

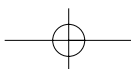
Фонд «Институт экономики города»

---

**Бездомность в России:  
проблематика  
и методология  
изучения**

---

Москва 2006



УДК 364.682.42(470+571)  
ББК 66.3(2Рос)3+65.272(2Рос)  
БЗ9

**БЗ9** Бездомность в России: проблематика и методология изучения / Е.А. Коваленко, А.В. Федорец. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. — 112 с.

Книга посвящена анализу таких феноменов, как социальная исключенность, социальное дно и бездомность.

В ней рассказывается о количественных и качественных исследованиях по данной тематике; обсуждаются основные причины бездомности; дается характеристика групп, имеющих самый высокий риск попадания на социальное дно; систематизируется информация о том, каким образом разные субъекты социальной политики пытаются решить проблему бездомности в России; предлагается разработанная специалистами Института экономики города классификация программ, направленных на социально исключенных людей.

В книгу вошли материалы серии круглых столов, объединивших экспертов из некоммерческих, международных и религиозных организаций, государственных ведомств, занимающихся вопросами бездомных, СМИ и благотворительных фондов, а также ученых. Кроме того, в ней содержится большое количество примеров, в том числе из международного опыта.

Книга рассчитана на самый широкий круг лиц, интересующихся вопросами бездомности и социальной исключенности.

ISBN 5-8130-0104-2

*Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя.*

*При цитировании ссылка на фонд «Институт экономики города» обязательна*

*При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец*

© Фонд «Институт экономики города», 2006

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
Кратко о проекте .....	6
<b>Система определений</b> .....	10
<b>Причины бездомности</b> .....	18
<b>Группы риска</b> .....	21
(Бывшие) заключенные .....	21
Проблема сохранения прав на жилое помещение при отбывании наказания в местах лишения свободы .....	22
Методы снижения риска попадания в статус бездомного .....	24
Мигранты .....	29
Методы снижения риска попадания в статус бездомного .....	31
Беспризорные и безнадзорные дети .....	34
<b>Краткий обзор количественных и качественных исследований</b> .....	38
Оценки размера социального дна .....	39
Исследования состава социального дна .....	43
Отношение к социальному дну со стороны общества .....	51
<b>Помощь бездомным со стороны разных субъектов социальной политики</b> .....	53
<b>Классификация программ, направленных на социально исключенных граждан</b> .....	58
<b>Опыт отдельных стран в противодействии бездомности и борьбе с социальной исключенностью</b> .....	70
Терминология .....	70
Данные о количестве бездомных .....	71
Ответ государства на вызовы бездомности .....	72
Трудоустройство как важнейший фактор преодоления бездомности .....	74
Примеры проектов и программ для бездомных .....	76
Система мониторинга свободных мест .....	78
Индивидуальная работа с клиентом .....	78
<b>Вместо заключения</b> .....	81
<b>Библиография</b> .....	87
<b>Интернет-источники</b> .....	89
<b>Приложение</b> .....	90

---

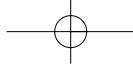
## ВВЕДЕНИЕ

---

**С**оциальная исключенность, бездомность, экстремальная бедность – все эти феномены стали научно разрабатываться сравнительно недавно, хотя являются неотъемлемой чертой общественной жизни уже долгое время. Так, подобные темы традиционно присутствовали в художественной литературе (например, в произведениях Достоевского, Горького, Оруэлла), причем, как правило, авторы пытались вызвать у читателя чувство сострадания к своим героям и сформировать понимание проблем и причин их социальной исключенности.

В настоящее время к этим темам чаще всего обращаются средства массовой информации. Обычно подобные публикации, затрагивающие социально дискомфортные темы, не способствуют формированию толерантности к представителям социально исключенных групп и, следовательно, провоцируют настороженное, негативное, а порой и агрессивное отношение со стороны обывателей. Однако формирование образа той или иной группы населения не является частью научной разработки проблематики, поэтому об отношении общества к маргинализированным группам мы больше говорить не будем, подчеркнув лишь, что для успешного преодоления феномена социальной исключенности необходимо четко отделять объективные факторы от имиджевых. При этом объективные факторы формирования социальной исключенности, равно как и ее последствия, следует рассматривать не только на микроуровне отдельных индивидуумов и домохозяйств, но и на уровне районов, городов, регионов.

Проблему бездомности и социальной исключенности невозможно отделить от проблем общего социально-экономического развития страны, поскольку распространенность крайних проявлений бедности – одно из наиболее очевидных и визуально наблюдаемых индикаторов благополучности общества в целом. Бедности и ее крайним проявлениям в последнее время уделяется особое внимание как на национальном, так и на международном уровнях: борьба с нею названа первой по счету целью

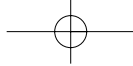


развития в Декларации тысячелетия ПРООН<sup>1</sup>. Анализ результатов борьбы с крайней бедностью в национальном разрезе<sup>2</sup> показал, что, по методологии Всемирного банка, в 2000 году к экстремально бедным (уровень потребления 2,15 доллара на человека в день по паритету покупательской способности) относилось около 6,1% российского населения, в 2003 году эта доля была равна 5%. Если рассматривать такой аспект бедности, как голод и признаки калорийной недостаточности, то эта форма экстремальной бедности, по некоторым экспертным оценкам, распространяется на 1–3% российского населения. Результаты, полученные авторами цитируемой работы, показывают: предложенные в Декларации тысячелетия критерии позволяют оценить масштабы экстремальной бедности на уровне 1–5% от общей численности населения; однако доля экстремально бедных может быть увеличена за счет социально исключенных слоев, не попадающих в статистические выборки населения при обследованиях. Группа экстремально бедных в настоящее время обладает весьма слабыми шансами повысить свой социальный статус, поскольку, с одной стороны, входящие в нее люди не располагают, как правило, необходимыми для этого ресурсами (а иногда и необходимой мотивацией к вертикальной мобильности), и, с другой стороны, государство не предлагает качественных и адресных программ как по преодолению, так и по предотвращению экстремальной бедности.

Необходимость специализированных социальных программ обусловлена также и тем, что исключение определенных групп населения из общественной жизни приводит к недоиспользованию человеческого потенциала внутри страны и замедлению экономического роста, не говоря уже о пагубном влиянии таких сопутствующих крайней бедности и, в частности, бездомности проблем, как рост числа заболеваний, развитие теневой экономики, коррупции и преступности. Крайняя бедность сама по себе не должна рассматриваться в качестве непосредственной причины ухудшения общественного климата, но она может провоцировать людей, в том числе, и на девиантное поведение. В этом контексте следует отметить важность программ именно ресоциализации и стимулирования восходящей социальной мобильности, а не рестриктивных программ по борьбе с последствиями данного явления.

<sup>1</sup> <http://www.un.org/russian/document/declarat/r55-2.pdf>

<sup>2</sup> Предложения к стратегии содействия сокращения бедности в России: анализ и рекомендации. Выпуск 1. Тематическая группа ООН по проблемам бедности. Издание бюро МОТ. Москва, 2002.

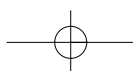


Заметим, что феномен социальных эксклюзий и бездомности в России изучен недостаточно; об этом свидетельствует как отсутствие единой терминологии, так и очень небольшое количество соответствующих научных исследований. Однако предопределяет такое положение дел сама суть проблемы социальной исключенности, поскольку данная группа населения не только оказывается исключенной с общественной точки зрения, но и является недоступной для масштабного сбора репрезентативной информации. В европейских странах и США информация о социально исключенных слоях представлена несколько шире, что объясняется большим количеством специализированных программ (в том числе, проводимых государством), на основе которых и организуется сбор необходимых данных. Таким образом, в России необходимость в специализированных программах и исследованиях в данной сфере ощущается довольно остро. Их проведение позволит, во-первых, усилить сотрудничество среди уже существующих организаций и, во-вторых, создать необходимую базу для выработки социальной политики, направленной на интегральное решение проблемы. Эти соображения и послужили идеологической основой для реализации нового проекта Фонда «Институт экономики города» в рамках направления «Социальная политика».

## Кратко о проекте

Проект по изучению социального дна и частично связанной с ним бездомности находится на стыке таких городских проблем, как социальная защита и бедность, институты рынка жилья, а также система общественных услуг, которые предоставляют государственная власть, органы местного самоуправления, общественные организации. Начало проекту положило небольшое исследование 2003 года; его основная цель – сбор и систематизация информации об организациях и проектах, которые занимаются помощью бездомным и, в частности, их ресоциализацией. В ходе этого исследования были выявлены основные проблемы, возникающие при изучении данной части общества:

- Недостаток общности в понимании и определении бездомности и социальной исключенности.
- Недостаток достоверной статистической информации, пригодной как для разработки и улучшения программ ресоциализации бездомных,



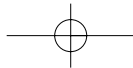
так и для выработки мер социальной политики по работе с бездомными и с группами населения, имеющими высокий риск попадания в данную категорию.

- Отсутствие единой концепции у тех негосударственных и государственных организаций, которые оказывают помощь исключенным группам граждан в их социальной реабилитации и в предупреждении их попадания на социальное дно.

В ходе проведения предварительного исследования была не только собрана необходимая информация для продолжения исследовательской деятельности, но и установлены важные контакты с государственными и негосударственными организациями. Основным проектом по исследованию социального дна стартовал в сентябре 2005 года; в его рамках разработана типология представителей социального дна, а также групп населения с повышенным риском попадания на социальное дно. Как упоминалось выше, одной из проблем, с которой столкнулась рабочая группа проекта, стала бессистемность существующей информации. В связи с этим решено было провести серию экспертных круглых столов, ставящих перед собой несколько основных задач:

- Формирование экспертного сообщества из представителей как государственных органов, так и сотрудников некоммерческих организаций (НКО).
- Сбор, верификация и систематизация информации о бездомных и других социально исключенных группах, а также группах с повышенным риском попадания на социальное дно.
- Обсуждение актуальных проектов помощи бездомным и их ресоциализации, возможности их расширения и дополнения другими проектами.
- Организация диалогового общения между представителями власти и НКО, систематизация их усилий.

Данная публикация является результатом проведенного исследования, а также активных и плодотворных экспертных обсуждений в рамках серии круглых столов. Наша основная цель – описание и распространение имеющихся теоретических и практических подходов к изучению бездомности, а также путей по ее преодолению.



## Вставка 1

**Круглый стол №1. 8 декабря 2004 г.**  
ПРОБЛЕМЫ МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНОГО ДНА

В центре внимания состоявшейся дискуссии находились исследования проблем бездомных и социально исключенных жителей России и выработка рекомендаций по социальной поддержке данных групп населения.

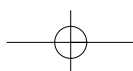
Открывая заседание, директор направления «Социальная политика» Института экономики города А. Александрова отметила, что на фоне общей бедности и алкоголизации общества порой очень сложно отделить демотивированность и пассивность, связанные с осознанным выбором образа жизни, от последствий общего экономического упадка. В качестве одной из причин, препятствующих реабилитации социально исключенных граждан, А. Александрова назвала отсутствие государственной политики в отношении маргинализированных слоев и централизованности действий по оказанию помощи тем, кто к ним принадлежит. Налицо также нехватка как государственных, так и некоммерческих структур для помощи в реабилитации, неупорядоченность их функций.

Координатор программ «Дети улиц» международной медицинской гуманитарной организации «Врачи без границ» А. Никифоров представил брошюру «Невидимые обитатели улиц», выпущенную к одиннадцатилетию деятельности организации в России. Он подробно остановился на проблемах медицинского обслуживания бездомных и призвал к объединению усилий государства, общественных организаций и частных благотворителей.

Представитель региональной благотворительной организации «Ночлежка» И. Карлинский (С.-Петербург) рассказал об особенностях работы с бездомными и заключенными в различных городах Севера России и обратил внимание на «законодательные нестыковки», существенно затрудняющие работу благотворительных организаций по реабилитации бездомных и социально неблагополучных граждан.

Начальник отдела социальной помощи бездомным гражданам Департамента социальной защиты населения г. Москвы А. Пентюхов коснулся особенностей работы в Москве и столичном регионе. Он указал на настоятельную потребность в законодательной основе организации помощи нуждающимся гражданам.

Ведущий сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН М. Малышева отметила, что необходима выработка более четкой терминологии для определения нуждающихся групп населения. Она подчеркнула: требуется большая централизация работы по оказанию помощи нуждающимся, поскольку, по ее словам, на муниципальном уровне возможностей для реализации такой помощи абсолютно недостаточно.





Завершая дискуссию, А. Александрова назвала основную задачу дальнейшего изучения проблем социального дна: организация диалога НКО и государственных организаций с целью разработки единой эффективной политики в данной сфере.

Предлагаемый читателю текст структурирован следующим образом. В первой главе речь идет о системе определений социальной исключенности, социального дна и бездомности. Во второй главе обсуждаются основные причины бездомности. В третьей главе рассмотрены так называемые группы риска попадания на социальное дно. Четвертая глава содержит краткое описание имеющихся количественных и качественных исследований по данной тематике. Специфика организации помощи бездомным разными субъектами социальной политики раскрывается в пятой главе. Шестая глава посвящена программам, направленным на социально исключенных людей, описанию и классификации этих программ. Интересны и поучительны, с точки зрения авторов, примеры мирового опыта борьбы с социальной исключенностью, приводимые в седьмой главе. Заключительная, восьмая, глава содержит предложения по формированию мер социальной политики в отношении социально исключенных слоев населения России.

Настоящая публикация представляет собой продукт коллективного творчества, поэтому авторы считают своей приятной обязанностью поблагодарить всех, кто прямо или косвенно принимал участие в работе над ней. В первую очередь, это эксперты, приглашенные нами на заседания круглых столов и щедро поделившиеся своим опытом. Кроме того, хотелось бы выразить благодарность сотрудникам Фонда «Институт экономики города» П. Кузнецовой, А. Дзембак, Клубу молодых ученых Фонда, а также слушателям летней школы «Социальная политика» (кафедра социальной антропологии и социальной работы Саратовского государственного технического университета) – за оказанную поддержку и важные замечания. Особую признательность выражаем А.Л. Александровой, А.С. Пузанову и И.З. Карлинскому за ценные комментарии и дополнения.

---

## СИСТЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЙ

---

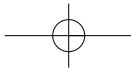
Несмотря на то что такие термины, как «социальная исключенность», «бездомные», «маргинальные слои», нередко встречаются в публицистических и научных текстах, нельзя сказать, что это устоявшиеся и однозначные понятия, по крайней мере в рамках экономики и социологии. Рассмотрим подходы к разработке терминологии подробнее, начав с наиболее общего понятия – социальная исключенность, или эксклюзия.

Существуют несколько концепций исключения из общества, и каждая говорит о том, что данное явление характеризуется несколькими формами «несоответствия» обществу: экономическим, социальным, политическим и культурным. *Концепция солидарности* видит исключение из общества как разрыв связи между обществом и индивидом, что неявно предполагает неудачное функционирование тех общественных институтов, которые призваны объединить граждан вокруг единых прав и разделяемых ценностей. *Концепция специализации* рассматривает данное явление как результат поведения и взаимодействия индивида с другими членами общества. Таким образом, исключение из общества может быть следствием либо собственного выбора, либо отторжения другими индивидами, либо дискриминации, провалов рынка и т.п. *Монополистическая концепция* представляет общество в виде иерархии различных групп: каждая поддерживает социальные связи внутри себя, но между собой все они не равноправны. Так, включение и исключение являются частью самой общественной иерархии<sup>3</sup>.

Понятие *социальной исключенности*<sup>4</sup> может рассматриваться в контексте социальной депривации, т.е. наличия определенных лишений. При этом можно выделять различные степени социальной исключенности в зависимости от числа и качества испытываемых лишений. Процесс формирования состояния социальной исключенности может быть связан как с внешними обстоятельствами, так и с внутренним состоянием человека.

<sup>3</sup> Подробнее о концепциях и различных формах социальной исключенности см.: Social Exclusion and Anti-Poverty Strategy. Research Project On The Patterns And Causes Of Social Exclusion And The Design Of Policies To Promote Integration: A Synthesis Of Findings, 1998. [www.ilo.org/public/english/bureau/inst/papers/synth/socex](http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/papers/synth/socex)

<sup>4</sup> См. также: Абрахамсон П. Социальная эксклюзия и бедность // Общественные науки и современность. 2001. №2.



Последнее можно назвать состоянием отчаяния или принятия своего статуса социально исключенного, которое лишает мотивации к преодолению ситуации исключенности.

