сложнее найти свидетелей, которые смогут на суде это подтвердить: кто умер, кто уехал, кто-то не хочет или не в состоянии поехать на суд в другой регион. Кроме того, есть барьеры и для подачи документов в суд без паспорта и регистрации. Лица с неустановленным гражданством, не имеющие никакого удостоверения личности, не могут обращаться в суд. Далее, заявление об установлении фактов, имеющих юридическое значение, подается по месту жительства заявителя, что для бездомных невозможно из-за отсутствия такого места. Проживание на территории РФ на 06.02.1992 г. является одним из таких фактов. Таким

образом, отсутствие паспорта делает невозможным обращение в суд, а только суд может позволить получить паспорт. В итоге образуется замкнутый круг, выход из которого тысячи людей ищут годами, оставаясь все это время в положении нелегальных эмигрантов в своей стране (Межрегиональное исследование, 2006. С. 272).

Кроме того, ст. 32 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ предусматривает, что «заявление по вопросам гражданства Российской Федерации подается по месту жительства заявителя».

Отсутствует четкий межведомственный регламент взаимодействия при восстановлении документов лицам БОМЖ. Кроме того, даже вновь паспортизированные бездомные могут опять потерять (или продать) документы.

Практика решения проблемы в РФ

Центры социальной адаптации в основном оказывают своим клиентам содействие в восстановлении документов, в том числе покрывают необходимые расходы.

Предложения и рекомендации

Преодолению вышеперечисленных барьеров может способствовать:

- отслеживание случаев необоснованных отказов в принятии документов на восстановление паспорта по месту фактического проживания;
- ускорение документооборота при получении паспортов граждан России;
- обсуждение возможности создания документа, удостоверяющего личность лиц без гражданства, не имеющих места жительства;
- оказание помощи бездомным, обращающимся за получением паспорта, в части обеспечения предварительного сбора требуемых документов, подтверждающих право на гражданство и получение паспорта;
- разработка механизма максимального облегчения или полного снятия для бездомных любых (особенно «неофициальных») финансовых препятствий в процедурах оформления паспорта гражданина РФ. Возможно выделение целевой материальной помощи органами социальной защиты для оплаты бланков, штрафов, фотографий гражданам, утратившим жилье на их территории.

ЖИЗНЬ НА УЛИЦЕ

Выживание

Бездомные ночуют в подъездах, подвалах, метро, других помещениях, но могут быть выгнаны жильцами дома или владельцами помещений, либо не найти себе приюта на ночь. Проблема ночлега становится особенно острой в холодное время года. Каждую зиму в РФ гибнут от холода сотни бездомных, сотни становятся инвалидами в результате отморожений. Бездомные, ставшие инвалидами, уже практически не имеют шансов ресоциализации.

Базовой потребностью бездомного является выживание в условиях улицы. Фактически это потребность в теплом ночлеге в холодное время года, питании и базовой медицинской помощи.

Согласно данным исследования «Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности» (Межрегиональное исследование, 2006) лишь 40% бездомных имеют ежедневный доступ к горячей пище, чаще всего однократный в течение дня, а около трети бездомных получают горячую пищу раз в неделю или реже. В качестве питьевой постоянно пользуются водопроводной водой около 70% бездомных, водой из открытых источников (водоемы, текущие трубы и т. п.) – около 17% опрошенных.

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

Одной из основных задач учреждений социальной помощи бездомным является предоставление временного места пребывания или ночлега лицам, оказавшимся без определенного места жительства и занятий, однако, во-первых, мест на всех бездомных в ночлежках может не хватать, во-вторых, чтобы попасть в учреждение социального обслуживания, обычно требуется 3–4 дня.

Самой распространенной формой помощи бездомным, оказываемой НКО, а также церковными общинами, является организация их питания. В ряде населенных пунктов организовано движение «ночного автобуса» (например, в Москве и Санкт-Петербурге), часто еду бездомным раздают прихожане церквей.

Что касается пунктов обогрева в холодное время года, то на сегодняшний день в РФ существует только единичная практика – пункт обогрева с 2007 года организует в Санкт-Петербурге РБОО «Ночлежка». Это зимняя армейская палатка площадью 60 м² с автономной печкой. Начиная с 21:00 любой бездомный может получить ночлег, горячий ужин и социальную консультацию, а с 8:00 – горячий завтрак и медицинскую консультацию. Всю ночь в палатке дежурит социальный работник, который выясняет индивидуальную историю каждого человека и помогает ему разобраться в проблемах. При необходимости бездомный может получить теплую и чистую одежду. По данным РБОО «Ночлежка» на 2007 год, стоимость обеспечения одной безопасной ночи для бездомного составляет 160 руб., стоимость одной ночи работы пункта обогрева на 50 человек – 8000 руб. (Пункт обогрева..., 2009).

Примером спасения бездомных от холода являются мероприятия, которые проводятся в Берлине. По оценкам специалистов, ночевать на улице там приходится примерно 2000 бездомных. Для них открыты более 70 ночлежных домов, ночных кафетериев и «теплушек». Кроме того, ночлег предоставляют церковные общины. Дополнительно организована работа бригады врачей и так называемого морозного автобуса: он работает с воскресенья по четверг (поскольку по пятницам и субботам в Берлине ночью открыты все станции метро): в 21:00 начинается объезд города в поисках нуждающихся бездомных, которых перевозят в ночлежный дом «Городской миссии». Автобус существует уже более 11 лет, проект финансируется одним из районов Берлина. Бездомному, который не соглашается ехать в ночлежку, приносят горячий чай, теплые вещи, спальный мешок, одеяло и ежедневно заезжают к нему (Коваленко, Федорец, 2006). В городах Франции специальный автобус объезжает места концентрации бездомных и доставляет их туда, где они могли бы погреться. В Париже работает информационная служба, располагающая данными обо всех местах ночлега, которые есть в

городе. Человек звонит в эту службу и узнает, где он мог бы переночевать. Имеются и загородные ночлежки на месте бывших казарм, куда специальный автобус отвозит людей по списку на ночь, а утром привозит обратно в город (из интервью, «Каритас», Москва).

Предложения и рекомендации

В городах с большим количеством бездомных необходимо с осени по весну создавать пункты обогрева на ночь – с поддержкой благотворительных организаций (по примеру организованного в 2007 году пункта обогрева в РБОО «Ночлежка»). В холодное время года важно облегчить прием в ночлежки (или первичное отделение ночлежки, где любой человек вне зависимости от наличия документов и состояния может переночевать).

Бездомные семьи

Сохранение семьи представляется психологически значимым фактором ресоциализации бездомного.

При организации социальных учреждений для размещения бездомных полностью игнорируется факт существования бездомных семей, в том числе с детьми. Поэтому в случае утраты жилья, в том числе в результате выселения по решению суда без предоставления другого жилого помещения, семья будет вынуждена либо остаться жить на улице, либо фактически разлучиться, разойдясь по разным учреждениям (детским и взрослым) или помещениям (мужским и женским). Безнадзорных детей сразу забирают в учреждения социальной защиты (социальный приют), после установления статуса ребенок попадает в детский дом. Фактически специальной работы по сохранению семьи в том случае, если родитель оказался бездомным, не ведется. Таким образом, предусмотренные ст. 38 Конституции РФ и международными принципами и нормами (ч. 3 ст. 16 Всеобщей декларации прав человека; ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и др.) государственные гарантии защиты семьи в данном случае остаются лишь на бумаге.

Отметим, что, согласно данным РБОО «Ночлежка», а также наблюдениям организаций, работающих с бездомными в Москве, последнее время на улицах отмечается рост количества семей с детьми.

Говоря о сохранении семьи, мы считаем важным коснуться проблемы лишения родительских прав. Согласно Семейному кодексу, лишение или ограничение родительских прав производится в судебном порядке и в таком же порядке может быть отменено. Ограничение родительских прав допускается в случаях, если оставление ребенка с родителями (одним из них) вследствие их поведения опасно для ребенка. Если родители (один из них) не изменят своего поведения, орган опеки и попечительства по истечении шести месяцев после вынесения судом решения об ограничении родительских прав обязан предъявить иск о лишении родительских прав (ст. 73, СК) Фактически это означает, что бездомного родителя могут лишить родительских прав даже в том случае, если он поддерживает контакт с ребенком, но не может обеспечить ему безопасные условия для жизни.

«Семья должна быть отдельной учетной категорией, потому что семья – это отдельный субъект права. К сожалению, работают у нас отдельно с детьми, с пожилыми, с мужчинами, с женщинами – а с семьей в целом не работают» (Карлинский И., консультант по социально-правовым вопросам РБОО «Ночлежка», Межрегиональный семинар, 2008).

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

Работа по сохранению семьи фактически не ведется, ряд НКО стремятся помогать бездомным с детьми, так как знают, что бездомные могут не обращаться за помощью в государственные учреждения, боясь, что их разлучат с детьми.

Предложения и рекомендации

Нужно предусмотреть возможность более частого контакта родителей и детей в учреждениях для детей, оставшихся без попечения родителей, а также реализовывать программы по совместному временному пребыванию.

Алкоголизм и наркомания

Специалисты организаций, работающих с бездомными, отмечают высокий уровень алкогольной зависимости среди уличных бездомных, часто это становится главным препятствием на пути их возвращения в общество.

Важно различать две проблемы, связанные с алкоголизмом и наркоманией среди бездомных: в первом случае алкогольная и наркотическая зависимость может являться причиной бездомности (разрыва отношений с семьей, выселения), а во втором – последствием потери жилья и адаптации на улице. Сложно оценить, сколько бездомных потеряли жилье и социальные связи из-за алкогольной зависимости, но довольно точно можно сказать, что *всеобщая* алкоголизация уличных бездомных связана прежде всего со средой, в которой они оказываются, попадая на улицу.

Адаптация человека к жизни «на улице» происходит катастрофически быстро. Так, по свидетельству руководителя движения «Курский вокзал. Бездомные дети», достаточно двух недель пребывания на вокзале, чтобы человек адаптировался к таким условиям жизни. Такая адаптация означает «отмирание» повседневных практик, распространенных в обществе, и обучение новым практикам, помогающим выжить на улице. Часть это сопровождается алкоголизацией и изменениями в психике человека.

«Человек, который только попал на вокзал, должен адаптироваться к этой жизни, то есть опуститься. Нормальный человек в таких условиях жить не может, он начинает пить. В первые две недели надо оттуда человека забирать, потом он начинает втягиваться...» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

«Тем временем проходят дни, и человек довольно быстро попадает под влияние людей, уже живущих на улице, его постепенно засасывает уличный образ жизни, начинает меняться его самооценка, психика. Тут же находятся “друзья”, всегда готовые поделиться выпивкой. Несколько месяцев такой жизни – и многие уже не могут выбраться со дна без посторонней помощи». (Федотова, 2008)

Алкогольная и наркотическая зависимость сопряжена с целым рядом сопутствующих проблем. Человек, страдающий алкоголизмом и наркоманией, теряет социальные связи: даже при наличии прописки его могут не пускать домой родственники и соседи. Алкоголь разрушает волю человека и сводит к минимуму его шансы выбраться из трудной ситуации.

Злоупотребление алкоголем и наркотиками не только негативно сказываются на социальной жизни человека, но и могут иметь серьезные материальные последствия. Так, согласно действующему законодательству использование жилого помещения не по назначению, систематическое нарушение прав и законных интересов соседей или бесхозяйственное обращение с жилым помещением может стать причиной выселения граждан, проживающих в жилье по договору социального найма либо прописанных в жилье, но не являющихся его собственниками (Жилищный кодекс РФ, ст 35, Гражданский кодекс РФ, ст. 293). Люди, страдающие алкогольной или наркотической зависимостью, часто могут вести себя подобным образом и поэтому оказаться на улице.