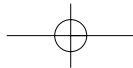
Заметим, что крайнюю бедность и бездомность можно рассматривать как одно из проявлений социальной исключенности и принадлежности к социальному дну, причем в данном случае социальная исключенность бывает как последствием, так и причиной бездомности, а также фактором, затрудняющим ресоциализацию. Многогранность исключения из общества (включая экономические, социальные, культурные, политические проявления) предопределяет и уникальность проявления феномена социальных лишений и исключения из общества в каждой отдельной стране. Например, в исследованиях социальной исключенности в России выявлено, что депривации в потреблении и во владении имуществом представляют лишь одну сторону исключения из общества, которое имеет гораздо более широкое основание (разнообразные социальные лишения, сознание бедности)<sup>5</sup>.

Теперь сконцентрируем свое внимание на определенной подгруппе социально исключенных граждан, а именно на представителях *социально-го дна*. В англоязычных исследованиях данную группу людей принято обозначать термином «underclass»; встречаются также термины «маргинальные слои населения», «маргиналы», «люмпены», «пауперы» и т.д. Наиболее приемлем, с нашей точки зрения, термин «маргинализованные слои» (так как, по сути, эта группа выталкивается на границы общественной жизни, составляя беднейшую часть населения<sup>6</sup>), а также исторически и литературно устоявшийся термин «социальное дно» (поскольку он отражает сущность механизмов восходящей и нисходящей мобильности). Заметим, что понимание и выделение данной группы у российских и зарубежных исследователей различается. Приведем в качестве примера описание характеристик маргинализованных слоев населения из исследования американских ученых: «Типичные признаки представителя андеркласса:

- Имеет доход ниже черты бедности.
- Является взрослым трудоспособного возраста, которого можно нанять на работу, но который работает менее 20 часов в неделю.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Строго говоря, слово «маргинальный» применимо как к наиболее бедным, так и к наиболее богатым группам населения. Однако исторически под ним принято понимать именно беднейшую доходную группу. Термин «маргинал» в западной социологии и философии начала XX века обозначал человека, находящегося в промежуточном, пограничном положении между какими-либо социальными группами, утратившего прежние социальные связи и не приспособившегося к новым условиям жизни.



- Проживает на урбанизированной территории.

[...] Этот слой характеризует нежелание работать, а также отличная от общепринятой система ценностей: его представителям свойственна жестокость и отсутствие интеллектуальных навыков базового уровня»<sup>7</sup>. Отметим, однако, что в данное определение вводятся оценочные суждения, касающиеся ценностных установок представителей рассматриваемой группы. Нам представляется, что для вынесения такого рода суждений необходима твердая доказательная база, т.к. в противном случае – если признаки отдельных представителей обобщаются на всю совокупность – суждения превращаются в определения, которые формируют отрицательный образ рассматриваемой когорты населения, усугубляя тем самым проблему социальной исключенности.

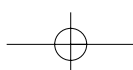
Другой американский источник<sup>8</sup> установил, что «для люмпенизированных слоев характерны: (а) высокий уровень безработицы, (б) бедность, (в) криминал, (г) нарушение закона, (д) проживание на пособие, (е) употребление наркотиков и алкоголизм, (ж) нестабильность в семье, (з) женщина, возглавляющая домохозяйство, (и) ранние случаи беременности, (к) уход из школы и плохое образование, (л) отсутствие целей и низкая самооценка, (м) слабое здоровье, (н) смертность в молодом возрасте. Некоторые из этих пунктов могут характеризовать любого человека, но в совокупности они представляют образ жизни люмпенизированного слоя». Очевидно, что для американских авторов на первый план выходит личная демотивированность человека, в то время как для России данную проблему стоит рассматривать скорее в качестве институциональной, т.е. как следствие неразвитости отдельных общественных институтов.

К определению социального дна или его подгрупп существуют два основных подхода. Первый состоит в выделении групп (категорий) населения, полностью принадлежащих к социальному дну, как, например, в исследовании ИСЭПН РАН.

Второй подход (его условно можно назвать факторным) состоит в выявлении критериев (основных и дополнительных), которые позволяют выделить представителя социального дна: доход ниже уровня бедности, отсутствие права собственности на жилое помещение или возможности проживать в этом помещении и т.д.

<sup>7</sup>Policy Memorandum to Senator Jones from PUPA Policy Wonk. The University of Northern Carolina (<http://www.unc.edu/~mort/memolex.htm>).

<sup>8</sup>McDonald J.F. Fundamentals of Urban Economics. University of Illinois at Chicago, 1997.



Выбор подхода осуществляется в соответствии с задачами конкретного исследования. Более того, изучая бездомность, исследователи должны помнить о том, что не все бездомные находятся на социальном дне, как и о том, что социальное дно, в свою очередь, состоит далеко не только из бездомных. Неправильно отождествлять бездомных и маргинализированных людей. Одна из задач социальной политики – вовремя помочь нуждающемуся в жилье и не допустить его попадания в группы, находящиеся на границе общественной жизни.

Чтобы проиллюстрировать различия в определениях бездомности, полученных с помощью категориального и факторного подходов, можно использовать таблицу 1<sup>9</sup>, которая составлена путем агрегирования данных исследования ИСЭПН РАН (см. табл. 6). При применении категориального принципа к бездомным следует отнести, используя терминологию этого исследования, «бомжей» и беспризорников. Однако при факторном подходе факт бездомности мог бы быть определен с помощью критерия «ночлег в местах, не предназначенных для проживания», и тогда в числе бездомных оказались бы не только большинство «бомжей» и беспризорников, но и часть нищих и проституток<sup>10</sup>.

Таблица 1

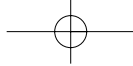
Места ночлега представителей социального дна, %

	Нищие	«Бомжи»	Беспризорники	Проститутки
Предназначенные для проживания	76	9	21	72
Не предназначенные для проживания	16	75	65	26
Где придется	8	16	14	2
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0

*Источник:* расчеты авторов на основе данных ИСЭПН РАН.

<sup>9</sup> Таблица носит иллюстративный характер, приведенные в ней цифры не должны рассматриваться как репрезентативные данные обо всех бездомных. Характеристики рассмотренных групп населения могут восприниматься с негативной коннотацией, однако их наименования принадлежат авторам цитируемого исследования и не могут быть изменены в данной ссылке.

<sup>10</sup> Еще раз подчеркнем, что, не рассматривая вопрос корректности этих терминов, мы вынуждены их использовать при работе с заимствованными сведениями или цитировании других авторов. Используя данные термины, мы ни в коей мере не рассматриваем описываемые группы как социально опасные или преступные, хотя такие коннотации, к сожалению, закрепились в общественном сознании.

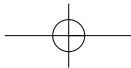


Здесь необходимо особо отметить, что социальное дно, в том числе бездомных, нельзя рассматривать как однородную группу людей, поскольку различия в характеристиках бездомных проявляются в зависимости от времени и причин попадания на социальное дно, от длительности нахождения на социальном дне, от индивидуальных характеристик конкретного представителя социального дна. Эти же факторы влияют, соответственно, на выбор метода ресоциализации. В данной работе для удобства мы будем пользоваться первым методом (категориальным), выделив в качестве основной исследуемой группы бездомных, а также несколько групп с повышенным риском попадания в число бездомных: беспризорные/безнадзорные дети, бывшие заключенные, мигранты (в т.ч. нелегальные)<sup>11</sup>.

Приведем несколько примеров существующих определений. Небольшое замечание: довольно часто в качестве синонима понятия «бездомный» употребляется аббревиатура «бомж». Необходимо особо подчеркнуть, что в настоящее время не существует законодательных определений термина «без определенного места жительства» и термина «бездомность», которые долгое время частично заменялись термином «бродяжничество» и «лицо без регистрации». При разработке определения *бездомность* следует учитывать, что простая привязка к факту отсутствия или наличия регистрации не может считаться удовлетворительным критерием. Во-первых, даже при наличии формальной регистрации может сложиться ситуация фактической бездомности, например при невозможности использования жилого помещения вследствие межличностных конфликтов. Во-вторых, не все лица, у которых отсутствует официальная регистрация, являются фактически бездомными и у части из них может не быть необходимости в особой социальной поддержке государства, реабилитации и другой помощи.

Регистрация граждан по месту пребывания и по месту жительства является самостоятельным институтом; сам по себе факт регистрации или ее отсутствия не порождает для граждан каких-либо прав и обязанностей по пользованию жилым помещением, не может служить основанием возникновения, ограничения, прекращения жилищных отношений. Жи-

<sup>11</sup> Рассмотрение некоторых групп с повышенным риском приобретения статуса бездомного (как, например, алкоголики и наркоманы) в рамках настоящей работы затруднительно, так как необходимая информация о них и об их социальной включенности/исключенности отсутствует. Кроме того, данные группы могут и взаимно «перекрываться», т.е. один и тот же человек может входить в разные группы риска.



лищный кодекс Российской Федерации<sup>12</sup> никоим образом не связывает жилищные отношения с Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета.

В статье «Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование»<sup>13</sup> отмечается: с юридической точки зрения под «бездомными» должны пониматься те люди, которые проживают вне жилых помещений и не обладают жилым помещением на праве собственности, не имеют права пользования жилым помещением по договору аренды, договору найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, договору социального найма, не владеют и (или) не пользуются жилым помещением на других законных основаниях (определение 1). Что касается термина «без определенного места жительства», то более правомерным является его применение в отношении лиц, не имеющих регистрации по месту пребывания или по месту жительства.

Из исследования ИСЭПН РАН<sup>14</sup>: «Бомж – это аббревиатура названия человека “без определенного места жительства”. Очевидно, что физическое отсутствие крыши над головой и есть главная характеристика данной группы» (определение 2).

Из Закона МакКинни о помощи бездомным от 1987 г. (McKinney Homeless Assistance Act of 1987)<sup>15</sup>: «Бездомным называется человек, который спит: (1) на открытом воздухе, (2) в помещениях, не предназначенных для сна (например, в подъездах домов), или (3) в приютах (заведениях, предоставляющих временное жилье)» (определение 3).

Из публикации «Анализ социального и правового положения бездомных в современной России»<sup>16</sup>: «Бездомность – (а) состояние (социальное положение) человека, связанное с отсутствием у него прав на конкретное жилое помещение (здание, строение), которое он мог бы использовать для проживания или пребывания и в котором он мог бы зарегистрироваться по месту жительства или по месту пребывания; (б) социальное явление, связанное с отсутствием у людей прав на конкретные жилые по-

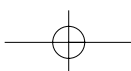
<sup>12</sup> Новый Жилищный кодекс РФ действует с 1 марта 2005 года.

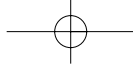
<sup>13</sup> См.: Школяренко Е.А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование // Журнал российского права. 2004. №5.

<sup>14</sup> Приводится по: Римашевская Н.М. Человек и реформы. Секреты выживания. М.: ИСЭПН РАН, 2003.

<sup>15</sup> Цит. по: О'Салливан А. Экономика города. М.: ИНФРА-М, 2002.

<sup>16</sup> См.: Карлинский И.З. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России. СПб.: Дельта, 2004





мещения (здания, строения), которые они могли бы использовать для проживания или пребывания, и отсутствием у этих людей регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

Бездомный – человек, находящийся в состоянии бездомности, то есть не имеющий права собственности на жилое помещение (здание, строение) или права пользования жилым помещением (зданием, строением), которое он мог бы использовать для проживания или пребывания, а также не имеющий регистрации по месту жительства или по месту пребывания» (определение 4).

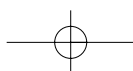
Последнее определение является наиболее полным из всех встреченных нами определений бездомности и бездомных, поскольку учитывает следующие важные характеристики:

1) бездомность – это общественное явление (а не только состояние отдельного человека);

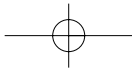
2) бездомность – это отсутствие у бездомных прав на помещение.

Однако это определение отчасти и избыточно, поскольку обязательным условием бездомности признает отсутствие регистрации по месту жительства или по месту пребывания. Кроме того, согласно Жилищному кодексу Российской Федерации, к жилым помещениям относятся: жилой дом, часть жилого дома, квартира, часть квартиры, комната. Рассматривая понятие «жилой дом», закрепленное в действующем Жилищном кодексе, можно увидеть, что оно дается как «индивидуально-определенное *здание*». Тем не менее дополнение «строение» можно считать правомерным, если исходить из широкого смысла слова «жилище». Так, например, в нормативных правовых актах встречается следующее определение: «Жилище – индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или *строение*, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания».

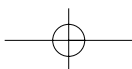
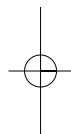
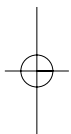
Таким образом, в качестве основного определения бездомного в данной работе будет принято следующее: бездомный – человек, находящийся в состоянии бездомности, то есть не имеющий права собственности на жилое помещение (строение) или права пользования (возможности реализовать данное право) жилым помещением (строением), которое он мог бы использовать для проживания или пребывания (определение 5).







Решив, кого следует причислять к представителям исследуемой категории, необходимо понять причины данного явления, а также то, за счет каких социальных групп в основном происходит увеличение количества представителей социального дна, или, иными словами, какие социальные группы подвергаются наибольшему риску попадания на социальное дно.



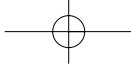
---

## ПРИЧИНЫ БЕЗДОМНОСТИ

---

Существующие причины бездомности, в зависимости от их значимости, можно разделить на несколько групп. В наибольшей степени ей способствуют факторы, имеющие непосредственное отношение к социально-экономической ситуации в стране. Действительно, трансформация экономической системы из командной в рыночную, а также последовавший за этим общий экономический кризис вызвали рост дифференциации доходов и бедности. Это, в свою очередь, привело к появлению большого числа людей, не сумевших адаптироваться к новым экономическим условиям и пополнивших ряды представителей социального дна. Особо следует отметить характерную черту постсоветской бедности: формирование массовой категории так называемых «новых» бедных, а именно работающих граждан, которые из-за низкого уровня заработной платы не в состоянии прокормить семью. Попадая в подобную ситуацию, люди могут терять стимулы к работе, а наиболее слабые – постепенно скатываться до уровня социального дна.

Однако помимо экономических существуют и другие причины бездомности; к их числу, несомненно, следует отнести несовершенство действующей в России системы социальной поддержки населения. Исследователи единодушны во мнении, что дешевле и проще препятствовать попаданию граждан на социальное дно, нежели пытаться социализировать уже состоявшихся маргиналов. Одной из основных задач системы социальной поддержки является оказание временной помощи попавшим в кризисную ситуацию, причем эти меры должны не только помогать гражданам пережить сложные времена, но и способствовать их большей самостоятельности в будущем. Однако следует констатировать: отечественная система социальной поддержки была и остается ориентированной на защиту прежде всего пожилых людей и категорий, которые традиционно считаются уязвимыми или заслуживающими помощи, оставляя без должного внимания проблемы граждан трудоспособного возраста.



Значительно способствовало бездомности и несовершенство законодательства. Как мы уже упоминали, в действующем законодательстве отсутствует определение бездомности, в результате чего бездомные даже не включены в число категорий граждан, нуждающихся в жилье. Можно отметить лишь некоторое движение к изменению этой ситуации в новом Жилищном кодексе. Так, согласно п. 1 ст. 52<sup>17</sup> Жилищного кодекса РФ гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются «не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения». Однако введения данной нормы явно недостаточно, поскольку в ней не прописан случай, когда человек формально обладает правом собственности, но фактически лишен возможности им воспользоваться (например, родственники не пускают в квартиру).

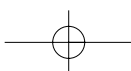
Существует еще одна группа факторов, способствующих бездомности, – падение морали и кризис семьи. Внутрисемейная поддержка при возникновении кризисных ситуаций во многих случаях может быть единственным средством реабилитации на начальном этапе. Например, при миграции, при выходе из мест заключения, после неудач во время «выезда на заработки» возможность вернуться в семью и получить там необходимую поддержку (хотя бы только моральную, а не материальную) является залогом того, что социально исключенных граждан будет меньше. То же относится и к так называемой «волне беспризорности», связанной с экономическими и социальными кризисами трансформационного периода.

Суммируя вышесказанное, среди основных причин бездомности можно назвать такие взаимосвязанные явления, как:

- резкий упадок доходов и расслоение общества;
- неподготовленность правовой системы и недостаточная правовая грамотность граждан в условиях новых экономических отношений (главным образом, относительно рынка жилья);
- неготовность системы социальной поддержки к социальным сдвигам, обусловленным становлением рыночного типа отношений;

---

<sup>17</sup> «Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма».



• ослабление социальных связей (в т.ч., вследствие расслоения), а также развитие так называемого «кризиса семьи».