Ключевой потребностью людей, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью, является длительное лечение, а также социально-психологическая реабилитация. Бездомным на время лечения также необходимо временное жилье. Не вдаваясь в специфику данной темы, отметим, что с такими людьми должны работать психологи и подобное лечение может осуществляться только по желанию самого человека.

Люди, лишившиеся жилья и рискующие стать зависимыми от алкоголя и наркотиков, нуждаются в срочной помощи и возможности уйти с улицы до того момента, как они попадут в алкогольную зависимость.

Согласно действующим правилам, бездомные, страдающие алкогольной или наркотической зависимостью, как правило, не могут получить помощь в учреждениях стационарного обслуживания (например, в Уставе учреждения стационарного обслуживания Ставропольского края наличие алкогольного опьянения и признаков приема наркотических средств является противопоказанием к принятию в учреждения стационарного обслуживания). Так называемые беспороговые приюты организуются только в исключительных случаях, пример – вышеупомянутые пункты обогрева в РБОО «Ночлежка».

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

Помощь бездомным, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью, в Российской Федерации практически не оказывается.

РБОО «Ночлежка» является одной из организаций, занимающихся данной проблемой. Здесь работает реабилитационный центр «Дом на полдороге» для бездомных алкоголиков. Бездомные, имеющие алкогольную зависимость и прошедшие курс интенсивной терапии в клиниках города, продолжают участвовать в программе социально-психологической адаптации в приюте. Терапевтическая программа основана на принципах Ассоциации анонимных алкоголиков и включает в себя групповые занятия и индивидуальную психотерапию. Бездомные, проходящие эту программу, заключают специальный контракт и живут в приюте до шести месяцев. Эффективность программы более 70% – это значит, что большинство тех, кто прошел реабилитацию, отказались от алкоголя и изменили свой социальный статус. Во время лечения в «Доме на полдороге» человек может проживать в РБОО «Ночлежка» либо только посещать мероприятия (Реабилитационный центр, 2009).

Другой пример работы с бездомными, страдающими наркотической и алкогольной зависимостью, – возможность реабилитации в центрах, предназначенных не только для бездомных. Так, реабилитационные центры в Ярославской области (АНО «Возможность» и реабилитационный центр в г. Любиме) для нарко- и алкозависимых принимают на реабилитацию мурманских бездомных с алкогольной зависимостью. При этом руководители центров отмечают: чтобы быть принятым на реабилитацию, человеку (в том числе и бездомному) необходимо, чтобы он сам позвонил в центр. Руководитель центра в г. Любиме, Игорь Подколызин, говорит об отличии «обычного» алкоголика от бездомного алкоголика. По словам Игоря, последние часто стремятся использовать центр для того, чтобы «привести себя в порядок» и, не закончив курса лечения, уйти (Бабурин, 2008b).

Важным аспектом работы любимского центра является постреабилитационная адаптация. После того окончания срока реабилитации человека направляют в город, помогают устроиться на работу, предусмотрено и временное жилье – съемная квартира. По словам Игоря Подколызина, реабилитация не самое главное – намного важнее помочь человеку ресоциализироваться в обществе, удержаться от нового падения, поэтому особая роль отводится постреабилитационной поддержке.

Предложения и рекомендации

На судебных процессах по выселению людей, страдающих наркоманией и алкоголизмом, должны присутствовать специалисты соответствующих служб (по работе с бездомными, с людьми, страдающими алкоголизмом). Важно также облегчить для бездомных прием в центры лечения людей, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью. Дать бездомным информацию о существовании таких центров и возможностях лечения.

Соблюдение личной гигиены

Многие уличные бездомные живут в подвалах и подворотнях, находятся в антисанитарных условиях. Невозможность соблюдать нормы элементарной гигиены вызывает

различные болезни (педикулез, чесотка и др.) среди самих бездомных, а также риск распространения болезней среди других граждан. Другим следствием несоблюдения норм личной гигиены является социальная стигматизация и в результате невозможность получить целый ряд услуг, трудоустроиться.

Одной из базовых потребностей бездомного, удовлетворение которой необходимо в том числе для выхода из состояния бездомности, является возможность соблюдать нормы личной гигиены (периодически принимать душ, а также проходить дезинфекцию).

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

В Москве на Ленинградском вокзале можно помыться за плату, аналогичная услуга есть и в некоторых других городах. Сейчас в Москве работают бесплатно четыре дезинфекционных станции, в Санкт-Петербурге – одна, но обратиться туда напрямую бездомный не может, поскольку станция работает только с юридическими лицами, обслуживание одного человека стоит около 300 руб. В ряде городов вообще нет санитарных приемников (например, в Ульяновске в 2007 году был закрыт единственный санитарный приемник). Существует и проблема отсутствия информации и доступа к таким услугам: информация о дезинфекционных станциях специально не распространяется, а передается только через «сарафанное радио».

Предложения и рекомендации

В городах с большим количеством бездомных целесообразно создать бесплатные дезинфекционные станции, а также дневные центры, где бездомный может принять душ, постирать, высушить или заменить одежду, поесть, получить информацию об услугах для бездомных. В небольших городах достаточно одного такого дневного центра. Центры, для повышения эффективности своей работы, должны вести учет клиентов.

Информирование о дезинфекционных станциях и пунктах, где можно принять душ, должно осуществляться целенаправленно через доступные бездомным средства информации (на вокзалах, в других пунктах скопления бездомных). При информировании о других услугах нужно добавлять информацию о том, где бездомный может предварительно привести себя в порядок.

Взаимодействие с сотрудниками милиции

Именно сотрудники милиции, которые чаще всех встречаются с бездомными непосредственно на улице, могли бы стать источником информации для людей, попавших в сложную ситуацию, о службах, помогающих в решении проблем бездомных, а также осуществлять связь между людьми «на улице» и организациями, способствующими вертикальной мобильности. Потенциал милиции в качестве источника профилактической работы сложно переоценить. К сожалению, сегодня этот потенциал во благо не используется. Милиция не знает, что делать с бездомными, в силу неопределенности полномочий и неразвитости общей системы профилактики бездомности и ресоциализации бездомных.

«Я лично столкнулся с милицией, я тоже обращался за помощью в восстановлении документов, меня, как и всех, “послали”, а когда у них была операция “БОМЖ”, то нас 2 раза задерживали до выяснения личности, где же справедливость, к ним приходишь сам за помощью, ты им не нужен, а когда их начальство решило проверить бездомных, так они тут как тут» (из выступления бездомного на круглом столе, «Бюро по трудоустройству лиц попавших в экстремальную жизненную ситуацию», Екатеринбург).

«Выявлять – одно, а вот куда потом? Рейды выявляют людей, которых система социальной защиты не готова обеспечить необходимыми услугами и помощью» (Лункина Е., Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности, Межрегиональный семинар, 2008).

Из-за неразвитости системы специализированных социальных учреждений доставить бездомных некуда, вызов скорой зачастую ничего не дает. Сотрудники патрульно-постовой службы доставляют лиц без определенного места жительства в районные отделы милиции,

снимают у них отпечатки пальцев, проверяют по базам данных причастность к нераскрытым уголовным делам. Никакой связи с организациями, оказывающими помощь бездомным, и с социальными службами нет. Бездомные отправляются обратно на улицу. В существующих условиях единственный способ убрать бездомных с участка для рядовых милиционеров – применить силу. Жестокое обращение со стороны милиции – одна из самых распространенных проблем для бездомных, часто серьезно ухудшающая их положение и состояние здоровья. Можно отметить следующие проблемы:

- сотрудники милиции отбирают документы, рвут справки;
- обвиняют бездомных в нераскрытых преступлениях;
- избивают;
- запрещают находиться в общественных местах (метро, подвалы, подъезды, вокзалы и т.д.), что в зимний период может привести к смерти бездомного от переохлаждения;
- недостаточное внимание на вокзалах уделяют случаям воровства, отказывают в помощи пострадавшим.

Есть ряд статей, позволяющих милиции привлекать к административной ответственности практически любого бездомного. В частности, за проживание без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту пребывания или жительства и за небрежное хранение удостоверения личности гражданина (паспорта), повлекшее за собой его утрату. Штрафные санкции за указанное правонарушение налагаются во внесудебной порядке непосредственно органами внутренних дел.

«– Например документы и деньги воруют на вокзале, человек обращается в милицию, они ему не помогают, ну максимум зафиксируют, и он становится человеком вокзала.

– А позвонить, связаться с родственниками – даже этого милиция не делает?

– Ну как – принеси 300 рублей – тебе справку дадут» (из интервью на условиях анонимности).

Кроме того, сотрудники милиции затрудняют отток попавших в сложные ситуации в Москве (возможно, аналогичные проблемы есть и в других крупных городах) людей, которые пытаются вернуться к своему месту жительства без денег и документов на пригородных электричках.

Уровень доверия к милиции среди населения достаточно низок – обращаться в милицию, попав в сложную ситуацию в чужом городе, считается (часто небезосновательно) опасным. По результатам опроса, в среднем почти у каждого пятого бездомного сотрудники милиции безвозвратно изымали документы. Почти каждый второй респондент, сообщивший об изъятии у него документов сотрудниками милиции, становился объектом физического насилия с их стороны (Межрегиональное исследование, 2006. С. 107).

Предложения и рекомендации

Милиция в работе с бездомными должна выступать в качестве службы быстрого реагирования и связи бездомного со службами помощи. Необходимо проводить специализированную работу с милиционерами, информировать их о службах помощи бездомным (сотрудник милиции может либо сам туда обратиться, либо сообщить контактную информацию бездомному). В милиции также должны быть адреса и контакты служб (хотя бы в виде брошюр для распространения среди нуждающихся), куда могут обратиться люди, попавшие в сложную ситуацию и находящиеся на грани бездомности (например, в случае кражи документов, денег и билета на поезд). Многим можно помочь, предоставив элементарную возможность позвонить родным.

БЕЗДОМНЫЕ И ГОСУДАРСТВО

Доступ к услугам

Получение бездомным любой услуги связано с определенными сложностями. Зачастую доступ бездомных, а также представителей групп риска к государственным и муниципальным услугам ограничен законодательно. Во многих региональных нормативных правовых актах оговаривается, что услуга оказывается «по месту жительства» или «зарегистрированным по месту жительства в...», но ничего не говорится о том, как может получить услугу человек, который не имеет регистрации по месту жительства или пребывания, или, например, имеет регистрацию в другом регионе, или не может предоставить сведения о регистрации в связи с утерей паспорта и т.д. Если же говорить о придонном слое бездомных, которым требуется специализированная целенаправленная помощь, то сегодня на территории России либо такие услуги не оказываются бездомным (т.е. абсолютно недоступны), либо только начинается движение в этом направлении. Ведь даже если и существует нормативный правовой акт, касающийся предоставления услуг бездомным, то это совсем не означает, что на практике эти услуги будут оказаны.

Вот яркий и характерный пример. Имеется Постановление правительства Мурманской области от 25 января 2008 г. № 21-ПП/1 «О предоставлении материальной помощи лицам без определенного места жительства и лицам, освободившимся из мест лишения свободы». Однако с предоставлением перечисленных в постановлении услуг возникают проблемы, о чем и говорилось на круглом столе, организованном БОО помощи бездомным «Улица» в Кандалакше:

- органы социальной защиты не могут предоставить заявителю койко-место в общежитии, так как в городе нет общежития;
- гарантировать лицам без определенного места жительства пользование услугами общих отделений бань также не получается, так как бани не подписывают договор на предоставления своих услуг бездомным;
- бездомные не могут пройти санитарную обработку, поскольку в городе нет санитарного пропускника;
- предоставление бездомным гражданам (прежде всего из придонного слоя) горячего питания по талонам невозможно, поскольку предприятия общепита отказываются принимать у себя лиц БОМЖ (Бабурин, 2008).

Именно реальные условия существования бездомных, и главным образом их ограниченные возможности поддерживать внешний вид и соблюдать гигиенические нормы, затрудняют для них доступ к каким-либо услугам. Если бездомные не могут добраться до учреждения в силу невозможности воспользоваться общественным транспортом, то не имеет значения, предусматривает ли какой-то нормативный акт оказание в этом учреждении им помощи. Учитывать нужно и соответствие количества учреждений существующим потребностям в них: если в крупном городе действует один медико-социальный пункт для бездомных, то, очевидно, что пропускная способность не позволит обеспечить доступность оказываемых в нем услуг.

Кроме того, при организации помощи бездомным не учитывается их повышенная виктимность, психологические барьеры на пути обращения за помощью. Бездомный человек часто сталкивается не только с равнодушием и отказами в оказании услуг, что является нарушением прав человека, но и с прямым насилием (физическим, психологическим давлением, унижениями). Таким образом, немаловажная проблема в любой сфере — негативное отношение исполнителей на местах к бездомным людям, причем у последних нет никаких рычагов для защиты своих прав и воздействия на чиновников.

Немаловажный барьер — низкий уровень информированности бездомных о своих правах, возможностях получить услуги и организациях, оказывающих содействие бездомным.

Следует отметить, что определенная социальная работа и первичная медико-санитарная помощь может и должна оказываться бездомным вообще вне учреждений, прямо на улице. Государственные структуры в абсолютном большинстве этим не занимаются.

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

Важным шагом можно признать попытки на местном уровне обсудить возможности по оказанию помощи бездомным с участием нескольких заинтересованных сторон, выделить возникающие сложности и найти совместное решение. Такой опыт есть, например, в Санкт-Петербурге, Мурманской области (Кандалакша), Владимирской области (Владимир), Свердловской области (Екатеринбург) и др.

Наиболее известным из действующих в России проектов помощи на улице является «ночной автобус» (несколько человек на специально оборудованном транспортном средстве выезжают в места скопления бездомных и там кормят их, оказывают первичную доврачебную медпомощь, проводят социальные консультации, информируют). Сегодня проекты «ночных/дневных автобусов» реализуются различными организациями лишь в нескольких городах России. Например, в Москве несколько лет действует автобус службы помощи бездомным Комиссии по церковной социальной деятельности при епархиальном совете г. Москвы (www.miloserdie.ru), собирающий ночью замерзающих и нуждающихся в срочной помощи людей на улице. Маршрут заканчивается утром около пункта медико-социальной помощи лицам БОМЖ.

Кроме того, инициативные группы граждан и общественные движения организуют кормление бездомных, а при налаживании взаимодействия с государственными и муниципальными службами направляют к ним бездомных. Общественные движения и НКО — это важнейшее звено, содействующее получению необходимых государственных услуг людьми, попавшими в трудную жизненную ситуацию, связанную с бездомностью. Зачастую посредничество и заступничество НКО — единственный способ добиться реакции от государственной системы.

Создание информационного поля, как уже отмечалось, — важный аспект повышения доступности услуг. В качестве примера практики в данной сфере можно отметить базу благотворительных фондов и общественных организаций, созданную АНО «Студия-Диалог» (<http://www.admil.ru/base/help/>).

Предложения и рекомендации

Повышению доступности услуг для бездомных может способствовать бесплатность и доступность (в самом широком смысле этого понятия) услуг, помогающих бездомным повысить свой социальный статус. Для этого в первую очередь необходимо уменьшить число справок, которые бездомные должны предоставить при устройстве в ночлежку, при прохождении санобработки и т.д. Часть услуг, связанная с обеспечением жизненно важных потребностей, должна оказываться по беспороговому принципу (т.е. по обращению напрямую, без требований каких-либо документов).

Необходимо создавать информационные центры, в том числе на базе учреждений социальной защиты, располагающие сведениями обо всех возможных направлениях помощи. Консультации и помощь могут предоставляться на базе домов ночного пребывания (и других специализированных учреждений для бездомных) вне зависимости от проживания в данном учреждении. В государственной и муниципальной поддержке нуждаются также инициативы НКО, направленные на оказание услуг бездомным и облегчение бездомным доступа к общей системе услуг.

Необходимо проводить социальную работу в местах скопления бездомных (например, на вокзалах), а также в больницах — с пациентами без документов и регистрации.

Осуществлять социальное сопровождение, способствовать налаживанию связей с родственниками, помогать в восстановлении документов, оформлении в дома инвалидов и престарелых и т.д. Целенаправленно преодолевать барьеры доступа к услугам на местах (письма и инструкции по работе с бездомными и людьми без регистрации, горячие линии для сообщений о нарушениях и т.п.).

Действующее законодательство нуждается в проверке на содержание норм, исключаящих бездомных из получателей услуг. Если невозможно включить бездомных в число обычных пользователей, то необходимо разработать альтернативные механизмы предоставления услуг бездомным. Внедрять в системы мониторинга индикаторы, связанные с обслуживанием бездомных. Разрабатывать механизмы преодоления институциональных барьеров (например, увеличение целевого финансирования на оказание услуг бездомным, а также доплат персоналу, работающему с данной категорией граждан). Проводить тренинги для персонала в государственных и муниципальных учреждениях с целью повышения толерантности, предоставления объективных знаний о бездомности и бездомных. Развивать систему бесплатных юридических консультаций для населения. Повышать уровень правовой грамотности. Осуществлять юридическое сопровождение граждан без регистрации по месту жительства.

Доступ к медицинской помощи

Зарубежные исследователи выделяют следующие основные барьеры, препятствующие доступу бездомных к медицинским услугам: негибкость бюрократических процедур; негативное отношение со стороны медицинского персонала; отказ поставщиков услуг лечить бездомных. Отмечается также, что психические нарушения, алкогольная или наркотическая зависимость могут затруднить бездомным доступ к помощи, а также создать проблемы с соблюдением предписаний или сохранением необходимого для лечения длительного контакта с медицинским учреждением (Somerville et al, 2003. P. 20). Все это справедливо и для России.

Как и в других сферах, вопрос оказания бездомным медицинской помощи из управленческой сферы перенесен в плоскость практических решений, принимаемых конкретными медицинскими работниками, к которым бездомные непосредственно обращаются. В целом законодательные нормы, регулирующие вопросы оказания медицинской помощи, можно по отношению к бездомным условно подразделить на две категории: «отсекающие» их от возможности получения помощи и «включающие» их в число получателей помощи. На региональном уровне «отсекают» бездомных такие фразы, как «правительство области при обязательном медицинском страховании является страхователем для неработающего населения, зарегистрированного в установленном порядке на территории области»³ или «граждан, имеющих место жительства на территории области», «при изменении постоянного места жительства или работы сдать страховой медицинский полис с последующим получением другого полиса по новому месту жительства или работы»⁴. В последнем случае, даже если у человека был медицинский полис, он его лишится вместе с утратой регистрации.

А вот пример попытки «включения»: «...оказание медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования лицам без определенного места жительства и занятий возможно при условии выдачи полиса ОМС, оформленного на основании документа, подтверждающего регистрацию данного лица в учреждении социальной защиты». При этом необходимо помнить об ограничениях, связанных с регистрацией в таких учреждениях (например, далеко не везде они есть; необходимо предоставить документы для регистрации и т.п.). Обычно бездомные в соответствующих нормативных документах не упоминаются либо

³ См., например, п. 2.2. Правил обязательного медицинского страхования населения Нижегородской области (утв. Постановлением правительства Нижегородской области от 1 февраля 2005 г. № 14).

⁴ См., например, ч. 3 ст. 10 Закона Республики Башкортостан от 15 июня 1992 г. № ВС-12/31; п. 6.3. Правил обязательного медицинского страхования граждан в Ленинградской области (утв. Постановлением губернатора Ленинградской области от 20 июня 2000 г. № 265-пг).

упоминаются лишь в разделах, посвященных описанию проблем, связанных с заболеваниями социального характера (туберкулез; заболевания, передающиеся половым путем, и пр.). Положения о порядке обеспечения бесплатными лекарственными средствами граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями, связывают обеспечение бесплатными лекарственными средствами с понятием «места жительства» (Карлинский, 2008).

Система государственной медицинской помощи включает в себя экстренную, амбулаторную и стационарную помощь. Рассмотрим возможности доступа бездомных к этим видам помощи. Наиболее доступный для бездомных вид медицинской помощи – экстренная помощь, когда больной находится в критическом состоянии и его жизни угрожает опасность. Тем не менее машины скорой помощи далеко не всегда забирают бездомных в больницу, поскольку там могут отказаться принять пациента без медицинского полиса и документов, удостоверяющих личность. Возникают ситуации, когда скорая помощь сразу отказывается везти бездомного в больницу, или забирает его и высаживает по дороге, или привозит в больницу, откуда его выгоняет уже охрана приемного покоя.

«Со слов больных, их привозят, сдают в приемное отделение дежурному врачу, отписываются, что они его сдали, все это идет в архив скорой помощи, бездомный сидит в предбаннике, затем либо врач осматривает его и ничего не говорит, либо никто его не осматривает, а потом охранник подходит к нему и просто выгоняет» (из интервью, «Врачи без границ»).

Доступу бездомных придонного слоя к услугам скорой помощи препятствует и то обстоятельство, что машину после перевозки бездомного необходимо подвергнуть санитарной обработке, тогда как такая обработка делается не на всех станциях скорой помощи и занимает продолжительное время.

Больницы, со своей стороны, не хотят принимать бездомных, так как не желают брать на себя ответственность за то, что после оказания помощи им приходится выписывать этих людей на улицу, в то время как им нужен домашний покой и уход для восстановления. Больница и не должна за это отвечать, но социальные службы таких услуг не оказывают, центры социальной реабилитации и дома ночного пребывания таких больных не берут. В результате бездомные, получившие помощь (например, прооперированные), оказавшись на улице, не имеют возможности соблюдать необходимые санитарно-гигиенические процедуры, постельный режим и т.д., не могут они и обратиться в поликлинику для перевязок. Люди просто умирают!

«"Мы его вылечили, забирайте!" — требуют от соцслужбы врачи. "Мест нет!" — парируют социальные работники. Те и другие сходятся во мнении, что нужны палаты промежуточного пребывания, где можно было бы временно поселить беспаспортного бездомного на время оформления ему документов (Минеева, 2005).

Существенный момент при оказании стационарной помощи — наличие у лечебно-профилактических учреждений возможностей для санитарной обработки бездомных пациентов при их поступлении.

Невозможность получения бездомными полиса обязательного медицинского страхования (ОМС), выдаваемого по месту регистрации или официальной работы, делает недоступными для бездомных такие виды медицинской помощи как, например, амбулаторная медицинская помощь, неотложная стоматологическая помощь. Необходимо отметить, что территориальные фонды ОМС оплачивают не только медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам, но и в ряде предусмотренных законодательством случаев помощь незастрахованным. Поэтому, несмотря на то что бездомные практически не имеют возможности включиться в программы ОМС в качестве застрахованных лиц, им в случаях, предусмотренных законодательством, теоретически может быть доступна медицинская помощь. Однако спектр видов медицинской помощи, доступных бездомным, как правило, весьма узок и ограничен помощью, оказываемой при острых, угрожающих жизни состояниях (из интервью, РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург). На персонал больницы, куда по скорой

поступает гражданин без документов, ложится большая дополнительная работа по поиску источника оплаты оказанных услуг. Часто источник так и не находится.

Бездомные дискриминированы и в вопросах получения психиатрической помощи, так как заявление врача-психиатра о проведении психиатрического освидетельствования гражданина подается в суд опять же по месту жительства последнего.

Надо сказать, что и сами бездомные под влиянием сложившихся условий, зная, что помощи искать негде, обращаются к медицинским работникам лишь в самых крайних случаях. Поэтому уличному бездомному, который не может пойти в поликлинику в том числе из-за отношения медицинского персонала и других посетителей, нужна помощь «здесь и сейчас».