Таким образом, социальное дно, которое сложилось к настоящему моменту, можно назвать следствием совокупного влияния большого количества факторов, в основе которых, как правило, лежат именно социально-экономические процессы в стране, а не личные качества представителей маргинализированных групп населения. Более конкретное исследование причин бездомности осуществила международная медицинская организация «Врачи без границ» на основе собственных медпунктов. Результаты статистического учета приведены в таблице 2.

Таблица 2  
Распределение причин бездомности (проценты), %<sup>18</sup>

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Бывший заключенный	25	25	26	22,3	18,7	30,3	26,6	26,1
Утрата жилья (например, в результате мошенничества при сделках)	21	20	19	19	21,8	24,5	26	19,6
Семейные проблемы	15	16	15	15,7	13	14,5	12,1	9,6
Потеря работы	16	19	16	23,7	11,5	13,9	15,5	16,9
Личный выбор	3	6	6	4,7	7,1	4,2	7,2	14,3
Беженец (мигрант)	5	3	3	2,9	1,9	0,8	1,9	1,2
Психологические проблемы	1	0	0	0,9	1,2	1,6	4,8	6
Другое	12	9	11	3,4	6,4	5,5	4,1	3,4
Не бездомный	2	2	3	7,4	18,4	4,7	1,8	3

Заметим, что, как правило, действие вышеуказанных факторов происходит комплексно; одна причина влечет за собой множество других, затрудняющих ресоциализацию, что дополняется проблемами со здоровьем, которые вызваны проживанием в неподходящих условиях (в широком смысле слова – включая питание, медицинскую помощь, окружение и т.д.).

<sup>18</sup> Данные 1995–2000 годов взяты из: Гуттов Р.Н., Никифоров А.Н. Бездомность и тенденции ее развития // Народонаселение. 2001. №4. Данные за 2001–2002 годы получены непосредственно от координаторов проекта.

---

## ГРУППЫ РИСКА

---

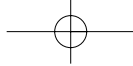
**Т**ак называемые «группы риска» – это те группы населения, которые подвергаются наибольшему риску попадания на социальное дно в качестве бездомного. Фактором, многократно увеличивающим вероятность бездомности, является принадлежность к одной из статусных групп:

- 1) (бывшие) заключенные;
- 2) мигранты;
- 3) беспризорные/безнадзорные дети.

Общим для этих групп является то, что вследствие своего статуса они уже испытывают целый ряд трудностей, усиливающих их социальную исключенность. Особо стоит отметить, что эти группы, помимо того что находятся в крайне стрессовой ситуации, обычно гораздо слабее защищены в правовом плане; в совокупности это и является основной причиной их последующей бездомности. Под правовой защищенностью подразумевается не только и не столько теоретическая возможность отстаивать свои нарушенные права (в первую очередь на жилплощадь), но и возможности их практической реализации (наличие информации, прозрачность правовых процедур и т.д.). Рассмотрим особенности трех названных групп в отдельности.

### **(Бывшие) заключенные**

По данным РБОО «Ночлежка» (С.-Петербург), в 2002 году 32% бездомных составляли бывшие заключенные. Принадлежность к данной группе занимает, по данным разных исследований, первое место по непосредственным причинам попадания в статус бездомного. 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 та их часть, которая находится в состоянии реинтеграции в общество после отбывания наказания. Наказание в виде лишения свободы, как правило, отражается на всей последующей жизни и



карьере человека, а именно на его психологическом состоянии и его привлекательности на рынке труда. Часто в тюремных условиях происходит довольно сильная деквалификация, а порой и деградация человека, что сильно препятствует как его социальной, так и профессиональной реинтеграции. Кроме того, следует выделить ту группу заключенных, которые до попадания в места лишения свободы не имели образования и/или опыта работы. С точки зрения рынка труда, такие люди являются наименее приспособленными, поскольку они не имеют трудовых навыков (профессии). К тому же пребывание в местах лишения свободы довольно сильно сказывается на формировании навыков так называемого межличностного общения (soft skills), что является дополнительным (и значительным) препятствием при устройстве на работу, а значит, ставит бывшего заключенного в заведомо дискриминируемое положение (из-за факта наличия судимости) и, кроме того, переводит его в более низкую категорию работников по количеству и качеству человеческого капитала.

### **Проблема сохранения прав на жилое помещение при отбывании наказания в местах лишения свободы<sup>19</sup>**

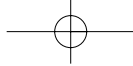
Советское законодательство и сложившаяся правоприменительная практика значительно повлияли на формирование бездомности. В частности, Гражданский кодекс РСФСР<sup>20</sup> предусматривал, что человек, осужденный к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев, ссылке или высылке, с момента вступления приговора в законную силу автоматически утрачивал права на жилое помещение, если в нем не оставались проживать члены его семьи. Если в жилом помещении оставались проживать члены семьи осужденного, то после освобождения бывший заключенный не мог вселиться обратно при отсутствии согласия всех совершеннолетних членов семьи, проживающих в этом жилом помещении, или если при вселении жилого помещения, приходящаяся на одного жильца, становилась ниже установленной законом нормы.

Часть первая и пункт 8 части второй ст. 60 Жилищного кодекса РСФСР<sup>21</sup> предусматривали, что «при временном отсутствии нанимателя или членов его семьи за ними сохраняется жилое помещение в течение

<sup>19</sup> Подробнее см.: Карлинский И.З. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России.

<sup>20</sup> Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г.

<sup>21</sup> Вступил в силу с 1 января 1984 г.



6 месяцев» (в случаях осуждения к лишению свободы ссылке или высылке – до приведения приговора в исполнение). В случае отсутствия свыше 6 месяцев по месту жительства в связи с обязательным привлечением к труду человека также признавали утратившим право пользования жилым помещением.

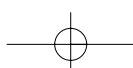
В 1995 году Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции Российской Федерации практику ограничения конституционного права на жилище в связи с временным отсутствием нанимателя или членов его семьи: «Временное непроживание лица в жилом помещении, в том числе в связи с осуждением его к лишению свободы, само по себе не может свидетельствовать о ненадлежащем осуществлении нанимателем своих жилищных прав и обязанностей и служить самостоятельным основанием для лишения права пользования жилым помещением.

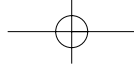
Положение пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР, фактически вводящее не предусмотренное уголовным законодательством дополнительное наказание в виде лишения жилплощади, приводит к дискриминации в жилищных правах отдельных категорий граждан по признаку наличия у них судимости и в силу этого нарушает гарантируемый государством принцип равенства прав и свобод человека и гражданина (статья 19 части 1 и 2 Конституции Российской Федерации). . .»<sup>22</sup>.

Действующий Жилищный кодекс Российской Федерации в статье 71 закрепил, что временное отсутствие нанимателя жилого помещения по договору социального найма, кого-либо из проживающих совместно с ним членов его семьи или всех этих граждан не влечет за собой изменение их прав и обязанностей по договору социального найма, что служит гарантией сохранения права на жилое помещения за лицом, отбывающим наказание в виде лишения свободы.

---

<sup>22</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23 июня 1995 г. №8-П «По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р. Такновой, Е.А. Оглоблина, А.Н. Вашука» (с особым мнением судьи Конституционного Суда Российской Федерации Ю.М. Данилова) // Конституционный суд РФ: Постановления, определения. 1992–1996. М.: Новый юрист, 1997.





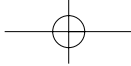
## Методы снижения риска попадания в статус бездомного

Работа по снижению риска попадания в статус бездомного затрагивает не только период после заключения, но и гораздо более ранние этапы содержания под стражей. Так, работу по правильному оформлению соответствующих документов надо начинать еще при оформлении в СИЗО, и меры по сохранению накопленного человеческого капитала или по приобретению нового должны предприниматься в течение всего срока нахождения в пенитенциарном учреждении. По возможности, если это допускают условия заключения и поведение самого заключенного, за некоторое время до освобождения должны предприниматься дополнительные меры по его предварительной социальной адаптации. Последнее возможно в различных форматах; одним из самых интересных, на наш взгляд, является проект так называемой «открытой колонии» Пермского регионального правозащитного центра (ПРПЦ)<sup>23</sup>. В настоящее время проект находится в стадии разработки. По словам директора ПРПЦ С.В. Исаева, требуется не привлечение дополнительных бюджетных средств, а лишь их перераспределение; но необходима существенная дополнительная поддержка и инициатива от местных правоохранительных органов. Другим возможным решением проблемы, уже показавшим себя на практике в России, являются различные артели, в которых используется труд бывших заключенных<sup>24</sup>. Производство такого рода имеет несколько преимуществ: бывшие заключенные приобретают определенные рабочие навыки; у них появляется возможность заработка и не возникает желание переехать в город «за счастьем»; рабочим артели легче контактировать с властями (приобретение «позитивного» статуса) и т.п. Однако есть здесь и существенные минусы, главный из которых заключается в том, что в данном случае не решается вопрос ресоциализации и возвращения к нормальной трудовой деятельности, поскольку это лишь предложение эрзац-трудоустройства. Кроме того, не всякое подобное производство способно приносить стабильный и достойный доход. Но в целом, в качестве промежуточного решения, препятствующего росту бездомности и социальной исключенности, описанный вариант трудоустройства достаточно эффективен.

<sup>23</sup> Страница ПРПЦ в Интернете: [www.prgc.ru](http://www.prgc.ru)

<sup>24</sup> Например, Кизилоское подворье, где организовано деревообрабатывающее производство с использованием труда бывших заключенных. В прессе и Интернете можно найти и другие примеры организации таких производств.





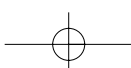
Законодательство предполагает определенные меры по снижению риска попадания бывшего заключенного на социальное дно, однако на практике в большинстве случаев они не действуют. Так, положение статьи 180 Уголовно-исполнительного кодекса РФ предусматривает обязанность администрации учреждения, исполняющего наказание, не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока лишения свободы, уведомлять органы местного самоуправления и федеральную службу занятости по избранному осужденным месту жительства о его предстоящем освобождении, наличии у него жилья, его трудоспособности и имеющихся специальностях. Однако на положение бездомных после их освобождения это никак не влияет. Дело в том, что действия органов местного самоуправления и территориальных органов федеральной службы занятости, которые они обязаны были бы осуществить после получения указанного уведомления, законодательно не определены<sup>25</sup>. Кроме того, у этих органов нет доступа к заключенным до освобождения. Пенитенциарная система вынуждена выполнять несвойственные ей функции социальной защиты, в том числе, за ней закреплены обязанности по обеспечению освобождаемых проездными билетами либо деньгами для оплаты проезда к месту жительства, продуктами питания на время проезда к месту жительства и одеждой, что также выполняется далеко не всегда и не в полном объеме. В результате решение вопросов, связанных с ресоциализацией бывшего заключенного, начинается в лучшем случае только тогда, когда он сам, уже после освобождения, обратится в соответствующий орган.

Для изменения ситуации имеет смысл четко разделить функции, которые должны выполнять администрации исправительных учреждений и система социальной защиты в период, непосредственно предшествующий освобождению. Эти функции должны быть отражены в стандартах оказания социальных услуг, формирование которых постепенно начинается на региональном уровне, где и сосредоточены в настоящее время основные полномочия в области социальной защиты населения.

В соответствии с Приказом Минюста РФ от 13 января 2006 г. №2 «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполни-

---

<sup>25</sup> Карлинский И.З. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России.



тельной системы» каждый заключенный в шестимесячный период до окончания срока лишения свободы должен пройти занятия в «Школе подготовки осужденных к освобождению». Привлечение НКО для проведения таких школ может дать положительные результаты.

Отдельно стоит вопрос о постпенитенциарном сопровождении несовершеннолетних. Отмечается, что одной из главных организационных проблем государственной политики в отношении несовершеннолетних является отсутствие системной консолидированной деятельности всех существующих институтов. А их не так мало: Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделения по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства, специальные школы для детей с девиантным поведением, специальные училища и образовательные учреждения, Центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, социально-реабилитационные центры, органы по делам молодежи и молодежной политике и т.д.<sup>26</sup>

#### Вставка 2

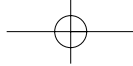
##### Круглый стол №4. 15 декабря 2005 г.

##### ЗАКЛЮЧЕННЫЕ КАК ГРУППА С ПОВЫШЕННЫМ РИСКОМ ПОПАДАНИЯ НА СОЦИАЛЬНОЕ ДНО

В Фонде «Институт экономики города» при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) в рамках проекта «Разработка рекомендаций в отношении маргинализированных слоев общества» состоялось заседание на тему «Заключенные как группа с повышенным риском попадания на социальное дно». Дискуссия была посвящена обсуждению пенитенциарной системы как основного «поставщика» бездомных, а также требующим внимания и решения проблемам социальной адаптации и реабилитации бывших заключенных. В обсуждении приняли участие представители некоммерческих организаций, правозащитных центров, церкви и государственных структур.

Открывая заседание, заместитель директора Пермского регионального правозащитного центра В.А. Краснобаев обратил внимание на остроту проблемы социальной адаптации заключенных. Он отметил, что Пермская область является одним из самых насыщенных исправительными учреждениями (ИУ) регионов. Здесь находятся около 30 тысяч осужденных из 20 регионов РФ; из них ежегодно освобождаются около 8 тысяч, причем до 75% от этого количества остаются в Пермской области. Власть, прекрасно зная о наличии и зло-

<sup>26</sup> Садовникова М.Н. Некоторые проблемы ресоциализации несовершеннолетних на пенитенциарной и постпенитенциарной стадиях (<http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20051/sadovnikova.html>).

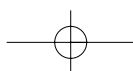


бодневности проблемы, практически ничего не предпринимает для улучшения положения дел. В первую очередь от этого бездействия страдают люди, освободившиеся из мест лишения свободы; кроме того, существенно осложняется криминогенная обстановка в регионе. Среди основных причин сложившейся ситуации В.А. Краснобаев назвал:

- сложности с восстановлением документов;
- отсутствие гражданства (асоциальный образ жизни до попадания в ИУ, невозможность документально подтвердить пребывание на территории России в указанные Законом о гражданстве сроки). Представитель Международной медицинской гуманитарной организации «Врачи без границ» А. Никифоров добавил, что действующий с 2002 года Закон о гражданстве просто преступен и создает множество проблем для заключенных и бездомных;
- отсутствие какого бы то ни было жилища и крайне малая вероятность его получения. Центры социализации не решают проблемы в связи с краткосрочностью пребывания в них тех, кто нуждается в помощи и жилье;
- отсутствие специальности, имеющей спрос на рынке труда;
- негативное отношение руководителей предприятий к приему кадров из бывших заключенных; отсутствие соответствующих экономических стимулов;
- полная или частичная потеря навыков по решению жизненно важных проблем за время пребывания в заключении;
- невозможность решить свои проблемы самостоятельно, так как заработанных в ИУ мизерных денег абсолютно недостаточно;
- разрыв социально полезных связей и сложности с возникновением новых, в том числе из-за того, что заключенные отбывают срок не в регионе своего проживания;
- практически полное отсутствие связи между ИУ, заключенными и гражданским обществом.

В заключение В.А. Краснобаев рассказал о проекте ПРПЦ по организации «Открытой колонии». Это место, специально создаваемое для социальной адаптации заключенных, где у них будет возможность работать и жить вне тюремных правил и условий. Однако пока проект не получил поддержки ни со стороны региональных, ни со стороны федеральных властей.

Ректор Самарского филиала Современной гуманитарной академии (СФ СГА) В.Т. Волон рассказал об инновационных образовательных проектах в пенитенциарной системе на базе спутниковых телекоммуникационных технологий. В рамках эксперимента с 1999 года в СФ СГА при поддержке ГУИН РФ реализуется уникальный проект – предоставление осужденным возможности получить высшее образование. В настоящий момент система действует уже в 20 регионах России, количество студентов достигает 1000 человек. Кроме того, параллельно осуществляется обучение сотрудников коло-

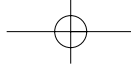


ний. Основную цель проекта выражает формула: «Через высшее образование – борьба с криминализацией общества, движение к цивилизованному рынку труда без дополнительного бюджетного финансирования».

Образование для осужденных студентов платное (платят родственники), но стоимость обучения в несколько раз ниже обычной за счет снижения расходов (например, на аренду помещения). Разумеется, многие осужденные не имеют возможности вносить даже скромную плату. Как уже было сказано, заработанные в ИУ деньги настолько малы, что не позволяют накопить на самое необходимое, не говоря о высшем образовании. Обучать всех желающих и способных за счет вуза возможности нет, а благотворительные организации пока помогают буквально единицам; государственные же и муниципальные бюджеты не выделяют никаких средств. Тем не менее проект расширяется, открываются новые филиалы в разных регионах России, появились даже первые аспиранты. Как отметил В.Т. Волов, эксперимент дал и неожиданный побочный результат: снизилась внутритюремная преступность в тех колониях, где осуществляется образование.