Недоступность горячей еды и питьевой воды, а также отсутствие элементарных санитарно-гигиенических условий (мытьё рук, мытьё тела, стирка одежды и белья) — существенные объективные причины ослабленной сопротивляемости организма к заболеваниям, сниженной способности выдерживать физические и психологические нагрузки в процессе бездомного существования. Ограниченность доступа бездомных к амбулаторной медицинской помощи ведет к дальнейшему развитию заболеваний и их переходу в хроническую форму, развитию осложнений, требующих дорогостоящего лечения или хирургического вмешательства в условиях стационара, а также к инвалидизации. Часто бездомные госпитализируются скорой помощью в таком запущенном состоянии, что говорить о полном выздоровлении не приходится и все усилия врачей направлены только на спасение жизни пациентов (Межрегиональное исследование, 2006. С. 163). При этом многих осложнений легко можно было бы не допустить.

Если говорить о повышении доступности для бездомных медицинской помощи, нельзя обойти вниманием организацию медицинской помощи специально для бездомных. Это могут быть мобильные бригады первой помощи на улицах (перевязки, уколы, лекарства и т.п.), а также медицинские и фельдшерские пункты в учреждениях для бездомных. Если медпункт для бездомных один на весь город (особенно такой крупный, как Москва или Санкт-Петербург), то попасть в него больному бездомному не просто сложно, а, скорее всего, практически невозможно.

Бездомные — это разнородная группа, с разными историями попадания в состояние бездомности и разными потребностями в услугах здравоохранения. Вряд ли нужно доказывать кому-то, что потребности уличных бездомных и тех, кто живет в учреждении, молодых бездомных и пожилых, мужчин и женщин сильно различаются.

Итак, бездомные должны иметь доступ к следующим медицинским услугам:

- скорая помощь и первая помощь на улицах;
- система медицинских учреждений (больницы, поликлиники);
- медицинские услуги в приютах, домах ночного пребывания, социальных гостиницах;
- услуги врачей-специалистов;
- длительное лечение, восстановление и услуги по уходу.

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

Приведем примеры медицинской помощи бездомным.

В *Новосибирске* утвердили порядок оказания и оплаты медицинской помощи лицам без определенного места жительства за счет средств обязательного медицинского страхования. В настоящее время в муниципальной поликлинике № 20 в Железнодорожном районе работает специализированный кабинет для приема лиц без определенного места жительства. Больные в плановом порядке госпитализируются в муниципальную больницу № 25 в Калининском районе. Экстренная медицинская помощь представителям этой категории населения должна оказываться безотлагательно в любой больнице. При предоставлении медпомощи бездомные проходят санитарную обработку, включая обработку одежды, в областном центре дезинфекции или в медицинских стационарах («Города Сибири...», 2008).

В Москве с ноября 2003 г. на территории дезстанции № 4 действует государственный пункт медицинской и социальной помощи бездомным.

«Теоретически любой человек имеет право обратиться за медицинской помощью, в том числе человек без документов, бездомный. В реальности существует медпункт для бездомных, в котором выписывают направления на обследование (по туберкулезу, кожно-венерическим заболеваниям), в случае травм и острых заболеваний вызывают наряд скорой помощи. Койко-день у бездомных ограничен по сравнению с обычными гражданами, т.е. остроту снимают и выписывают, многих не долечивают, но первую помощь, особенно при необходимости хирургическую обработку, обеспечивают» (из интервью, «Врачи без границ», Москва).

Действует служба помощи бездомным при Комиссии по церковной социальной деятельности при епархиальном совете г. Москвы (www.miloserdie.ru). В настоящее время социальные работники службы сопровождают бездомных пациентов в 15 больницах города, стараются найти родственников, помогают собрать документы для восстановления паспорта, оформить пенсию, получить место в доме престарелых и инвалидов. Комиссия также содействует бездомным в госпитализации.

Медицинскую помощь на вокзалах бездомным оказывают добровольцы. Несколько врачей есть в команде народного движения «Курский вокзал. Бездомные дети» (www.besprizornie.ru), они работают шесть дней в неделю поочередно на трех точках («три вокзала», Павелецкий вокзал и платформа «Серп и молот»). Раз в неделю на Павелецком вокзале медицинскую помощь оказывает доктор Лиза (Елизавета Глинка) и ее помощники (doctor_liza.livejournal.com).

В 1996 году вышел приказ Департамента здравоохранения Москвы, обязавший все поликлиники принимать граждан по медицинским показаниям вне зависимости от наличия регистрации. Однако этот приказ до сих пор не выполняется (Невидимые обитатели улиц, 2004. С. 19).

Зарегистрированные в городском пункте учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства (*Санкт-Петербург*) бездомные могут оформить и получить полис обязательного медицинского страхования и пользоваться всеми правами застрахованного в системе ОМС наравне с гражданами, имеющими место жительства. Они могут пользоваться амбулаторной медицинской помощью в поликлиниках по месту своего фактического проживания, в том числе стоматологических, получать экстренную и плановую стационарную медицинскую помощь. О проблемах и отказах пострадавшие могут сообщив, позвонив по телефону горячей линии (с 9:00 до 18:00). Зарегистрироваться в пункте учета при наличии паспорта могут те, у кого последняя регистрация по месту жительства была в Санкт-Петербурге. Если бездомный не зарегистрирован в городском пункте, амбулаторная помощь ему оказывается только во врачебном медпункте на базе больницы № 30 им. С.П. Боткина и в медицинском пункте организации «Ночлежка», что в условиях такого большого города явно не соответствует принципу линейной доступности, а стационарная медицинская помощь оказывается только по экстренным показаниям (из интервью, РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург).

Разработан и введен в действие порядок оплаты медицинской помощи, оказанной лицам, в силу особых причин не застрахованных по ОМС (Приказ территориального фонда ОМС от 26 июня 2006 г. № 174А «Об особом порядке финансирования ОМС на территории Санкт-Петербурга в форме оплаты по счетам за медпомощь и медуслуги ОМС во внештатных ситуациях»). Неидентифицированным лицам (у которых нет документа, удостоверяющего личность) оказывается экстренная медпомощь и в отношении них составляется акт оказания медпомощи, в учреждении заполняются анкеты со слов гражданина, если он может говорить, и с подписями-подтверждениями медперсонала, прикладывается счет, который выставляется либо в территориальный фонд ОМС, либо в Комитет по здравоохранению, если пациент – бездомный гражданин другого государства (Каипова Ф., Территориальный фонд ОМС г. Санкт-Петербурга, Межрегиональный семинар, 2008).

В *Голландии* в рамках программы по предотвращению распространения инфекционных заболеваний для бездомных в больших городах открыты социально-медицинские пункты, куда можно попасть без предварительной записи и каких-либо документов. В учреждениях для бездомных организованы карантинные пункты, где помощь оказывается в сотрудничестве с медработниками из поликлиник и больниц, в том числе помощь по уходу и восстановлению после операций или болезней.

В *Португалии* получили развитие новые услуги в рамках проектов по оказанию медицинской помощи на улице. Главные цели: улучшение санитарных условий существования бездомных, повышение уровня их осведомленности о доступных ресурсах действующей общественной медицинской системы, оказание необходимой медицинской помощи.

В *Австрии* увеличивается доля медперсонала в учреждениях для бездомных. Так, в 1997 году около 5% сотрудников учреждений для бездомных имели медицинское образование, а в 2006 году уже 12%.

Согласно исследованиям, проводившимся в *Англии*, бездомные предпочитают получать услуги в альтернативной системе. В то же время должен быть открыт доступ и к общей системе, поскольку именно в ней можно получить все необходимые услуги и процедуры. Кроме того, нужно учитывать, что развитие отдельных услуг способствует закреплению стигматизации и сегрегации бездомных.

В *Дании* большинство хостелов для бездомных имеют медицинское отделение, почти во всех хостелах среди персонала есть медсестры. В больших хостелах имеются лазареты с более высоким нормативом по количеству медсестер (FEANTSA, 2006).

Предложения и рекомендации

Повысить уровень доступности медицинских услуг для бездомных может:

- повышение степени включенности в общую систему здравоохранения, взаимодействие специальных учреждений для бездомных с системой медицинских учреждений (например, прием бездомных по направлению из специализированного учреждения);
- развитие системы предоставления альтернативных медицинских услуг, например на базе учреждений для бездомных (в том числе услуг по длительному уходу и реабилитации), организация беспороговых пунктов оказания медицинской помощи, мобильных бригад для оказания первой помощи на улице;
- облегчение для бездомных доступа к услугам специалистов (психологов, психиатров, наркологов, пульмонологов и др.);
- определение в регионах порядка оказания медицинской помощи бездомным и оплаты оказанных услуг. Принятию такого порядка может способствовать разработка методических рекомендаций Минздравсоцразвития России;
- контроль за отказами в оказании помощи, например организация в этих целях горячих линий, куда бездомный может позвонить в том случае, если ему отказались помочь;
- работа с медперсоналом: проведение тренингов, разработка инструкций и служебных писем, регламентирующих работу с пациентами без регистрации и/или документов.

Доступ к программам социальной защиты

Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации (ст. 1 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»). При этом понятие «трудная жизненная ситуация» включает в себя и

отсутствие места жительства. С 2004 года большая часть работы с бездомными (направление в учреждения органов социальной защиты, а также определение оснований и порядка выплаты пенсий и пособий указанным лицам) была отнесена к компетенции органов социальной защиты субъектов РФ (ст. 23 вышеупомянутого закона).

Как и в случае с другими государственными услугами доступность предусмотренных законом мер социальной помощи отдельным категориям граждан для бездомных представителей соответствующих категорий определяется тем, насколько тесно механизм оказания соответствующих видов помощи увязан с местом жительства гражданина и существует ли альтернативный механизм, который позволял бы назначать государственную социальную помощь малоимущим семьям или одиноким гражданам, не имеющим места жительства и места пребывания. Как уже отмечалось, ни один нормативный правовой акт федерального уровня не связывает наличие регистрации гражданина на территории субъекта РФ с правом на получение социальной помощи государства. Однако региональные законы, которыми регулируются вопросы оказания социальной помощи большей части социально незащищенных граждан, как правило, предусматривают, что социальная защита за счет региональных бюджетов предоставляется только гражданам, зарегистрированным по месту жительства в соответствующих субъектах РФ. Вследствие этого бездомные представители определенных категорий населения (например, семьи с детьми, инвалиды и др.) лишены возможности получать соответствующую социальную помощь и поддержку (из интервью, РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург).

Помощь бездомным, не помещенным в специальные социальные учреждения, носит, как правило, разовый экстренный характер. Так, в некоторых крупных городах организовано кормление бездомных на улице. В основном этим занимаются религиозные общины, волонтеры, некоммерческие организации. Помощь, направленную на социальную реабилитацию и абилитацию бездомных (содействие в восстановлении документов, правовая помощь, поиск родственников и т.п.), получают обычно только бездомные, размещенные в специальных социальных учреждениях, всем прочим она недоступна.

Степень развитости сети соответствующих учреждений сегодня невысока, как и изученности того, какова потребность в учреждениях разных типов («ночлежки», дневные стационары, службы экстренной медико-социальной помощи и т.д.). Расходы, связанные с созданием и содержанием указанных учреждений, возложены на бюджеты субъектов РФ, но в борьбе за ресурсы регионального бюджета бездомные не могут соревноваться с куда более влиятельными группами перераспределения (ветераны, инвалиды, дети и др.). Кроме того, решение об открытии учреждения социальной помощи для бездомных часто вызывает противодействие со стороны местного населения, проживающего в непосредственной близости.

Поскольку оказание помощи «привязано» к размещению бездомного в социальном учреждении (приюте, социальной гостинице, центре социальной адаптации), ее не могут получить люди, имеющие «высокий риск бездомности», но не нуждающиеся в размещении (например, временно живущие у друзей или снимающие «угол»⁵), а также те, кто не может попасть в учреждение в силу отсутствия в нем мест. В большинстве городов нет учреждений для бездомных. В ряде регионов есть только один центр. В таких центрах обычно всего 20—50 мест, что, конечно, крайне недостаточно для того, чтобы хоть сколько-нибудь ощутимым образом повлиять на ситуацию.

«Есть дом ночного пребывания, но там живут тридцать девять человек постоянно, а их три тысячи» (из интервью, КРОМО «Равновесие», Петрозаводск).

Таким образом, в имеющиеся учреждения довольно сложно попасть. Среди самых распространенных барьеров: требование наличия пакета документов (паспорт, определенные справки), требование иметь последнюю регистрацию по месту жительства в районе нахождения учреждения, требование пройти предварительные процедуры (получение направлений, обследования, в том числе чтобы подтвердить отсутствие определенных заболеваний),

⁵ Такие бездомные обычно нуждаются в правовой и психологической помощи, а также помощи социального консультанта.

требование пройти санобработку (при недоступности таких услуг). Для жителей других регионов попасть в учреждение намного сложнее, чем для «своих» бездомных, для граждан других государств это невозможно. Не все бездомные выдерживают жесткие условия проживания: распорядок дня, необходимость трудоустроиться, запрет на употребление алкоголя и т.п. Психологическая помощь не оказывается, работа с мотивацией людей не проводится, а она необходима. Бездомная жизнь, постоянный стресс, депрессия и т.д. — все это приводит людей к состоянию когда «опускаются руки».

Ограниченного срока проживания в учреждении (1—6 месяцев) в большинстве случаев недостаточно для того, чтобы бездомный восстановил документы, обзавелся постоянной работой и собственным жильем (например, съемным). Достижение такого результата, как полная социальная реабилитация (в частности, обретение жилья, работы), не рассматривается в качестве цели деятельности таких учреждений, которые лишь предоставляют некоторый набор услуг (место для ночлега, регистрация по месту пребывания, гигиенические услуги, питание, восстановление документов и т.п.) на определенный период. Пожилые и инвалидизированные бездомные не могут быть оформлены в интернаты и домах престарелых, так как туда большие очереди, а мест на социально необеспеченных граждан выделяется мало. Таким образом, после истечения срока проживания бездомные, которым не удалось восстановить социальные (родственные) связи, возвращаются на улицу.

Как отмечает И. Карлинский, в результате человек, потерявший жилье и адаптировавшийся к условиям бездомного существования, найдя, например, теплый подвал и подсобную работу на рынке, на определенный срок вырывается из привычной среды и попадает в социальное учреждение, а по окончании этого срока зачастую вновь оказывается на улице, только в гораздо худшем положении: подвал и рабочее место заняты другими, он вновь вынужден с нуля искать способ выживания. Многократная и кардинальная смена условий жизни (от хороших к плохим, от плохих к хорошим и вновь к плохим) лишает людей воли к жизни, надежды на то, что они могут повлиять на свою судьбу. Вполне возможно, что, пройдя через испытание возвращением из социального учреждения «на улицу» или узнав об этом от коллег по несчастью, бездомный может отказаться от временного улучшения условий существования, после которого его ждет возвращение в никуда, в неизвестность. При этом отказ части бездомных от временной, не приводящей к социальной реабилитации помощи негативно воспринимается социальными работниками, чиновниками и обществом, способствует формированию и укреплению мифа о том, что бездомным такая жизнь нравится и они сознательно отказываются от возможности ее улучшить. Это усиливает социальную исключенность бездомных и укрепляет позиции сторонников принудительных и репрессивных методов решения проблемы бездомности (из интервью, РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург).

Кроме того, существующие учреждения, как уже отмечалось, не приспособлены к тому, чтобы принимать бездомные семьи. Службы, худо-бедно, могут работать отдельно со взрослыми, отдельно с беспризорными детьми, но не с семьей в целом. Практически нет центров, куда принимают бездомных женщин. Отсутствуют дневные центры, где человек может прийти, помыться, постирать, попить чай, поговорить с социальным работником, ознакомиться с вакансиями и т.д.

Принцип оказания социальной помощи – заявительный, т.е. человек обязан сам прийти в учреждение и сказать, что ему необходима помощь. Многие не приходят по разным причинам. Во-первых, нет информации, нет социальной рекламы. Во-вторых, значительная часть бездомных (в том числе с большим стажем бездомности, пожилые, люди с нарушениями психики) по своей воле никуда обращаться не будут. В-третьих, с учетом отношения к бездомным в обществе, они считают для себя унижительным обращаться за помощью, тем более что такие попытки многие из них уже предпринимали и ничем хорошим это для них не кончилось.

Большинство учреждений системы социальной защиты для бездомных не готовы к приему инвалидов и выписанных из больниц хирургических больных с незаконченным заживлением послеоперационных ран.

Практика решения проблемы в РФ

Развитие сети специальных учреждений — основное направление, в котором развивается нормотворческая и правоприменительная практика социальной поддержки бездомных. При этом задачи снижения уровня социальной исключенности бездомных и содействия их интеграции в общество, повышения доступности для них общей системы государственных и муниципальных услуг практически не решаются. В результате социальная исключенность бездомных получает институциональное развитие и закрепление, со всеми вытекающими из этого последствиями.

Пример социальной работы непосредственно с бездомными — деятельность пункта медико-социальной помощи недалеко от Курского вокзала в Москве. Сюда за медицинской помощью и консультацией социального работника может обратиться любой человек после прохождения санитарной обработки. Опыт действующих государственных центров социальной адаптации также требует обобщения и распространения.

Ключевое значение для раннего выявления кризисных семей имеет система оперативного сбора и обмена информацией между различными субъектами профилактической деятельности. Эффективным может быть введение института инспектора ОДН, закрепленного за неблагополучными семьями, школьного инспектора ОВД (такая практика существует, например, в Сахалинской области, Удмуртии, Бурятии, других российских регионах), участкового социального работника (Томская и Московская области), общественного уполномоченного по правам ребенка, работающего в образовательных учреждениях (Волгоградская и Калининградская области, Ставропольский край и др.) (Анализ достижений..., 2008. С. 43).

Предложения и рекомендации

Повышению доступности услуг социальной защиты для бездомных может способствовать развитие сети специализированных учреждений. Причем рядом с крупными городами или непосредственно на их территории должны создаваться учреждения разных форм (дома ночного пребывания, приюты, социальные гостиницы, центры социальной адаптации, дневные стационары, центры медико-социального ухода и др.), для разной целевой аудитории (мужчины, женщины, семьи), для работы как с гражданами России (в том числе прибывшими из других регионов), так и с гражданами других государств. Должна измениться технология работы центров, следует ориентироваться на результат (сколько людей вернулись к нормальной жизни), а не на процесс (сколько койко-дней предоставлено).

Деятельность системы государственных и муниципальных учреждений по оказанию бездомным социальной помощи должна вестись в двух направлениях:

- социальная поддержка бездомных — деятельность, направленная на профилактику маргинализации людей, попавших в трудную жизненную ситуацию, утраты ими позитивных социальных связей и повседневных практик;
- ресоциализация (социальная реабилитация) — деятельность, направленная на возвращение бездомных к обычной жизни, в том числе возвращение социального и юридического статуса.

Программы социальной реабилитации и ресоциализации должны носить дифференцированный характер, т.е. учитывать конкретную ситуацию и личность бездомного, стараясь максимально разрешить комплекс проблем конкретного человека (семьи).

Социальные учреждения по оказанию помощи бездомным должны быть низкопороговыми и предоставлять (в совокупности) социальную и правовую помощь широкого спектра.

Следует развивать программы экстренной помощи, создавать условия, в которых все бездомные имели бы безопасные и гигиеничные условия для сна, могли бы по мере необходимости осуществлять гигиенические мероприятия, получать минимально необходимое питание и иметь доступ к безопасной питьевой воде.

Важно совмещать услуги, необходимые для выживания, с услугами по ресоциализации, например открывать пункты, где можно получить правовые, социальные, психологические консультации в местах проживания бездомных, благотворительных столовых, пунктах медицинской помощи, санпропускниках и т.д.

Насущной необходимостью является развитие системы кризисных служб быстрого реагирования, которые могли бы работать непосредственно на улицах, в местах нахождения бездомных, например на вокзалах. Проекты НКО по экстренной помощи нуждаются в государственной поддержке.

В качестве профилактической меры необходимо развивать систему социального патронажа семей, повышение качества работы с семьями, попавшими в кризисную ситуацию. Отделы соцзащиты должны более активно вовлекать в такие программы социально неблагополучные семьи. Нужно подключать к этой работе население, в частности с помощью общественных советов, горячих линий и интернет-сайтов, где бы аккумулировалась информация о семейном неблагополучии. Необходимо содействовать развитию имеющихся баз данных о семьях из групп риска, формировать механизм обмена базами данных между всеми субъектами профилактики и поэтапно переходить к использованию единой базы данных.

Оформление инвалидности

Тяготы бездомной жизни, жесткое обращение, невозможность ночевать «под крышей», отсутствие доступа к медицинской помощи приводят к тому, что уровень инвалидизации среди бездомных «придонного слоя» очень высок. Однако это неоформленная инвалидность. По данным исследования, 11,6% опрошенных сообщили, что имеют инвалидность, у 5,2% из них были справки об инвалидности. Еще 24,2% опрошенных оценили свое состояние как соответствующее критериям инвалидности (Межрегиональное исследование, 2006. С. 66). Для оформления инвалидности (получения свидетельства медико-социальной экспертизы) нужно иметь удостоверение личности и регистрацию.

Одним из важнейших элементов обеспечения инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации прав и свобод является их реабилитация, которая в необходимых случаях осуществляется при помощи технических средств. Однако «технические средства реабилитации предоставляются инвалидам по месту их жительства соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 11.1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»). Закон не предусматривает не связанный с местом жительства механизм. В результате бездомные инвалиды фактически оказались вне рамок соответствующих государственных и муниципальных программ по обеспечению реабилитационными средствами.

Предложения и рекомендации

Преодолению указанных барьеров может способствовать внесение изменений в порядок работы медико-социальной экспертизы, исключение пункта о необходимости регистрации по месту жительства для прохождения экспертизы, а также разработка механизма обеспечения бездомных инвалидов необходимыми средствами реабилитации.

Оформление и получение пенсии

Норма, предусматривающая назначение пенсии по возрасту или инвалидности бездомным гражданам пенсионными органами «по месту фактического проживания», появилась в конце 2002 года (п.6 Правил обращения за пенсией, утвержденных Постановлением Минтруда России и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 г. № 17/19пб). Документом, подтверждающим место фактического проживания гражданина Российской Федерации на ее территории является его личное заявление (п. 15 Перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению, утвержденных Постановлением Минтруда

России и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 г. № 16/19па). Таким образом, если нет никакой регистрации, то обратиться можно в любое отделение Пенсионного фонда. Если же есть регистрация по месту жительства или по месту пребывания, то необходимо обратиться в орган Пенсионного фонда по месту регистрации, что для людей, оказавшихся в положении бездомного без средств для оплаты проезда к месту регистрации, практически невыполнимо.

Пенсия гражданам России назначается независимо от регистрации, а вот граждане других государств имеют право на пенсию только с регистрацией и видом на жительство. Человек может указать любой адрес, куда ему будет выплачиваться пенсия, адрес влияет только на выбор почтового отделения, куда будет приходить пенсия (Бойцова Т., Территориальное отделение ПФ РФ г. Санкт-Петербурга, Межрегиональный семинар, 2008). Оформление пенсии без документа, удостоверяющего личность, невозможно. Таким образом, необходимо иметь либо паспорт, либо военный билет, либо справку об освобождении. Паспорта старого образца имеют силу, однако на практике это может стать причиной неправомерного отказа. Кроме того, у бездомных могут возникнуть проблемы с получением пенсии, если паспорт был утерян после назначения. На почте и в банке паспорт необходимо предъявлять, чтобы получить пенсионные деньги.