Заместитель директора Центра содействия реформе уголовного правосудия Л.И. Альперн обратила внимание собравшихся на те проблемы, которые создает особая тюремная социализация. У людей, прошедших тюремное заключение, другие ценности, другое поведение. Тюрьма не помогает исправиться и выжить после освобождения; наоборот, люди теряют последние положительные привычки и навыки самообеспечения. Анализируя тюремную жизнь через призму антропологического подхода, Л.И. Альперн пришла к выводу: процесс социализации заключенных можно описать в терминах обряда «инициации», т.е. перехода из одной социальной группы в другую, смены статуса. Процесс имеет три стадии: полная изоляция (от родных, привычек, вообще от внешнего мира) – символическая смерть (избиение, насилие) – рождение в новом качестве (принятие тюремных норм). Тюрьма не может готовить людей к нормальной жизни в обществе. Прежде чем говорить о том, как помогать освобожденным заключенным, надо изучать, что происходит с человеком в тюрьме. Изменение тюремной социализации изменит возможности социальной реабилитации заключенных. Основная проблема в том, что без твердых тюремных законов и тюремной иерархии существование в большом коллективе просто невозможно, поэтому основные усилия должны быть направлены прежде всего на сокращение количества осужденных. По наблюдениям Л.И. Альперн, попытки насильственного слома сложившихся отношений приводят к тюремным бунтам, а внедрение новых социальных технологий может дать неожиданные, в том числе негативные, результаты.

Начальник отдела социальной помощи бездомным гражданам Департамента социальной защиты населения г. Москвы А. Пентюхов отметил, что,



попадая в учреждение для бездомных, бывшие заключенные и там пытаются установить иерархические отношения. А представитель «Каритас» М. Перминова добавила: выйдя на свободу и оказавшись один, человек испытывает шок, так как лагерная система заключения строится на том, что осужденный постоянно находится в коллективе.

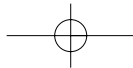
Директор сектора «Социальное партнерство» Института экономики города К. Зендриков обобщил результаты обсуждения. В ходе дискуссии были выделены три подхода к возможным изменениям жизни заключенных с целью снижения риска их попадания на социальное дно после освобождения:

- выделение локальных проблемных областей, на которые должны быть направлены усилия государственных органов и НКО для социальной адаптации и реабилитации бывших заключенных (обеспечение паспортами, приобретение специальности и трудовых навыков, получение образования и жилья, психологическая реабилитация, пенсионное обеспечение и т.д.);
- внедрение новых социальных технологий (например, образовательных);
- изменение тюремной социализации через уменьшение количества заключенных в колониях (в том числе, за счет приведения в соответствие системы «тяжесть преступления – мера наказания»).

## Мигранты

Всю совокупность мигрантов можно разделить на две части: внешние и внутренние мигранты. Внешних мигрантов можно, в свою очередь, подразделить на имеющих российское гражданство и не имеющих такового; последние же делятся на иностранных граждан и лиц без гражданства.

Такое деление принципиально в том смысле, что условия для мигрантов из других государств осложнены дополнительными бюрократическими проблемами, меньшей информированностью, а также, в некоторых случаях, языковым барьером. Кроме того, следует отметить, что в данном случае под внешними мигрантами, попадающими в группу риска, в первую очередь подразумеваются гастарбайтеры из республик бывшего Советского Союза. Однако внешние иммигранты зачастую пользуются рядом преимуществ (одно из которых – существенная поддержка со стороны национальных диаспор), в то время как внутренние, российские, мигранты часто рассчитывают лишь на свои собственные силы. В любом случае большая часть группы риска, связанной с миграцией, – это трудовые мигранты, которые были вынуждены покинуть место житель-



ства по причине особенно низких доходов, связанных с упадком экономики, и либо полным отсутствием соответствующих рабочих мест, либо низкой оплатой труда.

К нелегальным внешним мигрантам в праве применяется термин «неконтролируемая миграция»<sup>27</sup>; согласно этому термину, незаконными мигрантами считаются граждане третьих государств и лица без гражданства, которые нарушили правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории сторон соглашения. К ним также относятся граждане сторон соглашения, которые нарушили правила пребывания на территории одной из сторон соглашения, установленные ее национальным законодательством.

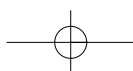
По данным Международной организации миграции (МОМ), деятельность мигрантов в стране исхода распределяется по профессиям следующим образом: строительные специальности (18%), промышленная сфера (17%), сфера услуг (15%), финансы и бизнес (14%), наука и образование (10%). Среди тех, кто иммигрирует в Россию, не более трети имели постоянную работу на родине, многие являются бывшими студентами, около 17% имели временную работу. Разумеется, нелегальные мигранты не могут рассчитывать на тот же уровень зарплат, что и местные жители. Однако, несмотря на дискриминацию на рынке труда, трудные бытовые условия и негативное в целом отношение властей, порядка 80% мигрантов (стабильная доля для всех регионов) при социологических опросах показывают высокий уровень удовлетворенности<sup>28</sup>.

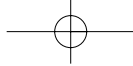
Говоря о правовом аспекте проблем мигрантов, нельзя забывать, что вопросы внешней миграции затрагивают не только российское законодательство и соответствующие российские ведомства, но и те страны, из которых наблюдается миграционный поток. Поэтому особого внимания требуют разработка, принятие и соблюдение международных актов относительно миграции. Столь же важно уделять внимание подготовительной стадии, в частности предоставлять желающим мигрировать информацию как о правовых аспектах миграции в Россию, так и о

---

<sup>27</sup> См., напр.: Соглашение о сотрудничестве стран – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, 1998 г. Приводится по: Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования) / Международная организация миграции (МОМ), Бюро МОМ в России. М.: Гендальф, 2004.

<sup>28</sup> Подробнее о проведенном опросе см.: *Полетаев Д.* Ситуация в регионах // Проблема незаконной миграции в России.





потенциально возникающих проблемах и путях их решения. Международная конвенция о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в настоящий момент не ратифицирована Россией и другими странами СНГ. Надо отметить, что данная конвенция налагает очень большие обязательства на принимающие страны, поэтому ожидать ее скорейшей ратификации и, в особенности, исполнения не приходится.

### **Методы снижения риска попадания в статус бездомного**

По мнению экспертов некоторых НКО, работающих с бездомными<sup>29</sup>, мигранты (как внешние, так и внутренние) при переезде в новый регион предполагаемой работы уже могут быть включены в группу потенциальных бездомных. Именно на первом этапе им не хватает ни информации о рынке труда и местах возможного проживания, ни правовой консультации по поводу обращения с документами и порядка регистрации. В первые дни проживания в неподходящих условиях, например на вокзале, они могут стать жертвами воровства, что значительно затрудняет процесс легального трудоустройства и регистрации. Эксперты также утверждают, что во многих случаях восстановление документов занимает довольно много времени. Причем для внешних мигрантов решающим в данной ситуации бывает отношение к ним со стороны национального консульства в России. В связи с этим основными методами, снижающими риск попадания мигрантов в категорию бездомных, могли бы стать:

- Повышение прозрачности процедур оформления соответствующих документов и повышение доступности информации о необходимых правовых процедурах при переезде.
- Возможность правового консультирования по прибытии (как персонального, так и посредством распространения соответствующих информационных брошюр).
- Увеличение числа организаций, предоставляющих недорогие услуги по временному проживанию (хостелы, гостиницы, общежития), и распространение достоверной информации об имеющихся возможностях доступного проживания, по крайней мере на первые дни пребывания.

<sup>29</sup> Подробнее материалы круглого стола №3 «Опыт оказания помощи группам населения с повышенным риском попадания на социальное дно» (21 июня 2005 г.) см. во Вставке 2 на стр. 26.

• Проведение обучающих программ как с российскими органами власти по работе с мигрантами (переключение с рестриктивных мер<sup>30</sup> на решение сложившихся проблем), так и с консульствами (выработка эффективных схем восстановления утраченных документов и т.п.).

Правовое консультирование прибывающих на заработки уже организовано московским офисом МОМ; подготовка программ и информационных материалов также является одной из важных заслуг этой организации<sup>31</sup>. К сожалению, в настоящее время невозможно оценить количественный эффект от реализации данной программы.

### Вставка 3

#### Круглый стол №3. 21 июня 2005 г.

#### ОПЫТ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ С ПОВЫШЕННЫМ РИСКОМ ПОПАДАНИЯ НА СОЦИАЛЬНОЕ ДНО

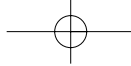
Заседание начала Е. Устинова, координатор проектов Московского бюро Международной организации труда (МОТ). Она рассказала о том, какие шаги необходимо сделать на межгосударственном уровне при проведении трехсторонних переговоров (между государством, работодателями и профсоюзами); в ходе этих переговоров разрабатываются программы информационного консультирования еще до факта миграции, проводятся разъяснения прав и обязанностей мигранта. Е. Устинова отметила также, что большая часть иностранных рабочих мигрируют в те населенные пункты, где у них уже есть поддержка либо со стороны родственников и друзей, либо со стороны своей диаспоры. При этом принимающая сторона имеет не только правовые обязательства; необходимо также поддерживать толерантное отношение к мигрантам и развивать добрососедские отношения с их странами. Участие работодателей в этих проектах заключается, по большей части, в подготовке и принятии различного рода кодексов трудовой этики, ограничивающих общее число нелегальных работников и призванных устранить трудовую эксплуатацию.

Начальник отдела социальной помощи бездомным Департамента социальной защиты населения г. Москвы А. Пентюхов сказал, что на локальном уровне усилия МОТ необходимо дополнить проектами по распространению информации на вокзалах и в других подобных местах, чтобы непосредственно по прибытии мигрантов оказывать им содействие в правовых вопросах; таким образом будет снижена вероятность их попадания в теневой сектор и впоследствии – на социальное дно.

<sup>30</sup> По данным исследований МОМ, во многих случаях роль властей в ситуации с мигрантами заключается в сборе штрафов за нарушение порядка регистрации. См.: Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений.

<sup>31</sup> Подробнее см. список литературы.





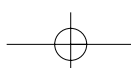
Как сообщил консультант по социально-правовым вопросам региональной благотворительной общественной организации «Ночлежка» И. Карлинский, внутренняя трудовая миграция часто обусловлена бедностью регионов, из которых осуществляется отток рабочей силы. Если на месте прибытия возникают проблемы (например, утеря паспорта), их решение занимает значительное время из-за архаичности системы документооборота в соответствующих органах власти; процесс может длиться два-три месяца – срок, достаточный для закрепления на социальном дне.

Е. Устинова отметила также, что, как правило, «проблемная» трудовая миграция представлена работниками низкой квалификации, которые не используют информацию о вакансиях, а получают необходимую квалификацию уже после устройства на работу, т.е. занимают низший сектор рынка труда.

А. Пентюхов, возвращаясь к теме миграции из сопредельных государств, заметил: одной из серьезных проблем является отношение консульств к гражданам своей страны; некоторые из них игнорируют обращения мигрантов с просьбой о восстановлении утерянных документов или о помощи при возвращении на родину. При этом наиболее сложную в работе группу составляют те, кто за период своего пребывания в России успели получить заболевание высокой степени тяжести и вследствие этого не имеют возможности самостоятельно решить паспортно-визовые проблемы.

По словам консультанта международной медицинской гуманитарной организации «Врачи без границ» Р. Гутова, данная проблема особенно актуальна, поскольку, невзирая на наличие медицинских показаний, больницы и приемники-распределители отказываются принимать людей, имеющих значительные проблемы со здоровьем, в особенности психического характера. Значительную трудность, по мнению И. Карлинского, в данной ситуации представляет непосильная для бездомных и безработных мигрантов величина пошлин, которые взимают дипломатические представительства (посольства и консульства) за восстановление документов и даже за консульскую справку, которая дает право лишь вернуться обратно в свою страну.

Исполнительный директор Международной ассоциации трудовой миграции В. Ентяков рассказал, что, по сообщениям официальных лиц, количество нелегальных трудовых мигрантов, приходящихся на Московский регион, составляет около 1 миллиона человек. Процесс регистрации может составлять от трех до пяти месяцев, что свидетельствует о забюрократизованности системы. Для повышения эффективности работы с мигрантами необходимо не только вносить изменения в процесс регистрации, но и способствовать проведению соответствующих информационных кампаний.



Эксперты сошлись во мнении, что для эффективной работы с группами повышенного риска попадания на социальное дно необходима разработка широкого спектра программ. Эти программы должны быть нацелены на удовлетворение нужд и решение проблем самых разных групп населения, различающихся как по ситуации, в которой они находятся, так и по их психологическим качествам и способностям воспринимать информацию и помощь разных типов.

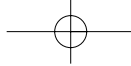
Продолжение см. во Вставке 4 на с. 35.

## Беспризорные и безнадзорные дети

Существуют достаточно четкие определения для детской беспризорности и безнадзорности. «Под детской беспризорностью понимается отсутствие у детей и подростков постоянного места жительства, определенных занятий, семейного или государственного попечения и систематического воспитательного воздействия в результате утраты родителей, ухода из семьи, бегства из воспитательного учреждения и тому подобных причин» (Педагогическая энциклопедия: Т. 1. Ст. *Беспризорность детская*). Детская беспризорность представляет собой крайнее проявление детской безнадзорности. «Под детской безнадзорностью понимается отсутствие или недостаточность контроля над поведением и занятиями детей и подростков, воспитательного влияния на них со стороны родителей или заменяющих их лиц. Безнадзорность выражается в отчуждении самих детей от семьи, детского коллектива и, одновременно, в безразличии родителей, воспитателей к детям» (Российская педагогическая энциклопедия: Т. 1. Ст. *Безнадзорность детская*)<sup>32</sup>. Несмотря на существующее деление «уличных детей» на беспризорных и безнадзорных, многие статистические данные приведены без указания категории детей и без объяснения того, по каким критериям дети попали в статистическую выборку.

В задачи настоящей работы не входило освещение темы безнадзорных и беспризорных детей в том объеме, который необходим для отражения всех аспектов их существования в современном социуме и для описания достоинств и недостатков системы специализированных детских учреждений. Кроме того, методы работы с детьми кардинально отличаются от методов ресоциализации взрослых представителей соци-

<sup>32</sup> Данный абзац цитируется по: Лебедев О.Е., Чепурных Е.Е., Майоров А.Н., Золотухин В.И. Дети улицы. Образование и социальная адаптация безнадзорных детей. Доклад / Под ред. А.Н. Майорова. М.: Интеллект-Центр, 2002.



ального дна и требуют проведения отдельного масштабного исследования. Здесь же мы хотели выделить лишь основные проблемы, связанные с работой с детьми:

- Кризис института семьи и практически полное отсутствие организаций, помогающих в решении проблем семейных кризисов (а также отсутствие культуры обращения за помощью в подобных случаях и отсутствие необходимой информации).
- Неприспособленность системы специализированных детских учреждений к подготовке полноценных членов общества.
- Нарушение прав детей на жилплощадь по достижении ими возраста выхода из детских домов и тому подобных учреждений, а также отсутствие у них правовой культуры по реализации своих имущественных прав.
- Невозможность получения детских пособий и компенсаций в случае, если родители бездомные.
- Необходимость развивать систему ювенальной юстиции с целью вытеснения широко применяемых рестриктивных мер в отношении подростков.

Приведенный перечень показывает: решение проблем данной группы риска должно стать одной из первоочередных задач в области социальной защиты, поскольку развитие младшего поколения во многом определяет будущее социальное и экономическое развитие и на макроуровне тоже.

#### **Вставка 4. (Окончание. Начало см. на с. 32–34)**

##### **Круглый стол №3. 21 июня 2005 г.**

##### **ОПЫТ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ С ПОВЫШЕННЫМ РИСКОМ ПОПАДАНИЯ НА СОЦИАЛЬНОЕ ДНО\***

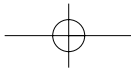
Программный директор Российского благотворительного фонда «НАН» Л. Гончарова в своем выступлении подчеркнула, что технологии работы с детьми и взрослыми бездомными кардинально различаются. Любая помощь ребенку должна быть поводом для установления личного контакта и оказания ему дальнейшей психологической и социальной поддержки, основная цель которой – не дать ребенку закрепить те нормы поведения, которые содействуют социальному исключению. Главной причиной безнадзорности и беспризорности является кризис семейных отношений, которые приводят к уходу ребенка из семьи и провоцируют его закрепление на улице. Важным здесь является создание единого реабилитационного пространства: оно служит своего рода страховкой при внутрисемейном кризисе и призвано не допустить

исключения ребенка из общества. Этой цели служит и разработанная концепция ювенальной юстиции, прошедшая успешные испытания в ряде регионов России.