Предложения и рекомендации

Повышению доступности услуг по оформлению пенсии может способствовать введение системы отслеживания случаев неправомерных отказов в отделениях Пенсионного фонда (например, горячие линии) и развитие проектов по оказанию бесплатной юридической помощи, в том числе в оформлении пенсии и отстаивании своих прав на пенсионное обеспечение.

Избирательное право

Бездомные практически лишены избирательного права, несмотря на то что Конституция и законы России не содержат прямого запрета на участие бездомных российских граждан в выборах, поскольку порядок реализации гражданами активного избирательного права привязан к наличию регистрации по месту жительства.

Может показаться, что недоступность избирательного права не является важным барьером по сравнению, например, с возможностью легально трудоустроиться или получить медицинскую и социальную помощь. Однако отсутствие в законодательстве механизмов реализации бездомными избирательных прав приводит к тому, что они, несмотря на свою многочисленность, никогда не представляли никакого интереса для избирающихся политиков, и в частности для законодательной власти. Следствие этого — невнимание к проблемам бездомных на всех уровнях государственной системы.

Кроме того, существующая система отсекает не только бездомных, но и всех граждан, живущих с регистрацией по месту пребывания. Для участия в выборах на том избирательном участке, где человек находится в день голосования, необходимо лично либо через своего представителя по нотариальной доверенности получить открепительное удостоверение в территориальной избирательной Комиссии по месту постоянной регистрации (ст. 74 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Предложения и рекомендации

Чтобы преодолеть указанные барьеры, необходимо разработать порядок участия бездомных в электоральных процессах.

ВОЗВРАЩЕНИЕ В ОБЩЕСТВО

Трудоустройство

Фактически трудоустройство является одним из основных способов ресоциализации бездомного. При этом в настоящее время бездомные могут рассчитывать в основном на временную или постоянную неофициальную работу. По данным исследования С. Стивенсон (Stephenson, 2006), вовлеченность бездомных в криминальную активность крайне невысока – им не доверяют, считают ненадежными. Фактически они оказались в маргинальном положении не только в легальной, но в криминальной занятости.

Согласно данным обследования бездомных, проведенного в 2005 году, 43% опрошенных имели временные приработки, 13,6% – постоянную неофициальную работу, 2,8% — постоянную официальную работу (Межрегиональное исследование, 2006). При этом, безусловно, бездомные испытывают трудности при трудоустройстве, при обращении в службы занятости. Примеры социальных программ по трудоустройству бездомных единичны. Тому есть несколько объяснений:

- 1) бездомные, не имеющие никаких документов, удостоверяющих личность, не могут трудоустроиться на законных основаниях;
- 2) бездомные, не имеющие регистрации по месту жительства, часто не могут найти работу, кроме самой низкоквалифицированной. Кроме того, часто у бездомных утрачена трудовая книжка и документы об образовании;
- 3) препятствием к трудоустройству является отсутствие возможности соблюдать личную гигиену, а также одежды, в которой можно было бы пойти на собеседование и на работу;
- 4) проблемы при трудоустройстве могут быть связаны с наличием судимости;
- 5) можно предположить, что причиной трудностей с трудоустройством является высокая степень алкогольной зависимости уличных бездомных.

При этом бездомные могут являться квалифицированными работниками. Многие из них (65,7% опрошенных, по данным исследования; Межрегиональное исследование, 2006) имеют профессиональное образование. Согласно данным исследования, лишь около 11% опрошенных бездомных не сообщили о профессии, которой они владеют, и своей квалификации.

Если говорить о реализации права граждан на труд, то законодательство о занятости в качестве обязательного требования не выдвигает условие о наличии у гражданина места жительства. Согласно трудовому законодательству, при трудоустройстве российский гражданин должен иметь паспорт (ст. 57, Трудовой кодекс РФ), но не регистрацию по месту жительства. Тем не менее большинство работодателей требует при устройстве на работу регистрацию по месту жительства, особенно если речь идет о материальной ответственности сотрудника.

Проблемой также является трудоустройство бездомных через органы занятости. В соответствии с Законом РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированные в органах службы занятости. Однако решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным принимается органами службы занятости по месту жительства гражданина. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1997 г. № 458 «Об утверждении Порядка регистрации безработных граждан» установлено, что при первичной регистрации безработного в регистрационных документах указываются фамилия, имя и отчество обратившегося в службу занятости гражданина, а также адрес места жительства. Например, в Москве безработными могут быть признаны граждане, имеющие в паспорте отметку о регистрации по месту жительства в городе Москве, предоставившие необходимые документы и зарегистрированные в органах труда и занятости по месту жительства в целях поиска работы.

Трудоустройство граждан, не имеющих места жительства, осуществляется через учреждения социальной защиты населения.

В связи с обозначенными проблемами можно выделить следующие потребности бездомных: 1) возможность трудоустроиться без регистрации по месту жительства и без документов, удостоверяющих личность (это могут быть социальные программы трудоустройства, помощь НКО и пр.); 2) необходимые условия для трудоустройства, а именно одежда для прохождения собеседования и работы, возможность соблюдать личную гигиену, хранить вещи, получать информацию о доступных вакансиях.

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

В настоящее время трудоустройство осуществляется через центры оказания помощи бездомным. Интересна практика временного трудоустройства бездомных в Кронштадте. Здесь было заключено трехстороннее соглашение между домом ночного пребывания, центром занятости и администрацией города по организации временной занятости (с мая по сентябрь) для лиц, зарегистрированных в доме ночного пребывания. Люди занимались благоустройством города, получая при этом заработную плату (около 2300 руб.) и материальную поддержку (1500 руб.), доплачиваемую федеральной службой занятости. При этом время занятости составляло четыре часа в день.

Также трудоустройством бездомных занимается ряд общественных организаций. Одна из самых известных — НКО «Бюро по трудоустройству лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию». С 1999 года в Екатеринбурге работает частное бюро Ю. Потапенко, которое занимается трудоустройством лиц без определенного места жительства и бывших осужденных. Потенциальных работников ищут на вокзалах, городских свалках и возле дома ночного пребывания, их направляют из местных церквей (именно туда чаще всего приходят люди, попавшую в трудную жизненную ситуацию), а также органы МВД. Кроме того, налажены связи с попечительским советом одной из колоний на территории Свердловской области — оттуда приглашают освобождающихся людей, которым некуда пойти. С помощью частного бюро Ю. Потапенко бездомные устраиваются на работу строителями и разнорабочими, для них откладывают деньги, собирают вещи. Проблемы с жильем для 45 рабочих решены благодаря сотрудничеству с городским домом ночного пребывания, где бездомных регистрируют, а также строительных городков, где они живут и питаются.

В бюро Ю. Потапенко обращается за помощью достаточно много людей. Так, с 1 июня 2004 года по 30 сентября 2007 года сюда обратились 1119 человек (из них 685 ранее судимые). Как говорят работодатели, сотрудничающие с Ю. Потапенко, рынок постоянно нуждается в неквалифицированной рабочей силе, и, по большому счету, им все равно, какое прошлое у нанимаемых ими разнорабочих. Получают подопечные Ю. Потапенко по 5–7 тыс. руб. в месяц, а есть и такие, кто зарабатывает до 10. К зарплате, получаемой на предприятии, Потапенко доплачивает из своего фонда (из интервью, «Бюро по трудоустройству лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию», Екатеринбург).

Другим опытом трудоустройства бездомных является распространение журнала «Путь домой» РБОО «Ночлежка». Бездомные продают журнал по фиксированной цене и получают 50% стоимости от продажи. Основная цель — помочь бездомным вернуться в общество и предоставить им легальный заработок.

Кроме того, такие организации, как «Милосердие», «Каритас», организуют подработку для бездомных грузчиками в больницах, однако эти случаи носят единичный характер.

Предложения и рекомендации

Таким образом, чтобы решить проблему трудоустройства бездомных, можно рекомендовать целый ряд мер:

- присваивать статус безработного вне зависимости от места жительства;
- организовывать программы временной занятости бездомных с участием домов ночного пребывания совместно с администрацией города и центрами занятости;

- организовывать специальные программы занятости для бездомных при НКО или центрах реабилитации (по примеру распространения журнала «Путь домой» РБОО «Ночлежка»);
- создавать условия для самостоятельного трудоустройства бездомных (например, выделить помещение, где бездомный мог бы хранить вещи и где есть душевые, — для бездомных, ищущих или нашедших работу).

Обращение в суд

Бездомные дискриминированы с точки зрения доступа к правосудию. Поскольку, согласно ст. 266 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации заявление об установлении фактов, имеющих юридическое значение, подается по месту жительства заявителя, бездомные лишены возможности в судебном порядке устанавливать факты, касающиеся родственных отношений, нахождения на иждивении, регистрации рождения, усыновления (удочерения), расторжения брака, смерти, признания отцовства; принадлежности правоустанавливающих документов. Если в исковом заявлении не указано место жительства истца, это является основанием для оставления искового заявления без движения и возврата его заявителю. Также невозможно обращение в суд без документов, удостоверяющих личность.

Предложения и рекомендации

Для преодоления указанных барьеров необходимо законодательно предусмотреть альтернативные механизмы, которые позволяли бы бездомным наравне с прочими гражданами реализовывать свои права и защищать их в суде.

Бездомные и общество: стигматизация бездомных, жестокое обращение

Основным проявлением стигматизации бездомных является та обыденность, с какой окружающие воспринимают условия, в которых живут бездомные, и проблемы, с которыми те сталкиваются. Недоступность для бездомных существующих механизмов реализации прав и свобод воспринимается обществом и властью как норма жизни. И наоборот, событием становится даже попытка осуществления бездомным своих прав: проход в метро, обращение в то или иное учреждение.

Существующая в массовом сознании экстраполяция некоторых негативных качеств, присущих или приписываемых придонному слою, способствует формированию искаженного представления о бездомных и шире — о проблеме бездомности. В общественном сознании все бездомные объединены в одну социальную группу (бомжи), с которой связан четкий негативный ассоциативный ряд – грязные, опустившиеся, пьяницы, попрошайки, заразные и т.д. В действительности придонный слой – это лишь небольшая часть бездомных, остальные ведут такой же образ жизни, как и рядовые обыватели. Большинство бездомных стараются сохранить более или менее приличный вид и не привлекать к себе внимание (Межрегиональное исследование, 2006. С. 272). Негативное отношение к бездомным поддерживается и воспроизводится, поскольку ни о каком объективном обсуждении этой темы в СМИ не приходится говорить. Представление о бездомных как о совершенно опустившихся, потерявших всякий человеческий облик людях настолько укоренилось в общественном сознании, что сами бездомные часто обращают внимание собеседника на свое несоответствие этому образу: «я не бомж, я просто попал в такую ситуацию», «я не типичный бомж...» (Межрегиональное исследование, 2006. С. 276).

Бездомные, особенно из придонного слоя, часто подвергаются насилию. Физическая уязвимость, абсолютное бесправие и беззащитность привлекают агрессивных подростков. Другой источник насилия по отношению к бездомным — представители милиции и различных служб охраны. Жители домов также не испытывают радости, если бездомный станет ночевать в подъезде. Бездомные подвергаются не только физическому, но и другим формам насилия (унижение, оскорбление, психологическое давление и т.д.). С насилием в той или иной форме

они могут встретиться в любой момент — на улице, в транспорте, в магазине, при обращении в государственные и муниципальные службы. Важным фактором, влияющим на отношения с окружающими, является отсутствие условий для соблюдения правил личной гигиены. При отсутствии медицинской помощи, в антисанитарных условиях ослабленный плохим питанием и некачественной водой организм не может справиться даже с простыми царапинами и синяками. В результате появляются серьезные осложнения (трофические язвы и пр.), которые не дают возможности подрабатывать, приводят к инвалидизации и смерти человека. Стигматизация бездомных не только не способствует созданию условий и механизмов для возвращения их в общество, но и подавляет мотивацию к самостоятельному поиску выхода из состояния бездомности и к собственной ресоциализации (Межрегиональное исследование, 2006. С. 164).