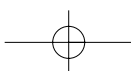
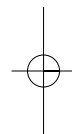
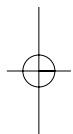
А. Пентюхов отметил актуальность поднятой проблемы в связи с тем, что пик безнадзорности и беспризорности, наблюдавшийся три-пять лет назад, должен был породить в настоящее время целый ряд социально неустроенных лиц молодых возрастов. Р. Гутов добавил, что эти подростки часто пополняют ряды заключенных или правонарушителей, т.е. привыкают к асоциальной среде. Как заметил председатель РБОО «Ночлежка» М. Егоров, основные усилия надо направлять на работу с семьей, а также уделять внимание тому, что наиболее молодые бездомные, как правило, не имеют образования и трудовых навыков, а это лишь усиливает их неустроенность на рынке труда. И. Карлинский дополнил сказанное замечаниями о психологии молодых бездомных, в прошлом являвшихся воспитанниками приюта. Эта группа граждан не готова к самостоятельной жизни (систематическому труду, ведению хозяйства, планированию бюджета, защите своих интересов правовыми методами и т.д.), что повышает риск попадания в категорию бездомных (не получают положенное жилье; получив жилье, становятся жертвами мошенников и т.д.). Другой случай – бывшие уличные дети, ставшие взрослыми бездомными. Они очень хорошо приспособлены к жизни на улице, но являются крайне тяжелой для позитивной социализации группой (категорией) бездомных. У них отсутствуют трудовые навыки; отсутствует позитивная социальная память (о семье, общественном успехе и др.), которая могла бы выполнить функцию психологического якоря; у них извращены представления о «добре» и «зле», «норме» и «отклонении». Уличные дети, чьи повседневные практики не только изменялись, но зачастую и формировались под влиянием соответствующей среды (в отличие от людей, ставших бездомными в более зрелом возрасте), не могут просто взять и вернуться к прежним «нормальным» повседневным практикам – соответствующих «нормальных» практик у них зачастую просто нет. В процессе их социализации (социальной реабилитации) необходимо формировать у них повседневные практики, соответствующие «домашней» жизни, а это процесс длительный и трудоемкий.

Менеджер программ Charities Aid Foundation И. Ерза отметила, что проект создания реабилитационного пространства для детей должен сопровождаться подготовкой специализированных кадров. Л. Гончарова подтвердила этот вывод, добавив, что подготовка кадров и распространение программ реабилитации, участвующих в системе ювенальной юстиции, во многом зависят от возможностей региона, в котором реализуется проект.

В заключение И. Карлинский обратил внимание на негативные стороны Федерального закона от 24 июня 1999 года 120-ФЗ «Об основах системы про



филактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В отличие от социального подхода, предполагающего привлечение клиента и его вовлечение на добровольной основе (собственное желание или, как минимум, информированное согласие) в процесс социальной, педагогической, лечебной и иной реабилитационной и коррекционной работы, данный закон предполагает применение системы принуждения (выявление, изъятие, направление и т.п.); согласия самого ребенка в большинстве случаев не требуется. Закон относится к уличному ребенку не как к жертве, а как к правонарушителю. Это видение и предопределяет подход, согласно которому одно из ведущих мест в работе отводится органам внутренних дел (статьи 20–23 Закона). Место, роль и пределы деятельности негосударственных организаций (НГО) при работе с уличными детьми указанным законом фактически не определены. Это, в совокупности с разницей подходов, создает почву для конфликтов между НКГО, с одной стороны, и органами государственной власти и местного самоуправления, с другой.



---

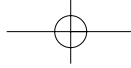
## КРАТКИЙ ОБЗОР КОЛИЧЕСТВЕННЫХ И КАЧЕСТВЕННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

---

**Н**аучные исследования, направленные на изучение количественного или качественного состава бездомных, чрезвычайно сложны для организации и при этом имеют довольно ограниченную достоверность. Это объясняется тем, что данная группа людей, будучи исключенной из обычной общественной жизни, сравнительно более закрыта и для сбора информации о ней. Исследователям необходимо учитывать еще один аспект: отнюдь не все бездомные относятся к социальному дну. Обычные методы сбора информации, присущие исследовательским процессам, часто оказываются несостоятельными в данной ситуации, в первую очередь из-за отсутствия каких-либо данных о характере генеральной совокупности: ни одну построенную выборку невозможно проверить на репрезентативность.

Напомним, что основными источниками данных о населении являются (1) данные текущего учета (такие, как записи актов гражданского состояния), (2) обследования населения (включая перепись), (3) выборочные обследования, опросы. Один из самых интересных и важных источников при исследовании бездомности и социального дна – данные, собираемые на основе текущего учета, например на базе специализированных медицинских центров, ночлежек и т.п. (при известной оговорке об их выборочности). В данном случае ценность собираемых данных состоит в том, что клиенты этих организаций косвенно сами заявляют о себе как о маргинализованных группах, т.е. изначально устанавливается принцип самоидентификации.

Непопадание большинства представителей социально исключенных групп в официальные статистические выборки делает оценку размера социального дна лишь приблизительной. Помимо этого, приводя результаты количественных и качественных исследований, часто приходится обязательно оговаривать, на какой основе они были получены (учреждение, регион, характер опрашиваемых и т.д.), – чтобы



элиминировать практику распространения нерепрезентативных данных. Заметим, однако, что практическая ценность данного рода исследований все равно достаточно высока: для разработки отдельных программ, для выявления особых групп населения, нуждающихся в поддержке, для иллюстрации некоторых характеристик проблемы бездомности и социальной исключенности.

Качественные исследования показывают, что представители социального дна имеют ряд общих черт в поведении и образе жизни. Данные черты играют двойную роль: с одной стороны, они могут обуславливать принадлежность к социальному дну, с другой — могут формироваться, проявляться и закрепляться во время пребывания в статусе бездомного.

## Оценки размера социального дна

Обзор количественных исследований стоит начать с оценок численности бездомных, которые дают НКО, организовывающие непосредственную помощь бездомным<sup>33</sup>. По их мнению, в России в 2003 году насчитывалось около 4 миллионов бездомных; при пересчете в относительные показатели — 2,7% общего количества граждан России.

Одно из пионерных исследований социального дна в России провел в апреле 1996 года Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН<sup>34</sup>. Условно в социальное дно были включены следующие группы: (1) нищие, просящие подаяние; (2) лица без определенного места жительства, лишившиеся своего жилья в период становления современных рыночных отношений в сфере жилья; (3) беспризорные дети, которые потеряли родителей либо убежали из дома; (4) уличные проститутки (включая детей), ведущие асоциальный образ жизни<sup>35</sup>. При этом авторы исследования утверждают, что представители социального дна имеют сходные черты: все они пребывают в состоянии социальной эксклюзии, лишены социальных связей и ресурсов, утратили элементарные навыки и доминантные ценности социума, а также фактически прекратили борьбу за свое со-

<sup>33</sup> По данным организации «Врачи без границ» (см., напр.: Невидимые обитатели улиц. Бездомные люди и «Врачи без границ» — 11 лет в России. М., 2004) и по данным РБОО «Ночлежка» (см. сайт организации, а также: Карлинский И.З. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России).

<sup>34</sup> По кн.: Римашевская Н.М. Человек и реформы: Секреты выживания.

<sup>35</sup> Терминология описываемого исследования.

циальное существование. Кроме того, несмотря на специфику выделенных групп, авторы отмечают, что между ними иногда сложно провести четкую грань и можно описать ряд случаев, когда один и тот же человек относится к нескольким перечисленным группам.

Исследование строилось на трех источниках информации: выборочном обследовании городского населения (квотная выборка с представительством по социальному положению, образованию, полу и возрасту); опросе экспертов (на условии их повседневной работы с представителями «социального дна»); углубленных интервью с представителями «социального дна» (96 человек из шести городов: Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Красноярск, Воронеж, Екатеринбург).

По информации, полученной в ходе исследования, размер социального дна был оценен в 10% городского населения (по мнению авторов исследования, это нижняя граница оценки), т.е. в 10,8 млн чел. Из них 6,1 млн чел. составили бездомные (бомжи – 3,3 млн, беспризорные дети – 2,8 млн.); 3,4 млн – нищие и 1,3 млн чел. – уличные проститутки.

Однако приведенные выше оценки НКО и ИСЭПН не совпадают с официальной статистикой. Так, по статистическим данным МВД, численность бездомных в России составляет от 100 до 350 тыс. чел. «Официальными» данными о бездомных являются также результаты переписи населения, проходившей в 2002 году<sup>36</sup>. Ниже приведены выдержки из методологических пояснений к проведению переписи.

#### Вставка 5

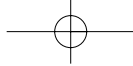
##### ИЗ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОЯСНЕНИЙ К ПЕРЕПИСИ НАСЕЛЕНИЯ 2002

*Метод переписи.* ...Переписчики в период переписи обходили все помещения своего счетного участка, где проживало или могло жить население (включая учреждения, предприятия и организации). ...Запись проводилась со слов опрашиваемых без предъявления каких-либо документов, подтверждающих правильность ответов.

*Категории переписываемого населения.* Перепись проводилась по месту постоянного (обычного) жительства населения, которым является населенный

<sup>36</sup> Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Т. 6: «Число и состав домохозяйств». М.: ИИЦ «Статистика России», 2005.





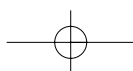
пункт, дом, квартира, где опрашиваемый проживает постоянно. В качестве мест проживания учитывались также номер или комната в гостинице и других учреждениях для временного пребывания, любое другое помещение, приспособленное для жилья (вагончик, бытовка, хозблок, баржа и т.п.), палата, отделение и другие подразделения в учреждениях социального назначения, казармах, местах лишения свободы, религиозных учреждениях. В каждом жилом помещении переписывались все постоянно (обычно) проживавшие в нем, включая и тех, кто на момент переписи временно отсутствовал.

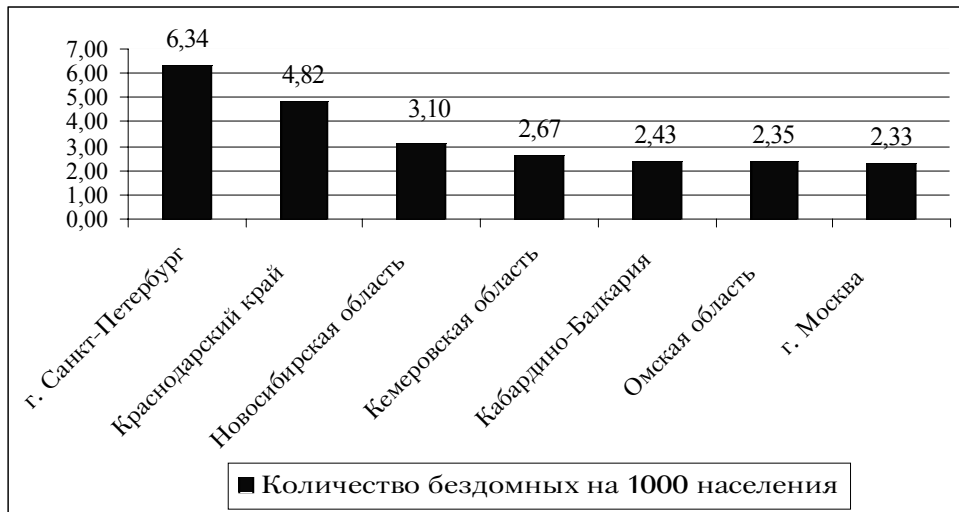
..Лица, не имевшие постоянного места жительства (например, бездомные), переписывались там, где их застала перепись. ...На людей, имевших не одно место жительства, заполнялись наряду с переписными листами контрольные фишки и выдавалась справка о прохождении переписи, чтобы исключить их повторный учет. Справка выдавалась также тем, кто был переписан без указания места постоянного жительства (бездомным, переезжавшим с одного места на другое, если перепись застала их в пути) и временно находящимся на территории России, но постоянно проживающим за рубежом.

*Домохозяйство.* Домохозяйство – это группа людей, проживающих в одном жилом помещении или его части, совместно обеспечивающих себя пищей и всем необходимым для жизни, т.е. полностью или частично объединяющих и расходующих свои средства. Эти люди могут быть связаны отношениями родства или отношениями, вытекающими из брака, либо быть не родственниками, либо и теми и другими. Домохозяйство может состоять из одного человека, живущего самостоятельно и обеспечивающего себя пищей и всем необходимым для жизни. Люди без определенного места жительства, бездомные, считались также домохозяйствами.

..Занимающиеся попрошайничеством и тому подобным занятием не считаются занятыми в экономике.

Согласно переписи (подробную таблицу см. в Приложении), в России 142 559 бездомных; в среднем по России на 1000 населения приходится 1 бездомный, т.е. доля бездомных в процентном выражении равна 0,1%. Перепись показала также, что не всегда доля бездомных возрастает с размером населенного пункта; она зависит от множества других факторов. Например, в Москве, самом крупном городе России, количество бездомных на 1000 населения составляет 2,33 чел., тогда как в Санкт-Петербурге – 6,34 чел. (см. рис. 1). Заметим, что методика Росстата предполагает учет как взрослых бездомных, так и детей, но ее применение в ходе переписи не было единым в разных регионах России.





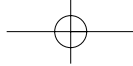
**Рис. 1. Регионы с наибольшей долей бездомных по городским населенным пунктам**

*Примечание:* приведены сведения только для городских населенных пунктов.

*Источник:* расчеты авторов на основе данных переписи населения 2002 г.

Разброс в оценках независимых организаций и официальной статистики может быть объяснен, прежде всего, несовершенством практически всех технологий определения количества бездомных, а также других представителей социального дна. В частности, технология переписи в отношении бездомных еще не устоялась, поэтому расчет количества и доли бездомных в целом, а также распределение регионов по этому показателю можно считать довольно условными.

Статистика МВД, которая собиралась ранее, преимущественно основывалась на данных о «количестве приводов» бездомных в органы милиции и отражала результаты рейдов, во время которых сотрудники милиции забирали бездомных в участок. Стоит отметить, что в данном случае недостоверность статистики проявляется двояко. Во-первых, здесь присутствует проблема двойного счета при суммировании количества приводов за определенный период (например, бездомный, живущий на вокзале, может быть учтен несколько раз, поскольку данные рейды охватывают вок-



залы); во-вторых, территория, охватываемая данными рейдами, ограничена, т.е. в нее входят не все места проживания бездомных. При этом в данную статистику попадают лишь те бездомные, которые представляют крайне маргинальные группы, долго живущие в неприспособленных местах и легко отличимые внешне.

## Исследования состава социального дна

Основные параметры, по которым проводятся оценки состава социального дна, в целом совпадают с параметрами, обычно включаемыми в построение социально-демографического профиля населения: половозрастной состав, образование, место постоянного проживания (город опроса или другой населенный пункт). Особенности же данной группы предопределяют введение дополнительных параметров для изучения, таких как медицинские проблемы и степень криминализации.

Интересными представляются оценки состава социального дна, сделанные в рамках исследования ИСЭПН. Повторим, что данные выводы неправомерно распространять на все социальное дно, они скорее относятся только к опрошенной совокупности людей. Приведем цитату<sup>37</sup>: «Анализ данных показывает, что “социальное дно” имеет преимущественно “мужское лицо”. Среди его обитателей две трети – мужчины и одна треть – женщины. “Дно” в России молодо: средний возраст нищих и бомжей приближается к 45 годам; у беспризорников он равен 13 годам, у проституток – 28 годам. Минимальный возраст нищих – 12 лет, а проституток – 14 лет; беспризорничать же начинают уже с 6 лет. Большинство нищих и бомжей имеют среднее и среднее специальное образование, а 6% нищих, бомжей и проституток – даже высшее.

...Половина опрошенных пауперов моются один раз в неделю, а одна треть – раз в месяц. Почти три четверти (71%) среди них лишены постоянного жилья, две трети (62%) – не имеют родных и близких, одна треть (30%) – фактически изолированы от общества.

...Среди нищих и беспризорников высокий процент алкоголиков и токсикоманов. Большинство представителей “дна” имеют следы сильных побоев; две трети питаются крайне нерегулярно и пищей плохого каче-

<sup>37</sup> Римаевская Н.М. Бедность и маргинализация населения // Социс. 2004. №2. С. 40–42

ства. Но в целом их оценки собственного здоровья умеренно оптимистичны. Многие из них не пользуются лекарствами. Почти совсем не охвачены медицинским обслуживанием бомжи и беспризорники.

...Криминалитет контролирует проституцию, привлекает представителей “дна” к наркобизнесу и для исполнения “грязной и опасной работы”. Об этом заявили примерно 73% проституток, 50% бомжей и 48% беспризорников.

...Для пауперов самые ненавистные представители общества – это милиционеры и чиновники. Они равнодушны к проблемам “социального дна” (36%), изгоняют их (23%), избивают (22%). ...Исследование в Москве показывает, что почти половина (около 45%) людей, оказавшихся в положении бездомных, не являются лицами без определенного места жительства<sup>38</sup>. Среди них 24–26% – москвичи, 54–56% – из других регионов России, 20% – граждане СНГ. Около 15% среди временно бездомных – беженцы. Третья часть фактически не имеющих жилища – бывшие заключенные». В целом в рамках исследования ИСЭПН РАН<sup>39</sup> анализировались такие характеристики, как пол, возраст, образование, специальность, характер работы (тех, кто имел образование и работал), а также места, где в основном спят представители социального дна.

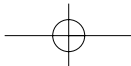
Одними из наиболее достоверных статистических данных о составе социального дна являются те, что собраны на основе медицинского пункта организации «Врачи без границ» в период с 1995 по 2002 год.

#### Вставка 6

Методология сбора информации на базе медицинского центра «Врачи без границ» проста, но в то же время эффективна: каждый десятый посетитель медицинского центра опрашивался по специальному опросному листу, содержащему вопросы о его возрасте, образовании и т.д. Данный метод сбора информации является предпочтительным с той точки зрения, что посещение специализированного медицинского центра уже говорит о соответствующей самоидентификации клиента. Конечно, невозможно утверждать, что такая «самостоятельно выстраиваемая» выборка репрезентативна для всей совокупности бездомных людей. Но при невозможности сверки состава бездомных со

<sup>38</sup> Видимо, авторы исследования имели в виду наличие у этих людей прав на жилое помещение и/или регистрации, но при этом фактическое отсутствие возможности проживать в законном жилом помещении (не пускают родственники, оно находится в другом населенном пункте и т.п.).

<sup>39</sup> Приводится по: Римашевская Н.М. Обеднение населения и «социальное дно» России // Народонаселение. 1999. №2.



структурой всего населения статистика, построенная на такой выборке, является одной из наиболее качественных именно в силу прозрачности критерия самоидентификации.

Сбор информации на базе медицинского центра осуществлялся в период с 1995 по 2002 год; впоследствии технология сбора социальной статистики была передана городу Москве, а именно здравпункту по оказанию медицинской и социальной помощи лицам без определенного места жительства на базе поликлиники №7.

К сожалению, в настоящее время сведения в том виде, в котором их собирали «Врачи без границ», не собираются, однако развитие сбора статистической информации запланировано.

Таблица 3

## Наличие документов, %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Есть	32	38	46	40,1	42,1	34	30,9	35,2
Нет	68	62	54	59,9	57,9	66	69,1	64,8

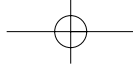
Таблица 4 позволяет отследить динамику различных характеристик бездомных в течение семи лет наблюдений. Назовем наиболее заметные тенденции. Доля женщин в целом стабильна: в среднем женщины составляют порядка 15% выборки. Наблюдается некоторое старение выборки: доля бездомных в возрасте 35 лет и старше с 1995-го по 2002 год выросла примерно на 10%. Снижается уровень образования бездомных, причем снижение происходит как за счет увеличения доли граждан с образованием не выше неполного среднего, так и за счет уменьшения доли граждан с высшим образованием. Относительно высокий уровень образования бездомных в 1990-х годах объясняется влиянием экономического шока, который стал следствием краха плановой экономики. Тогда ряды бездомных и других представителей социального дна пополнили люди, в прошлом жившие неплохо, но не сумевшие приспособиться к новым экономическим условиям. Относительная экономическая стабильность, свойственная периоду с 1999-го по 2002 год, стала залогом постепенного снижения образовательного уровня бездомных за счет

Таблица 4  
 Распределение индивидуальных характеристик бездомных, %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>А. Соотношение по полу</b>								
Мужчины	86	85	83	84,5	84,8	85,8	84,2	85,4
Женщины	14	15	17	15,5	15,2	14,2	15,8	14,6
<b>Б. Образование</b>								
Начальное	5	4	2	2,3	1,8	1,8	1,9	1,5
Незаконченное высшее	5	23	18	17,4	14,1	13	13,4	20,3
Среднее	62	43	49	53,3	52,1	55,7	55,8	54,7
Среднее специальное	19	21	21	18	22	19,7	21,7	19,3
Высшее	8	9	9	8,8	9,3	8,5	6,5	3,6
Без образования	0	0	1	0,2	0,6	1,2	0,7	0,6
<b>В. Социальное положение</b>								
Рабочий	79	78	78	85,3	77,3	71,5	81,4	81,5
Служащий	9	14	14	11,4	13,9	16,3	11,6	12,2
Работник сельского хозяйства	2	3	2	0,5	1,6	1,7	0,5	0,7
Военнослужащий	1	1	1	1,5	1,1	0,9	0,8	1,2
Другие	6	4	3	1	4,8	7,7	3,7	3,8
Не знает	2	0	2	0,3	1,2	1,8	2,0	0,6

Продолжение табл. 4

<b>Д. Период бездомности</b>												
< 1 мес.	5	18	26	30,9	8,7	4,7	3,1	1,1				
1-6 мес.	42	50	24	17,6	14,1	12	7,5	4,8				
7-12 мес.	13	7	10	9	9,5	7,9	10,5	7,4				
1-5 лет	30	20	30	26,7	36,1	42	38,4	36,5				
6-10 лет	5	3	5	6	10,5	21,4	20,6	17,4				
11-20 лет	2	1	1	1,9	2,3	5,3	4,6	5,9				
> 20 лет	1	0	0	0,3	0,6	1,8	2	0,7				
не бездомный	2	2	3	7,6	18,1	4,8	13,4	26,3				
<b>Е. Источник существования</b>												
Нищенство	48	54	53	52,4	45,6	41,4	24	16,8				
Временная работа	39	40	40	42,3	40,9	46,2	51,9	57,3				
Пенсия	3	3	4,3	3,1	3,4	2,5	1,9	2,7				
Постоянная работа	1	1	1	1,2	1,3	1,7	0,5	1,1				
Другое	8	2	1,7	1	8,8	8,2	21,7	22,2				



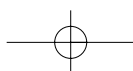
сокращения притока в их ряды подобных «случайных» людей. Таким образом, согласно статистике организации «Врачи без границ», большинство бездомных принадлежат к трудоспособным возрастам, имеют образование, т.е. исходно представляют собой вполне пригодных к труду и нормальной социальной жизни работников. Другой вопрос, насколько качественен этот человеческий капитал и какие изменения в социальном портрете бездомных происходят в настоящее время. Можно отметить, что выросла доля длительно бездомных со стажем 1–10 лет. При этом один год, проведенный «на улице», считается критическим сроком для большинства бездомных, после которого вероятность социальной адаптации существенно снижается.

По некоторым оценкам<sup>40</sup>, в последнее время наблюдается тенденция снижения качественных характеристик бездомных за счет подрастания представителей «волны беспризорников», возникшей в результате трансформационного кризиса экономики, которые к настоящему моменту перешли в статус взрослых бездомных. Снижается доля людей с образованием и трудовым стажем, обученных какой-либо профессии. Этот факт свидетельствует о том, что со временем ресоциализацию проводить все сложнее, поскольку у «нового типа» бездомных часто нет представлений о том, что такое нормальное существование в обществе, т.е. нет того отправного пункта, на который можно было бы ориентировать их возвращение в общество; следовательно, в данном случае уместнее говорить не о ресоциализации, а о выработке мер первичной социализации. Однако данная тенденция не является статистически подтвержденной, поэтому в данном направлении очевидна необходимость в проведении дополнительных исследований.

С медицинской стороны, статистика «Врачей без границ» была представлена данными о заболеваемости проживающих на улице людей; наиболее типичные болезни представлены в таблице 5.

---

<sup>40</sup> См. материалы круглого стола №3 «Опыт оказания помощи...» во Вставках 2 и 3 на с. 26 и 32.





Статистика заболеваемости, %

Таблица 5

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Трофические язвы, инфекционные раны	21,6	26,9	27,3	20,2	23,3	20,5	26,8	26,9
Травмы, ожоги, отморожения	13,0	13,0	10,3	11,6	13,5	13,7	13,4	13,2
Кожные заболевания	10,8	8,5	6,1	5,5	5,8	6,5	6,1	7,2
Заболевания дыхательных путей	11,8	13,3	11,6	9,9	13,7	9,1	8,0	8,8
Педикулез, чесотка	7,7	3,8	2,4	3,0	2,8	5,8	5,9	6,7
Подозрение на ТВС	9,7	7,4	8,0	14,6	11,0	14,5	10,9	9,9
Гастроэнтерологические заболевания	7,6	7,2	3,0	2,2	4,3	4,5	4,6	4,4
Кардиоваскулярные заболевания	2,5	3,8	5,3	3,3	4,2	3,1	2,3	3,5
Нефроурологические заболевания	0,9	1,2	1,4	1,7	1,8	1,1	1,4	0,9
ЗППП	2,6	3,1	3,3	4,3	5,2	3,9	4,3	4,5
Психические расстройства	1,1	0,8	1,1	2,0	3,4	2,7	2,2	2,3
Неврологические заболевания	_*	_*	_*	_****	1,4	1,6	1,7	1,6
Офтальмологические заболевания	_*	_*	_*	_****	1,1	1,1	1,3	1,5
Инфекционные заболевания	_**	_**	_**	0,8	0,9	1,1	0,9	1,5
Заболевания опорно-двигательного аппарата	_*	_*	_*	_****	1,4	1,4	1,1	1
Другое	10,7	11	20,2	20,9	6,2	9,4	9,1	6,1
Итого	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Примечание:*

\* – отдельный учет не велся;

\*\* – отдельно учитывалась только дифтерия;

\*\*\* – отдельно учитывалась только ОКИ (острая кишечная инфекция);

\*\*\*\* – учет проводился только в сентябре–декабре.

Департамент здравоохранения г. Москвы предоставил в наше распоряжение информацию о работе здравпункта по оказанию медицинской и социальной помощи лицам без определенного места жительства на базе поликлиники №7 за период с ноября 2003-го по 8 ноября 2005 года:

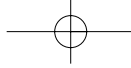
- За медицинской помощью обратилось бездомных 7435 чел., в том числе: мужчин – 79,5%, женщин – 20,5%. Сделано посещений – 18 777.
- За социальной помощью обратились 9439 чел.
- Среди обратившихся в здравпункт около 85% составляют люди в возрасте от 25 до 50 лет.
- Объем оказанной медицинской помощи:
  - наложено повязок – 9599;
  - госпитализировано по «03» – 563 чел.;
  - плановая госпитализация – 2475 чел.;
  - инфекционная перевозка – 181 чел.;
  - направлено на консультацию:
    - в противотуберкулезные диспансеры – 1588 чел.;
    - в психоневрологические диспансеры – 72 чел.;
    - в кожно-венерологические диспансеры – 72 чел.

Интересным представляется вопрос о местах проживания представителей социального дна. Исследование ИСЭПН РАН, со всеми оговорками по поводу используемых терминов и достоверности приведенных оценок, все же дает некоторое представление о возможном распределении мест ночлега представителей социального дна (см. таблицу 6).

Таблица 6

Места, где живут (спят) представители социального дна, %

	Нищие	«Бомжи»	Беспризорники	Проститутки
В своих квартирах	62	0	0	26
В квартирах знакомых	12	9	21	26
В других домах	2	0	0	20
В подвалах, на чердаках	2	34	29	13
В теплотрассах, канализационных коллекторах или колодцах	0	4	0	0
В производственных помещениях	0	1	0	0
В заброшенных домах	5	6	7	0
В садовых домиках	0	8	11	0
На свалках	0	1	0	0
На вокзалах	9	21	18	13
Где придется	8	16	14	2
Итого	100	100	100	100



Итак, по данным цитируемого исследования, наиболее характерные места сна бездомных – подвалы, чердаки, вокзалы, «где придется».

## Отношение к социальному дну со стороны общества

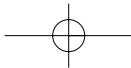
Опрос населения об отношении к социальному дну и его представителям важен как для формирования образа маргинализированных групп, так и для того, чтобы донести до широких масс причины нисходящей мобильности. Ведь общественное сопереживание и поддержка в данном случае впоследствии могут проявиться во вполне конкретных поступках: помощь замерзающему на улице, сообщение о неправомерных действиях в отношении бездомного и т.п. Благодаря этому не только несколько улучшаются механизмы восходящей мобильности (за счет роста взаимоподдержки в обществе, даже на уровне превентивных мер), но и растут требования к соответствующим институтам со стороны населения.

В исследовании отношений между бездомными и теми людьми, которые с ними непосредственно работают, отмечается: сотрудникам труднее всего избавиться от собственных предубеждений и страхов (страх заразиться, подвергнуться насилию, столкнуться с непониманием, страх выпрашивания, боязнь оказаться в роли спасительной «соломинки» и т.п.)<sup>41</sup>.

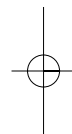
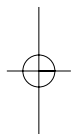
Как указано в исследовании ИСЭПН, «население и эксперты довольно высоко оценивают социальную опасность маргинальных групп, рассматривают социальное дно как угрожающее или просто опасное явление российской действительности, причем 85% населения и 87% экспертов полагают, что развитие социального дна, его рост и усиление агрессивности вызваны политикой реформ. ...В глазах общественности внешний вид пауперов является одним из основных индикаторов принадлежности к “социальному дну”. Они воспринимаются как “имеющие аморальный облик” (62% экспертов), “неопрятные, опустившиеся” (60% населения и 62% экспертов)»<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Исследование проводилось в РБОО «Ночлежка» (С.-Петербург).

<sup>42</sup> Римашевская Н.М. Бедность и маргинализация населения. С. 42–44.

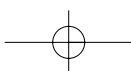


Исследование «Новая Россия: десять лет реформ глазами россиян» (ИКСИ) показало, что сам термин «бомж» у большей части населения вызывает исключительно негативные эмоции (около 65% респондентов выбрали этот вариант ответа). В опросе «Российский индекс целевых групп» (TGI) на вопрос «волнуют ли Вас проблемы нищих и бездомных» 19,4% опрошенных ответили отрицательно. Доля ответов «очень волнуют» составила 35,7%, «немного волнуют» — 37,8%<sup>43</sup>. Конечно, нельзя считать, что эти результаты в полноте представляют отношение населения к представителям социального дна. Это обусловлено, во-первых, тем, что вопросы были поставлены не в рамках специализированного исследования, посвященного проблемам социального дна, и, во-вторых, тем, что формулировка вопросов и вариантов ответов отчасти влияет на конечное распределение ответов респондентов.



---

<sup>43</sup> Данные исследования опубликованы на сайте [www.sofist.socpol.ru](http://www.sofist.socpol.ru)



---

## ПОМОЩЬ БЕЗДОМНЫМ СО СТОРОНЫ РАЗНЫХ СУБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

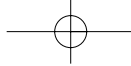
---

При анализе программ для бездомных становится очевидно, что разные типы организаций фокусируются на разных, соответствующих их деятельности видах помощи. В настоящий момент, ввиду отсутствия информации, мы не можем точно сказать о количестве организаций, оказывающих ту или иную помощь, о специфике их программ и результативности. Представляется, однако, что проведенное в США в 1996 году масштабное исследование на государственном уровне по изучению программ и мероприятий помощи бездомным (о нем мы расскажем в главе про международный опыт) могло бы стать примером для нашей страны. Не претендуя на обобщение, мы сделали попытку систематизировать информацию о том, на чем преимущественно сконцентрированы сегодня отдельные усилия субъектов социальной политики в России. Надо отметить, что перечисленные в таблице 7 услуги предоставляются далеко не повсеместно. Если говорить о деятельности государственных и муниципальных органов и учреждений по поддержке и ресоциализации бездомных, то она скорее эпизодическая, нежели регулярная и системная. В связи с чем еще более насущной становится потребность в создании (и нормативном закреплении) целостной системы мер по работе с бездомными как важного и неотъемлемого элемента общественно значимых услуг. Чтобы поддержка бездомных носила комплексный характер, функции и ответственность различных уровней и структур государственной власти в этой системе должны быть четко определены, а деятельность негосударственных агентов в пользу бездомных нужно всячески поощрять и стимулировать.