Отношение общества к бездомным и бездомности представляет собой психологический барьер для попавших в такую ситуацию, многие боятся рассказать о своих проблемах родным или друзьям, попросить их о помощи. А ведь у подавляющего большинства бездомных есть родственники!

«Многие стесняются, то есть они же поехали на заработки, и приехать с пустыми карманами, в непонятной одежде, в непонятном состоянии, многим просто гордость не позволяет» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Одну из основных групп риска бездомности составляют бывшие заключенные. По данным разных исследований, среди причин попадания в положение бездомного невозможность ресоциализироваться после выхода на свободу — на первом месте. Естественно, под бывшими заключенными как группой риска понимаются не все те люди, которые вообще в течение своей жизни отбывали наказание в местах лишения свободы, а только те из них, кто находится в состоянии реинтеграции в общество после освобождения. Наказание в виде лишения свободы, как правило, отражается на всей последующей жизни и карьере человека, в первую очередь на его психологическом состоянии и привлекательности на рынке труда. Наличие судимости ставит бывшего заключенного в заведомо дискриминируемое положение и переводит его в более низкую категорию работников с точки зрения качества человеческого капитала (Коваленко, Федорец, 2006. С. 24).

«В обществе бытует мнение, что сидел – сволочь, негодяй, подонок. Из-за этого, соответственно, жены разводятся очень часто, дети бросают. И куда они идут – идут на улицу» (из интервью, КРОМО «Равновесие», Петрозаводск).

Практика решения проблемы в РФ

Чтобы привлечь внимание к проблемам бездомности, в 2004 году в Санкт-Петербурге была организована первая в России выставка работ бездомных фотографов. Выставка организована редакцией петербургского уличного журнала «Путь Домой» при поддержке Генерального консульства Великобритании в Санкт-Петербурге. Ее участниками стали шестеро мужчин и женщин в возрасте от 30 до 79 лет, большинство которых живут в приюте общественной благотворительной организации «Ночлежка» и зарабатывает себе на жизнь, продавая «Путь Домой». В Москве организация «Каритас» также провела несколько выставок художественных работ бездомных.

Организация «Новые Социальные Решения» (Санкт-Петербург) в рамках деятельности межрегиональной сети «За преодоление социальной исключенности» (www.pravonadom.ru) провела в 2008 году в Санкт-Петербурге, Архангельске и Тольятти серию тренингов для журналистов о том, как освещать проблему бездомности, не используя язык вражды.

С 2003 года ежегодно проводится чемпионат мира по футболу среди бездомных при финансовой поддержке УЕФА и Международной сети уличных газет (INSP). Цель таких соревнований — показать обществу, что бездомные такие же люди. В то же время турнир придает уверенность в собственных силах участникам, помогает решать их насущные проблемы. В 2008 году сборная России заняла второе место.

РБОО «Ночлежка» выпустила книгу «3000 судеб», основанную на реальных историях бездомных. Кроме того, в Санкт-Петербурге есть опыт организации благотворительного концерта в поддержку бездомных. Так, лидер группы «Аквариум» Борис Гребенщиков выступил инициатором проведения благотворительного концерта, в котором выступили группы «Сплин», Markscheider Kunst, Billy's Band. Собранные средства были переданы в благотворительную организацию «Ночлежка» для создания пунктов обогрева для бездомных.

В блогах также начинают создаваться сообщества, посвященных проблемам бездомных (например, на livejournal.com: ru_homeless, pravonadom_ru, billet_domoy, besprizornie_ru, ludi_vokzalov).

Постепенно развивается система государственной помощи бездомным.

Предложения и рекомендации

Снижению уровня стигматизации бездомных может способствовать:

- более широкое распространение проектов, направленных на привлечение внимание общественности к проблеме бездомности, подчеркивающих, что бездомные обладают равными со всеми гражданами правами;
- привлечение региональных и муниципальных властей к распространению лучшей практики (например, содействие НКО путем предоставления помещения, рекламных ресурсов при организации выставок, концертов);
- проведение исследований (и распространение их результатов), объективно раскрывающих причины, социальную обусловленность бездомности, дифференцированный состав бездомных граждан, разноплановые последствия бездомности для общества, эффективные пути разрешения проблемы бездомности;
- широкое распространение среди населения информации о том, куда можно обратиться в сложной ситуации, связанной с бездомностью или риском бездомности, как вызвать службу помощи бездомным (соответственно, ключевое значение имеет развитие служб, НКО, которым можно позвонить и которые отреагируют на вызов);
- организация горячей линии для консультаций по вопросам, связанным с бездомностью, барьерами, с которыми связывается человек в ситуации бездомности или риска бездомности;
- информирование и повышение толерантности профессиональных групп, которые встречаются в своей работе с бездомными. Тренинги для сотрудников милиции, скорой помощи, медицинских учреждений, паспортных столов, отделов социальной защиты и т.д.;
- работа со СМИ, обсуждение проблемы использования «языка вражды».

Восстановление связей с семьей

Восстановление связей с семьей часто является наиболее простым способом восстановить статус человека, только что попавшего в ситуацию бездомности, и единственным — для тех, кто достаточно долго находится в этом состоянии. Ситуации, в которых человеку затруднительно восстановить связи с семьей самостоятельно, могут быть самыми разными, например:

- человек едет в другой город и лишается там документов и денег, позвонить домой неоткуда, сначала он надеется, что сможет решить свои проблемы самостоятельно, потом звонить домой уже «стыдно»;
- человек сначала по каким-либо причинам порывает связи с семьей (развод, ссора) и затем уже становится бездомным;
- человек едет на заработки и, согласно социально-культурным нормам, «просто не может вернуться без денег» (эта ситуация актуальна для южных стран).

Когда человек только попал в сложную ситуацию в другом городе, например потерял (украли) документы и деньги на вокзале, ему может помочь просто возможность бесплатно позвонить домой. Если же срок бездомности человека затянулся, восстановление связей с семьей – один из главных шансов для него вернуться в общество. При этом часто бездомный не готов самостоятельно восстановить эти связи, необходим разговор с социальным работником, который сможет его убедить. Отдельная проблема — работа с родственниками бездомного: необходимо убедить их принять его обратно.

Практика решения проблемы в РФ и за рубежом

В настоящее время даже возможность телефонного звонка с вокзала в случае кризисной ситуации не гарантирована: один служащий разрешит позвонить, другой – нет. Тем не менее НКО стараются в первую очередь восстанавливать связи бездомного с семьей, понимая, что это дает самые большие шансы человеку выйти из состояния бездомности.

Предложения и рекомендации

Прежде всего важно помочь людям, только попавшим в ситуацию бездомности, а также находящимся в этом состоянии длительное время, связаться с семьей. Например, человек, у которого на вокзале украли деньги и документы, должен иметь возможность позвонить домой, обратиться за помощью там же, на вокзале. Кроме того, к нему должна быть возможность получить денежный перевод по справке об утрате паспорта. Для «длительных» бездомных актуально восстановления контактов с семьей с помощью социального работника в домах ночного пребывания, нужна хотя бы минимальная работа с семьей, помощь в реабилитации (на местах). Кроме того, родственники должны иметь возможность обратиться за психологической помощью в том случае, если бездомный возвращается в семью.

Междугороднее перемещение без документов

В крупных городах значительная часть бездомных — это внутренние и внешние мигранты, не сумевшие устроиться на новом месте или ставшие жертвой преступления. Известно, что часто нелегальных трудовых мигрантов обманывают работодатели, не платят денег, отбирают документы. Бывает, что заработную плату и документы крадут на вокзале. В результате вернуться домой возможности практически нет. Если украли деньги и документы, то быстро заработать денег на билет в условиях бездомной вокзальной жизни человек не может, так как растерян, расстроен, не знает к кому обращаться. У многих проблемы дома, бедные семьи, которые не в состоянии отправить сумму, достаточную для покупки билета. Кстати, при отсутствии паспорта нельзя получить денежный перевод. Никто из государственных органов и учреждений на этом этапе помощь не окажет. А когда пройдет время и человек освоится в этой системе, найдет способы подработки, шансы выбраться уже становятся призрачными.

«Виталий (39 лет) после освобождения из мест лишения свободы прибыл в Москву и с 2005 года не может добраться до родного Бийска. Все это время он хотел вернуться в Алтайский край, чтобы как-то обустроиться в жизни. Своего жилья на родине у Юрия не осталось. К сожалению, единственное социальное учреждение в Бийске всегда переполнено, и места для Юрия никак не находилось. А теперь он уже калека с ампутированной ногой. С 2006 года бездомный бродит по Москве... Билет до Бийска стоит 2 тысячи рублей» (Кочура, 2008).

Поэтому нужно знать, что по справке об утере паспорта (делается в ближайшем отделении милиции) билет на поезд продают, также можно отправиться в путь на автобусах междугороднего сообщения, для этого не нужны никакие документы, но нужны деньги на билеты. Без денег можно попробовать доехать домой на электричках.

«Справка об утере паспорта дает шанс, что человека не высадят из электрички, — говорит Марина Елисеевна. — А приехав в другой город, пострадавший может обратиться в органы социальной защиты, где ему выдадут справку с просьбой не препятствовать его дальнейшему проезду домой. Такую бумагу дают в каждом городе, кроме Москвы». Но для

многих неискушенных граждан путешествие на электричках и автостопом является довольно экстремальным (особенно зимой). К тому же велика вероятность, что по дороге возникнут проблемы с милицией» (Федотова, 2008).

Что же касается граждан СНГ, то они даже при наличии справки об утрате паспорта не смогут пересечь границу. Им нужно обратиться в посольство своей страны, где им оформят временное разрешение на въезд, но оформят не сразу (ждать придется 3-6 месяцев) и далеко не бесплатно. Билет домой также придется покупать за свой счет и довольно быстро – разрешение действительно месяц-два. Депортацию ФМС фактически не осуществляет. Многие мигранты, попавшие в ситуацию бездомности в России, хотят, чтобы их депортировали, но увы...

Организуя отправку бездомного в другой регион (вне зависимости от того, кто оплачивает отправку, волонтеры или государственные органы), необходимо помнить о том, что человек может не удержаться от искушения сдать купленный для него билет. Кроме того, работающие с бездомными отмечают, что бездомные могут несколько раз возвращаться после отправки и повторно обращаться за помощью. В связи с этим представляется разумным объединять усилия различных служб и фиксировать случаи отправления в объединенной базе данных, в том числе во избежание злоупотреблений.

«Есть такие люди, они и не бездомные, но приезжают потусоваться...» (из интервью, «Люди вокзалов», Москва).

Практика решения проблемы в РФ

В нескольких регионах практикуется выдача бездомным справок с просьбой оказывать им содействие в проезде к месту жительства. В Москве, например, по этой справке могут продать билет.

«Приходим с человеком, мы же деньги и билет на руки не даем, сами покупаем и сажаем в поезд, он же просто может сдать билет и все, на руки деньги – ни в коем случае. Мы не договаривались специально на вокзалах, просто в кассу приходишь и все. Проблемы возникли только когда в Белоруссию отправляли. Еще очень с большими трудностями смогли отправить человека в Узбекистан» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Бездомные используют эти справки в качестве «билета» в электричках пригородного сообщения. Многие кондукторы или контролеры по-прежнему с доверием относятся к бумаге с печатью, хотя юридической силы у нее нет.