Таблица 7

**Основные виды и функции субъектов социальной политики  
по работе с проблемами бездомных**

Наименование субъекта	Функции
ГОСУДАРСТВО: <sup>41</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правовое регулирование, нормативы предоставления услуг, контроль над деятельностью органов, предоставляющих общественные услуги за счет государственного бюджета<sup>42</sup></li> </ul>
Органы и учреждения социальной защиты регионального и муниципального уровня	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Социальная поддержка лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации</li> <li>• Создание межведомственных комиссий по проблемам профилактики бездомности (вопросы организации занятости бездомных, предоставления им временного и постоянного жилья, оказания своевременной медицинской помощи и социальной поддержки)</li> <li>• Создание и предоставление бездомным мест в учреждениях временного пребывания (дома ночного пребывания, социальные приюты, социальные гостиницы, центры социальной реабилитации и т.п.)</li> <li>• Определение нуждемости граждан в получении социального жилья из муниципального жилищного фонда</li> </ul>
Органы внутренних дел	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Выдача паспортов, регистрация по месту пребывания</li> </ul>
Органы и учреждения здравоохранения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оказание медицинской помощи</li> </ul>
Органы федеральной службы занятости населения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оказание помощи в обеспечении занятости по направлению органов социальной защиты, в том числе на временных и общественных работах</li> </ul>
НКО	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставление горячего питания, продуктовых наборов, поддержанной одежды, иногда денег на транспортные расходы и в отдельных случаях возможности переночевать.</li> <li>• Правовая помощь бездомным. Содействие в осуществлении связи с государственными структурами для получения паспорта и решения других вопросов</li> <li>• Привлечение общественного внимания к проблеме</li> <li>• Информирование бездомных о других программах помощи, в том числе государственных</li> <li>• Психологическая и социальная реабилитация</li> <li>• Содействие в трудоустройстве</li> </ul>
РЕЛИГИОЗНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оказание духовной помощи и поддержки</li> <li>• Предоставление горячего питания, продуктовых наборов, поддержанной одежды, иногда денег на транспортные расходы и в отдельных случаях возможности переночевать</li> </ul>



## Продолжение табл. 7

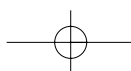
ДОБРОВОЛЬЦЫ <sup>46</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>К сожалению, добровольческое движение пока не очень распространено в России, в том числе и по оказанию помощи бездомным. Но те добровольцы, которые все-таки действуют, в основном помогают НКО и религиозным организациям проводить гуманитарные акции (собирать и сортировать одежду, готовить и раздавать питание и т.п.)</li> </ul>
СМИ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Формирование общественного мнения о бездомности и бездомных.</li> <li>Информирование населения о программах помощи бездомным</li> </ul>
ВЫСШИЕ И СРЕДНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ	Подготовка кадров для социальной работы (в т.ч., с представителями социально исключенных групп)

В настоящее время в России отсутствует *комплексная государственная политика* по противодействию бездомности и помощи бездомным, а перечисленные выше меры из-за своей фрагментарности, как правило, оказываются неэффективными. В первую очередь, в действиях государственных органов и общественности отсутствуют такие необходимые признаки, как комплексность, непрерывность и последовательность. Для того чтобы действия всего общества приняли целостный характер, немаловажно также, чтобы они опирались на научные исследования и знания, а не на искаженные представления. Весьма полезен (и пока недостаточен) обмен опытом между странами и различными агентствами (действующими лицами), а также постоянный мониторинг и оценка эффективности тех усилий, которые предпринимаются в стране для противодействия бездомности.

<sup>44</sup> В данной части таблицы использована работа: *Куницына Е.М.* Социальная политика как фактор преодоления бездомности населения: Дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08. Новосибирск, 2004.

<sup>45</sup> Например, в Законе №195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ» впервые сформулировано понятие «трудная жизненная ситуация»: ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно.

<sup>46</sup> Про добровольцев подробнее см.: Мозанка российского добровольчества: факты, ресурсы, мнения. Р.-на-Д., 2003.



## Вставка 7

## Круглый стол №2. 20 апреля 2005 г.

ОПЫТ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ СОЦИАЛЬНОГО ДНА:  
ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОПЫТА

Очередное заседание было посвящено существующим проектам помощи бездомным, основным препятствиям, которые эти проекты встречают в процессе реализации, а также возможностям их дальнейшего распространения в регионах России. В обсуждении приняли участие представители как некоммерческих организаций, так и государственных структур.

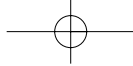
Открывая заседание, специалист направления «Социальная политика» Института экономики города А. Федорец представила классификацию существующих программ для бездомных и назвала те показатели, по которым можно данные программы оценивать. Согласно приведенным сведениям, важное место в реализации программ для бездомных занимает эффективность диалога с государственными органами, как на этапе подготовки проекта, так и в ходе его осуществления.

Координатор программ «Дети улиц» Международной медицинской гуманитарной организации «Врачи без границ» А. Никифоров особо отметил, что в настоящее время государственные программы помощи бездомным нуждаются в методической поддержке и обмене опытом, поскольку они стали развиваться более активно. В качестве положительного примера он привел деятельность здравпункта для бездомных, открытого на базе поликлиники №7 г. Москвы.

Руководитель подкомитета по работе с бездомными Комиссии Москвы по церковной социальной деятельности Н. Кузнецова рассказала о реализуемом на базе десяти городских больниц проекте по оказанию бездомным материальной и медицинской помощи и по содействию в восстановлении утерянных документов. С недавнего времени Комиссией организована работа «Ночного автобуса», который помог сохранить жизни почти 400 бездомным людям. Комиссия ведет также обширную деятельность по распространению информации через собственные печатное издание «Нескучный сад» и интернет-ресурс «Милосердие»; уделяется внимание и межорганизационному сотрудничеству: налажена совместная работа с храмами и с Департаментом социальной защиты населения г. Москвы. По мнению Н. Кузнецовой, одним из важных факторов успеха программы стало привлечение к работе молодежи.

Представитель региональной благотворительной общественной организации «Ночлежка» И. Карлинский заметил, что успешность программ для бездомных может определяться соответствием ее масштабов величине города. Он рассказал об опыте г. Новодвинска: там не только организована слаженная межведомственная работа по медицинской и социальной помощи бездомным, но и прилагаются усилия, чтобы привлечь бездомных к общественным рабо-



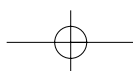


там, что, в частности, положительно влияет на отношение к бездомным в обществе. Данный пример иллюстрирует возможности работы с бездомными в малых городах.

Выступление представителя «Каритас» М. Перминовой было посвящено организации реабилитации бездомных. Опыт показал важность формирования личной позиции сотрудников программ помощи: они должны уважать своих подопечных, что не только способствует более эффективной реабилитации, но и позволяет лучше мотивировать бездомных на приложение собственных усилий к возвращению в общество. Кроме того, М. Перминова отметила, что разная продолжительность нахождения бездомных на социальном дне требует проведения различных по содержанию и направленности мер: от базовых услуг по удовлетворению первичных потребностей до комплексных программ содействия занятости и восстановления социального статуса бездомного.

В ходе обсуждения были выявлены проблемы недостатка информации у лиц, непосредственно контактирующих с бездомными, в том числе у участковых и работников медицинских учреждений. Заместитель начальника Управления службы участковых уполномоченных А.А. Андриенко и заместитель начальника Московского городского штаба народной дружины К.А. Новиков одобрили инициативу начальника отдела социальной помощи бездомным гражданам Департамента социальной защиты населения г. Москвы А.В. Пентюхова по совместной организации распространения необходимой бездомным информации (сведения о домах ночного пребывания, о возможностях получения еды либо санобработки) при помощи участковых уполномоченных и московских дружинников. В организации данного межведомственного проекта окажут содействие и Фонд «Институт экономики города», и другие участники круглого стола.

Завершая дискуссию, руководитель направления «Социальная политика» А. Александрова отметила, что данный круглый стол не только оказался продуктивным с точки зрения обмена информацией, но и положил начало эффективному диалогу между НКО и представителями государственных структур по проблемам бездомных граждан. «Мы рассчитываем, что устойчивый диалог в ближайшем будущем перерастет в ряд совместных проектов», — сказала А. Александрова и добавила, что сейчас рассматривается вопрос об организации учебных программ, которые помогали бы готовить сотрудников различных государственных структур к работе с бездомными на принципах соблюдения прав человека при сохранении эффективности расходования бюджетных средств. По окончании заседания было принято обсужденное ранее Соглашение о сотрудничестве и информационном обмене. Оно свидетельствует об установлении постоянной диалоговой работы между участниками экспертного круглого стола.



---

## КЛАССИФИКАЦИЯ ПРОГРАММ, НАПРАВЛЕННЫХ НА СОЦИАЛЬНО ИСКЛЮЧЕННЫХ ГРАЖДАН

---

**С**оциальное дно по своей структуре не является однородным, для любого его представителя можно выделить уникальный набор факторов, от которых зависит возможность ресоциализации. Среди них:

- возраст попадания на социальное дно;
- длительность пребывания на социальном дне;
- причины попадания на социальное дно;
- характеристики конкретного представителя социального дна.

Неоднородность по длительности пребывания на социальном дне в статусе бездомного (или в переходном состоянии) может отразить *условная* классификация<sup>47</sup>:

*Более 1 года:* полное принятие образа жизни бездомного, выход на минимальный уровень потребления, приобретение заболеваний, ограничивающих трудоспособность.

*6 месяцев – 1 год:* сами бездомные еще верят в возможности своей ресоциализации, но их физическое состояние уже очень слабое.

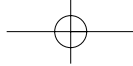
*1–6 месяцев:* вероятность успешной ресоциализации довольно высока, поскольку не произошло окончательного закрепления в статусе бездомного и принятия соответствующего образа жизни; часто бывает достаточно информационной и правовой поддержки, решения проблем с утраченными документами и т.п.

*Менее 1 месяца:* чаще всего к этой группе относятся приехавшие на заработки и слабо информированные о необходимых правовых процедурах при регистрации и трудоустройстве.

Все программы, объектом которых являются социально исключенные люди, в том числе бездомные, можно так же условно поделить на несколько групп:

---

<sup>47</sup> По опыту помощи бездомным М. Перминовой («Каритас»), чем дольше пребывание на социальном дне, тем сложнее становятся комплексные меры по ресоциализации.



(1) Программы оказания помощи людям, уже находящимся на социальном дне, с целью поддержания их жизнедеятельности (т.н. программы экстренной помощи).

(2) Программы, направленные на ресоциализацию бездомных (т.н. программы – социальные лифты).

(3) Превентивные программы, удерживающие представителей «групп риска» от попадания на социальное дно, а также помогающие им выходить из групп риска.

(4) Программы, направленные на снижение неоправданно негативного отношения к бездомным и социально исключенным группам со стороны членов общества, на восприятие данных групп обществом как своих полноправных членов.

(5) Программы, поддерживающие передачу информации о существующих и планируемых программах, как между организациями, так и от организаций – целевой аудитории<sup>48</sup>.

**К первому типу программ** можно отнести всевозможные мероприятия по раздаче бесплатной еды и одежды, т.е. те, которые улучшают существование бездомного. Эти программы, хотя и выполняют несомненную гуманистическую миссию (не дать человеку погибнуть от холода и голода), в целом не могут быть оценены как имеющие исключительно позитивное влияние: в большинстве случаев данный тип программ способствует скорее закреплению людей на социальном дне, нежели снижению доли маргиналов.

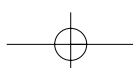
#### **Вставка 8**

##### **БЛАГОТВОРИТЕЛЬНАЯ ПОМОЩЬ БЕЗДОМНЫМ, ОКАЗЫВАЕМАЯ ДОБРОВОЛЬЦЕМ В Г. ЛИПЕЦКЕ<sup>49</sup>**

Выходец из Камеруна Оливье Акаа, проживающий в г. Липецке, оказывает благотворительную помощь бездомным в виде бесплатных горячих обедов. Через шесть месяцев после начала этой деятельности его помощью уже пользуются около 500 бездомных. Вместе с несколькими местными добровольцами Оливье Акаа развозит кашу, хлеб и горячий чай в семь точек кормления, организованных под открытым небом, дважды в неделю – в среду и субботу. Альтруисты мечтают организовать столовую, а в будущем и приют для бездомных.

<sup>48</sup> Целевой аудиторией, в зависимости от целей информирования и содержания «послания», могут быть представители социально исключенных групп, СМИ, доноры и добровольцы (в том числе, потенциальные), представители власти, население в целом.

<sup>49</sup> См. подробнее газету «Московский Комсомолец» от 11.11.2005.



## Вставка 9

МОБИЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ ПОМОЩИ БЕЗДОМНЫМ,  
ОРГАНИЗОВАННЫЕ В МОСКВЕ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**Автобус спасения<sup>50</sup> в Москве**

Служба «Милосердие» с 2004 года осуществляет проект мобильной помощи бездомным. В автобусе бездомные могут получить необходимую медицинскую помощь и консультацию опытного социального работника. В зимний период он работает в ночном режиме, с 19.00 до 7.00. Автобус курсирует по городу ежедневно. Его маршрут пролегает по Садовому кольцу и в окрестностях железнодорожных вокзалов.

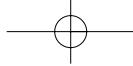
**«Ночной автобус»<sup>51</sup> в Санкт-Петербурге**

Организация «Ночлежка» с 2002 года осуществляет проект «Ночной автобус»; проект оказался возможен благодаря участию предпринимателей и администрации города. Днем автобус собирает продуктовые пожертвования, а вечером бездомные и уличные дети могут получить эту еду на ужин. Помощь предоставляется ежедневно с 19.00 до 23.00 в виде горячей еды и чая и, при необходимости, теплой одежды. Кроме того, обратившиеся за помощью бездомные могут бесплатно получить консультации социального работника. Три раза в неделю с автобусом выезжает медсестра, которая оказывает первую медицинскую помощь, делает перевязки. Ежедневно данной помощью пользуются около 150–200 человек (по оценкам сотрудников «Ночлежки», в С.-Петербурге более 8000 тыс. бездомных). В реализации проекта заняты более 20 волонтеров.

**Второй тип программ** также направлен непосредственно на представителей социального дна, и суть программ состоит в том, чтобы помочь бездомным преодолеть те внешние и внутренние барьеры, которые не позволяют им подняться вверх по социальной лестнице. В число этих программ могут быть включены как программы правового консультирования или содействия в восстановлении утерянных документов, так и программы психологической помощи, направленные на повышение личной мотивации для восходящей социальной мобильности. Несомненно,

<sup>50</sup> <http://www.miloserdie.ru/index.php?ss=1&s=5&id=1541>

<sup>51</sup> [www.homeless.ru](http://www.homeless.ru)



к данному типу относятся все мероприятия по организации занятости бездомных. Часто эти люди не могут получить работу из-за отсутствия регистрации, неподобающего внешнего вида, отсутствия или потери квалификации. Та работа, которая им доступна, в настоящее время имеется только в довольно крупных городах (поэтому они становятся своеобразными центрами, притягивающими бездомных).

Отмечается, однако, что не всегда работа для бездомных способствует восходящей социальной мобильности. Такая работа иногда сама становится дополнительным атрибутом жизни бездомного, препятствуя его интеграции в общество<sup>52</sup>. Подобный эффект взаимодействия встречается и среди бедных: различные факторы или проявления бедности могут усиливать действие друг друга, препятствуя выходу очень бедных людей из состояния бедности<sup>53</sup>.

#### Вставка 10

##### ТРУДОУСТРОЙСТВО БЕЗДОМНЫХ ОРГАНИЗАЦИЕЙ «НОЧЛЕЖКА» В Г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ<sup>54</sup>

Организация «Ночлежка» осуществляет проект по временному трудоустройству бездомных. Любой бездомный может заключить с этой организацией контракт и стать распространителем уличного журнала «Путь домой», получая при этом 50% процентов выручки от продажи журнала. Основная цель проекта – предоставить возможность легального заработка и помочь вернуться в общество.

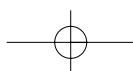
«Путь домой» является членом Международной сети уличных газет. По мнению И.З. Карлинского, данную программу можно отнести не только ко второму, но и к первому типу: человека не бесплатно накормили, а дали возможность заработать на еду. Кто-то сумел использовать эту возможность на 150% и начал восхождение вверх. Кто-то использовал ее на 100% и продержался какое-то время без потерь. Кто-то – на 70%, но и этим замедлил скольжение вниз.