Лучшая практика в этой сфере отмечена во Владимирской области. Всем обращающимся за помощью бездомным, которым необходимо добраться до дома, родственников и т.п., во Владимире в ОГУСО «Владимирский центр реабилитации для лиц без определенного места жительства и занятий» выдается специальная справка на основании договора о безвозмездном оказании услуг, заключенного между ОГУСО и железнодорожным вокзалом. Она действует на поездах Горьковской железной дороги в пределах Владимирской области, и по ней можно добраться до близлежащих городов, где расположены центры помощи лицам БОМЖ (Иваново. Москва, Нижний Новгород и др.). Итак, в ОГУСО выдается справка — бездомный идет с ней на вокзал и обращается в кассу — кассир ее проверяет и возвращает бездомному вместе с посадочным талоном — бездомный по посадочному талону садится в поезд и благополучно добирается до места назначения (Варсопко, 2008). НКО и инициативные группы граждан также оказывают содействие бездомным в получении переводов от родственников.

Предложения и рекомендации

Для преодоления указанных барьеров можно рекомендовать следующее:

- распространять опыт Владимирской области по налаживанию взаимодействия с РЖД в других российских регионах;
- проводить семинары и тренинги среди сотрудников милиции на транспорте и кондукторов;

- при организации отправки бездомных контролировать посадку, не выдавать билет на руки (в том числе когда отправление организуют и оплачивают государственные органы социальной защиты);
- предоставлять людям, оказавшимся в трудной ситуации в чужом городе, возможность связаться с родственниками и оказать содействие в получении денежного перевода на покупку билета.

РАБОЧАЯ ВЕРСИЯ

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анализ достижений в области деинституционализации защиты детей и развития семейных форм их жизнеустройства в Российской Федерации. — М.: Институт экономики города, 2008.
2. *Алексеева Л.С.* Бездомные как объект социальной дискредитации // Социологические исследования. — 2003. — № 9.
3. *Базилевский В.* Община отверженных [Электронный ресурс] / Комиссия по церковной социальной деятельности при епархиальном совете г. Москвы. — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://miloserdie.ru/index.php?ss=1&s=5&id=5650>. — Загл. с экрана.
4. *Бабурин В.* Круглый стол по проблеме бездомности в Кандалакше (Мурманская область) [Электронный ресурс] / Межрегиональная сеть «За преодоление социальной исключенности». — Электрон. дан. — Режим доступа: http://www.pravonadom.spb.ru/main.php?g=articles&c=67&m=0&v=i&n=2&i=1637&s=&b=&e=&l=ru_RU&u=&p=&a=. — Загл. с экрана.
5. *Бабурин В.* О работе двух реабилитационных центров в Ярославской области [Электронный ресурс] / Межрегиональная сеть «За преодоление социальной исключенности». — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.pravonadom.spb.ru/main.php?g=articles&c=67&v=i&i=1525>. — Загл. с экрана.
6. Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению. — М., Московский центр Карнеги, 1998.
7. Без крыши над головой. Необходим новый федеральный закон о предотвращении бездомности // Социальная защита. — 2005. — № 6.
8. *Варсопко А.* Формы помощи: отправка бездомных к родственникам и близким в другой регион [Электронный ресурс] / Межрегиональная сеть «За преодоление социальной исключенности». — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.pravonadom.spb.ru/main.php?g=articles&c=18&v=i&i=1670>. — Загл. с экрана.
9. *Гутов Р.Н., Никифоров А.Н.* Бездомность и тенденции ее развития // Народонаселение. — 2001. — № 4.
10. *Гордеев Д.П.* Анализ законодательного регулирования жилищной сферы [Электронный ресурс] / Фонд «Институт экономики города». — Электрон. дан. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. — Режим доступа: <http://www.urbanecomics.ru>, свободный. — Загл. с экрана.
11. *Дамон Ж.* Система помощи бездомным во Франции: история, организация, методология // Материалы семинара «Работа с бездомными в России и Франции: обмен опытом». — СПб., 2002.
12. *Карлинский И.З.* Анализ социального и правового положения бездомных в современной России. — СПб., 2004.
13. *Карлинский И.З.* Возможность реализации бездомными конституционного права на медицинскую помощь. Анализ законодательства [Электронный ресурс] / РБОО «Ночлежка». — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.homeless.ru/images/files/homlhls.doc>. — Загл. с экрана.
14. *Коваленко Е.А., Федорец А.В.* Бездомность в России: проблематика и методология изучения. — М., 2006.
15. *Котрелев Ф.* Бомж или бездомный: социальный портрет современного странника // Нескучный Сад. — 2003. — № 7.
16. *Кошелева Г.В.* Социальный состав и основные проблемы томских бездомных (на материале Дома ночного пребывания "Приют странника" г. Томска) [Электронный ресурс]. — Электрон. дан. — Томск, 2002. — Режим доступа: http://homeless.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=93&Itemid=201. — Загл. с экрана.

17. *Лиходей О.А.* На пути к социальному государству: поиск способов преодоления маргинализации населения // Проблемы современной экономики. — 2004. — № 4.
18. Люди на обочине жизни : прот. кругл. стола (21 июля 2007 г., Москва) / НП «Бюро по трудоустройству лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию». — М., 2007.
19. Межрегиональное исследование «Социальные и правовые проблемы бездомности в России» : аналит. отчет. — СПб., 2006.
20. Межрегиональное исследование «Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России» : аналит. отчет. — СПб., 2007.
21. *Минеева Т.* Сети свободы [Электронный ресурс] / Информационно-аналитический сайт «КузПресс». — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.kuzpress.ru/?n=showsta&id=114>. — Загл. с экрана.
22. Новосибирские больницы готовы лечить бездомных [Электронный ресурс] / Информационный портал «Города Сибири». — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.sibcity.ru/?news=22911&line=people&page=8>. — Загл. с экрана.
23. Невидимые обитатели улиц : Бездомные люди и «Врачи без границ» — 11 лет в России. — М.: Врачи без границ, 2004.
24. *Никифоров А.* Бездомность вчера, сегодня... Завтра? // Правозащитник. — 1998. — № 3.
25. Ознакомительная поездка в общину бездомных «Открытое сердце» (Хабаровск) [Электронный ресурс] / ХКБОО «Зеленый дом» ; ред. журн «САМ» (Хабаровск) // Новости межрегиональной сети «За преодоление социальной исключенности». — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://subscribe.ru/blog/state.politics.newsocsolutions/post/20080427213127>. — Загл. с экрана.
26. *О'Салливан А.* Экономика города. — М.: ИНФРА-М, 2002.
27. *Осинский И.И., Хабаева И.М., Балдаева И.Б.* Бездомные – социальное дно общества // Социологические исследования. — 2003. — № 1.
28. *Пентюхов А.В.* Бродяжничество как социальное явление (генезис, технологии предупреждения и регулирования) : дис. в виде науч. докл. ... канд. социол. наук. — Нижний Новгород, 2006.
29. Портрет калининградского бездомного [Электронный ресурс] // Межрегиональная сеть «За преодоление социальной исключенности». — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.pravonadom.spb.ru/main.php?g=articles&c=18&v=i&i=1670>. — Загл. с экрана.
30. Предложения к стратегии сокращения бедности в России: анализ и рекомендации / Московское бюро Международной организации труда. — М., 2001.
31. Пункт обогрева бездомных [Электронный ресурс] / РБОО «Ночлежка». — Электрон. дан. — Режим доступа: http://homeless.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=74&Itemid=218. — Загл. с экрана.
32. Развитие систем учета граждан, не имеющих определенного места жительства и регистрации : материалы межрегион. семинара / Лункина Е. ; Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности г. Санкт-Петербурга // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вест. межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». — СПб., 2008. — Вып. 1. — С. 23-39.
33. Развитие систем учета граждан, не имеющих определенного места жительства и регистрации : материалы межрегион. семинара / Бойцова Т. ; Территориальное отделение Пенсионного фонда Российской Федерации г. Санкт-Петербурга // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вест. межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». — СПб., 2008. — Вып. 1. — С. 23-39.

34. Развитие систем учета граждан, не имеющих определенного места жительства и регистрации : материалы межрегион. семинара / Каипова Ф. ; Территориальный фонд ОМС г. Санкт-Петербурга // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вест. межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». — СПб., 2008. — Вып. 1. — С. 23-39.
35. Развитие систем учета граждан, не имеющих определенного места жительства и регистрации : материалы межрегион. семинара / Карлинский И.З. ; РБОО «Ночлежка» // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вест. межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». — СПб., 2008. — Вып. 1. — С. 23-39.
36. Развитие систем учета граждан, не имеющих определенного места жительства и регистрации : материалы межрегион. семинара / Мацкевич С. ; Комитет по труду и социальной защите населения г. Санкт-Петербурга // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вестник межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». — СПб., 2008. — Вып. 1. — С. 23-39.
37. Реабилитационный центр [Электронный ресурс] / РБОО «Ночлежка». — Электрон. дан. — Режим доступа: http://homeless.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=208&lang=ru. — Загл. с экрана.
38. Румянцева М.С. Правовой анализ возможности включения бездомных в категорию лиц, нуждающихся в социальном жилье // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вестник межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». — СПб., 2008. — Вып. 1. — С. 43-54.
39. Слуцкий Е.Г. Беспризорность в России: вновь грозная реальность // Социологические исследования. — 1998. — № 3.
40. Смерть на газоне [Электронный ресурс] / Сочи.ру : интернет-портал города-курорта. — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.sochi.ru/news?id=6949>. — Загл. с экрана.
41. Соловьева Л.И. Реабилитация бездомных: исследование Ночлежки // Журнал социологии и социальной антропологии. — 2001. — Т. 4. — № 3.
42. Спрысков Д.С. Устойчивая бедность в России // Российская экономическая школа. — М., 2000. [Препринт #BSP/2000/037].
43. Степура И., Журман О. Беспризорный пациент : Городские больницы заменили спецприемники для бродяг // Российская газета — Федеральный выпуск. — 2005. — 27 янв. (№ 3683).
44. Стивенсон С.А. О феномене бездомности // Социологические исследования. — 1996. — № 8. — С. 26-33.
45. Кочура Т. Помощь бездомным : Три человека просят отправить их на родину [Электронный ресурс]. — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.miloserdie.ru/index.php?ss=2&s=17&id=8188>. — Загл. с экрана.
46. Федотова А. Паспорта нету — гони монету. Монеты нет — садись в тюрьму [Электронный ресурс] / Милосердие.ру : сайт Комиссии по церковной социальной деятельности при епархиальном совете г. Москвы. — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.miloserdie.ru/index.php?ss=1&s=5&id=7729>. — Загл. с экрана.
47. Школяренко Е.А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование / Журнал российского права. — 2004. — № 5.
48. Юликова Е.П., Скляр В.Ф. Социальная защита бомжей // Социологические исследования. — 1994. — № 10.
49. European Typology of Homelessness and housing exclusion ETHOS 2007 // European Federation of National Organizations working with the Homeless FEANTSA (online

resource, 23.01.2009),
http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/ETHOS2007/general/EN_2007EthosLeaflet.pdf.

50. *Burt M., Aron L.Y., Lee E., with Valente J.* Helping America's Homeless, www.urban.org.

51. *Caplow T., Bahr H., Sternberg D.* "Homelessness"/ ed. Sills D. International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. 6, pp. 494-498. NY, 1968.

52. *Edgar B., Meert H. and Doherty J.* Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness, 2004.

53. *Edgar B., Meert H. and Doherty J.* Update of Policies on Homelessness in Europe. 2003.

54. Hard work for homeless people, www.mungos.org.

55. *Lownsborough H.* Include me in: how life skills help homeless people back into work, www.crisis.org.uk.

56. *Somerville, P., Lawson, J., Shardlow, S. and Steele, A.* 2003 Homeless people's access to medical, care and support services: a review of the literature (Housing Research Report HRR5/03). Cardiff: Welsh Assembly.

57. *Stephenson S.* Crossing the line. Vagrancy, homeless and social displacement in Russia. Ashgate. 2006.

58. Strategies to combat homelessness. United Nations Center for Human Settlement. Nairobi, 2000.

59. The changing role of service provision: Barriers of access to health services for homeless people // FEANTSA, 2006.