Благодаря продаже уличных газет бездомные возвращаются в мир не в качестве бездельников, попрошайек, воришек, пьянчужек и тому подобных персонажей, стереотипно воспринимаемых обществом как «бомжи», а в качестве людей, которые выполняют пусть и не самую престижную, но понятную и легальную работу, которые зарабатывают себе на хлеб собственным трудом.

<sup>52</sup> См. напр.: Соловьева З.Р. Реабилитация бездомных: исследование «Ночлежки» // Журнал социологии и социальной антропологии. 2001. Т. 3 (www.homeless.ru).

<sup>53</sup> Кудуэль А., Хендшель Й.С., Уодон К.Т. Сборник материалов по стратегии сокращения бедности. World Bank, 2003.

<sup>54</sup> РБОО «Ночлежка». Итоговый отчет за 2004 год (www.homeless.ru) и мнение И.З. Карлинского.



Можно выделить как минимум три аспекта возвращения в общество при помощи журнала «Путь домой». Бездомные:

- становятся полезными членами общества – распространителями прессы (как продавцы в киосках агентства «Роспечать»);
- легально зарабатывают средства существования, что позволяет им в той или иной степени быть экономически самостоятельными;
- в определенной степени производят положительное впечатление на часть общества и тем повышают толерантность к бездомным вообще

### Вставка 11

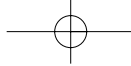
#### ТРУДОУСТРОЙСТВО БЕЗДОМНЫХ В Г. ЕКАТЕРИНБУРГЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ<sup>55</sup>

С 1999 года в г. Екатеринбурге Свердловской области работает частное бюро Ю. Потапенко по трудоустройству лиц без определенного места жительства и бывших осужденных. Потенциальных работников он ищет на вокзалах, городских свалках и возле дома ночного пребывания. Кроме того, он налаживает связи с попечительским советом одной из колоний на территории Свердловской области и приглашает освобождающихся людей, которым некуда пойти. С помощью этого частного бюро бездомные устраиваются на работу строителями и разнорабочими; за четыре года через него прошло более тысячи бездомных. Потапенко и его подопечные откладывают деньги, собирают вещи, которыми могут воспользоваться новые неимущие члены бригады. Проблемы с жильем для 45 рабочих решены благодаря сотрудничеству с Городским домом ночного пребывания. Другие, по договоренности с руководством предприятий, размещаются рядом с местом работы, в вагончиках-теплушках, где «есть и чайник, и телевизор».

Как отметил пресс-секретарь уполномоченного по правам человека в Свердловской области Виктор Вахрушев, это частное бюро трудоустраивает бездомных гораздо успешнее, чем сотрудники милицейских приемников-распределителей. В 2002 году через посредство правоохранительных органов работу получили лишь 39 бездомных, в то время как частное бюро Ю. Потапенко одновременно трудоустраивало до 50 лиц без определенного места жительства.

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 Потапенко по 5–7 тыс. руб. в месяц, а есть и такие, кто зарабатывает до 10-ти. К зарплате, получаемой на предприятии, Потапенко доплачивает из своего фонда. Для старта в новую жизнь и реабилитации этого вполне

<sup>55</sup> <http://www.svoboda.org/11/soc/0604/11.060904-4.asp> [http://www.nr2.ru/ekb/13\\_66858.html](http://www.nr2.ru/ekb/13_66858.html)



достаточно. С адаптированными к свободной жизни он продолжает поддерживать связь: многие из них вернулись в свои семьи или создали новые.

Департамент международного развития Великобритании и Союз правозащитных организаций Свердловской области заинтересовались этим уникальным опытом трудоустройства бездомных и выразили готовность помочь Ю. Потапенко в реализации его планов. Департамент международного развития Великобритании выделил грант на организацию официального бюро по трудоустройству для лиц без определенного места жительства на основе имеющегося бюро. В перспективе организаторы проекта планируют развитие социальной гостиницы, а также создание полноценного реабилитационного центра для бездомных. Работа Ю. Потапенко по трудоустройству бывших заключенных и бездомных строителями и разнорабочими продолжается, но организаторы надеются расширить спектр профессий и выйти за пределы неквалифицированного труда.

Восстановление документов для многих бездомных является неразрешимой проблемой, что, в свою очередь, создает практически непреодолимый барьер на пути реинтеграции в общество. Замкнутый круг бесправия, в который попадает бездомный без документов, хорошо описан И.З. Карлинским<sup>56</sup>: «По правилам МВД РФ<sup>57</sup> те, кто не имеет регистрации по месту жительства или месту пребывания, могут оформить новые паспорта в паспортно-визовых отделах ОВД “по месту фактического проживания”. Однако такого понятия в действующем законодательстве нет<sup>58</sup>, что и дает работникам паспортных отделов формальные основания для того, чтобы не выдавать паспорта по месту фактического проживания.

После принятия нового закона “О российском гражданстве” получение паспорта для многих бывших заключенных стало абсолютно невозможным. Они не только не могут доказать свое российское гражданство, которое определяется как наличие постоянной регистрации на территории страны на 6 февраля 1992 г., но для них также невозможно восстановить гражданство, поскольку такого рода заявления принимают только по месту жительства<sup>59</sup>, т.е. при наличии регистрации по месту

<sup>56</sup> Карлинский И.З. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России. СПб., 2004

<sup>57</sup> Приказы МВД от 15 сентября 1997 г. №605 и от 26 июля 1999 г. №554.

<sup>58</sup> Из письма Минюста РФ от 5 сентября 2002 г. №02-1523.

<sup>59</sup> Федеральный закон «О гражданстве РФ» и Указ Президента РФ «Об утверждении порядка рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» от 14 ноября 2002 г. №1325.

жительства на момент обращения. А эту регистрацию получить невозможно из-за отсутствия паспорта. Новое законодательство в тех случаях, когда гражданская принадлежность не ясна, требует от людей в судебном порядке доказывать свое право на гражданство России, но заявление в суд принимается только от лиц, личность которых установлена. Таким образом, формируется порочный круг: документ, удостоверяющий личность (паспорт), выдан быть не может из-за неясности гражданской принадлежности бездомного, принадлежность к гражданству РФ не может быть установлена из-за отсутствия документа, подтверждающего факт проживания на территории РФ на 6 февраля 1992 г., факт проживания на территории РФ не может быть установлен судом из-за отсутствия документа, удостоверяющего личность».

**Третий тип программ**, пожалуй, наиболее важен. Во-первых, при реализации программ, направленных на предотвращение попадания людей на социальное дно, могут использоваться особые адресные меры (когда усилия сотрудников программы точно сфокусированы на определенной проблеме довольно узкой группы людей). Во-вторых, внешний эффект от такого рода программ распространяется гораздо шире, так как повышается общая социальная защищенность общества. Кроме того, усилия по реализации превентивных мер в целом более дешевы, чем меры по ресоциализации.

#### Вставка 12

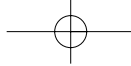
##### ДВИЖЕНИЕ «МУРЗИКИ»<sup>60</sup>

Движение «Мурзики» организовано московским хирургом Германом Пятым пять лет назад и объединяет людей, непосредственно помогающих детским домам. Под покровительством «Мурзиков» на 1 июля 2005 г. находилось около 3000 детей сирот в возрасте от 2 до 18 лет. Движение осуществляет патронаж над тридцатью девятью сиротскими учреждениями Ярославской, Костромской, Ивановской, Владимирской, Рязанской, Тульской, Смоленской, Калужской, Тверской областей. Имеются также контакты с десятью детскими домами Краснодарского края (им оказывалась разовая помощь во время наводнения).

Кроме обычной материальной помощи, направленной на удовлетворение самых насущных потребностей сирот, Движением созданы и реализуются различные программы, целью которых является расширение возможностей их подопечных:

<sup>60</sup> [www.murzik.ru](http://www.murzik.ru)





1. **«Мурландская компьютерная грамотность»** дает детям-сиротам шанс получить более квалифицированную работу и быть конкурентоспособными при поступлении в специальные средние и высшие учебные заведения. Создано 10 компьютерных классов в сиротских учреждениях для детей школьного возраста с сохранным интеллектом.

2. **«Мурландская психологическая адаптация»** рассчитана на социальных сирот, детей алкоголиков и наркоманов, переживших ужасы насилия и жестокости жизни с родителями в стадии алкогольной деградации личности. Именно поэтому психологическая диагностика и коррекция в данном случае становятся жизненно важными. В рамках этой программы разрабатываются и внедряются тренинговые программы, сиротские учреждения снабжаются специальной литературой по психологии. «мурзики» оплачивают работу психологов на местах.

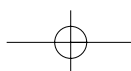
3. **«Мурландское жизненное пространство».** Необходимость создания данной программы вызвана, прежде всего, убожеством и нищетой детских домов, непригодностью помещений, нехваткой и ветхим состоянием мебели. В рамках программы разрабатываются несколько направлений: создание уголков бытовой адаптации в помещениях, где живут дети; создание мебели руками детей (в частности, кроватей и стеллажей, которые дети производят по привезенным «Мурзиками» образцам). «Мурзики» дают все необходимое: инструменты, пиломатериал, фурнитуру, лакокрасочный материал.

4. **«Мурландский олимпийский резерв»** обеспечивает сирот необходимым спортивным инвентарем, спортивной одеждой и обувью. «Мурзики» помогают организовывать и проводить спортивные мероприятия.

5. **«Мурландский шанс»** предоставляет возможность трудоустройства и дальнейшего обучения для наиболее способных выпускников сиротских учреждений.

Все описанные программы основаны на попытке изменить судьбы детей-сирот, чтобы в дальнейшем, покидая сиротские учреждения, они могли самостоятельно решать возникающие жизненные трудности и избежать попадания в «группу риска».

**Четвертый тип программ** достаточно важен как фактор более успешной реинтеграции бывших бездомных в общество. Имиджевые программы призваны не только усиливать толерантность населения по отношению к представителям социального дна и разрушать стереотипы. Они должны снижать барьеры ресоциализации представителей социально исключенных групп, поскольку имиджеориентированные мероприятия затрагивают, в том числе, работников НКО, государственных чиновни-



ков, (потенциальных) работодателей, т.е. группы, оказывающие непосредственное влияние на социальную реинтеграцию. Тут основной эффект зависит от СМИ, которые публикуют материалы как о программах для бездомных, так и о людях, поднявшихся с социального дна. Кроме того, этот тип программ направлен на то, чтобы общество начало понимать, каковы действительные причины бездомности и механизмы формирования и существования социального дна.

### Вставка 13

#### ПРИВЛЕЧЕНИЕ ВНИМАНИЯ К ПРОБЛЕМЕ БЕЗДОМНОСТИ С ПОМОЩЬЮ ФУТБОЛА<sup>61</sup>

В июле 2005 года в шотландском Эдинбурге стартовал третий чемпионат мира по уличному футболу среди бездомных. Предыдущие первенства проходили в австрийском Граце и шведском Гетеборге.

Российская сборная была представлена питерской командой «Путь домой». Возглавлял делегацию из России главный редактор уличного журнала «Путь домой» Аркадий Тюрин; в состав команды входили бездомные Санкт-Петербурга и гастарбайтеры, которые приехали в город в поисках работы и живут в Северной столице без регистрации. Начиная с октября прошлого года они готовились к чемпионату – тренировались три раза в неделю в любую погоду на стадионе «Металлострой».

В 2005 году, во второй раз подряд, победу завоевала сборная бездомных из Италии, в финале обыгравшая поляков. Сборная России финишировала на двенадцатом месте; в 2004 году сборная России была пятой.

Чемпионат мира по уличному футболу среди бездомных был организован Международной сетью уличных газет (INSP), объединяющей более 50 изданий Европы, Америки, Азии, Африки и Австралии, шведским уличным журналом ФАКТУМ при поддержке ООН и УЕФА (эта организация выделяет на призовой фонд по 1 млн швейцарских франков каждый год). Турнир использует популярность футбола в решении таких общепланетарных проблем, как бедность и нищета, сообщает официальный сайт УЕФА.

В 2003 году, например, Кубок мира для бездомных разыгрывали 18 команд из стран Европы, Бразилии, Соединенных Штатов Америки и Южной Африки. Каждая сборная составлена из 8 человек без определенного места жительства и людей, зарабатывающих на жизнь продажей газет на улицах. В штаб команд входят по два «тренера», ответственных за действия членов сборных. Команды могут иметь смешанный состав (мужчины и женщины).

<sup>61</sup><http://www.utro.ru/articles/2005/07/21/460366.shtml>, <http://newsru.com/sport/02aug2004/9903735653543.html>, [http://www.province.ru/newspapers/gazeta/3/31\(329\)/413594.html](http://www.province.ru/newspapers/gazeta/3/31(329)/413594.html)

**Вставка 14****РАБОТА С ОБЩЕСТВЕННЫМ МНЕНИЕМ: ПОВЫШЕНИЕ ТОЛЕРАНТНОСТИ  
И СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПРИВЛЕЧЕНИЕ  
ВОЛОНТЕРОВ И МЕСТНЫХ ДОНОРОВ<sup>62</sup>**

Организация «Ночлежка» из г. Санкт-Петербурга ежегодно, с 17 октября по 25 декабря проводит акцию «Человек – человеку», а с 25 декабря по 10 января – акцию «Рождество для всех». Эти мероприятия призваны донести до общественности истинные масштабы и причины бездомности, а также привлечь общественность к участию в разрешении проблемы бездомности. В качестве инструментов для достижения данных целей организация «Ночлежка» использует социальную рекламу, презентацию фильмов и видеороликов, уличные акции, концерты в клубах, фотовыставки, издание книг, публикации в прессе и выступления на телевидении. Так, при поддержке Государственного центра фотографии проводилась выставка с участием профессиональных фотографов. Впоследствии, включив в себя работы местных фотохудожников, выставка экспонировалась во Владимире и Тольятти.

Через средства массовой информации организация обращается к организациям и жителям города с просьбой помочь бездомным вещами и продуктами питания. Принесенные вещи и продукты сдаются либо в офис организации «Ночлежка», либо в передвижной пункт, который два раза в месяц объезжает «спальные» микрорайоны города.

В проектах и акциях по оказанию помощи бездомным участвуют добровольцы (около 50 человек), которые получают льготы в виде бесплатного прохода в ночные клубы и на концерты. В организации «Ночлежка» практикуются также стажировки российских и иностранных студентов.

В результате вышеперечисленных мероприятий организации «Ночлежка» удалось привлечь новых волонтеров и повысить социальную ответственность общественности. Практика показала, что деятельность организации «Ночлежка» способствует изменению негативного отношения общественности к феномену бездомности.

**Программы пятого типа** важны для формирования особого информационного поля, доступного социально исключенным гражданам. Они нужны для того, чтобы человек, попавший в стрессовую ситуацию социальной исключенности, не попал в ситуацию информационного вакуума и имел возможность сравнительно быстро найти подходящую программу для реинтеграции. Создание такого поля поддержки требует и достаточно интенсивных информационных потоков между создающими его орга-

<sup>62</sup>РБОО «Ночлежка». Итоговый отчет за 2004 год ([www.homeless.ru](http://www.homeless.ru))

низациями: это делает более эффективными обмен опытом, повышение результативности данных программ, а также перенос позитивного опыта на другие регионы.

Заметим, что создание некоего страховочного информационного поля и разнообразных программ для решения одной и той же задачи (ресоциализации представителей социального дна и снижения притока его новых представителей) необходимо потому, что социально исключенные лица различаются по своим социальным и личностным характеристикам и, следовательно, требуют такого же разнообразия от соответствующих программ. В этом случае повышается вероятность того, что конкретный человек найдет ту помощь в ресоциализации, которая будет им востребована и эффективна именно в его жизненной ситуации.

#### Вставка 15

##### РАСПРОСТРАНЕНИЕ ОПЫТА И ПОДДЕРЖКА РОССИЙСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, РАБОТАЮЩИХ С БЕЗДОМНЫМИ<sup>63</sup>

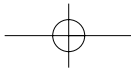
В 2004 году закончился проект «Тетрадь 2000», который объединил более тридцати НКГО Северо-Западного региона России и явился частью большого международного проекта, включающего восемь европейских стран.

Одним из результатов работы проекта «Тетрадь 2000» стало издание книги «3000 судеб»; в нее вошли 3000 посланий людей, находящихся в социальной изоляции, – бездомных, уличных детей, инвалидов, ВИЧ-инфицированных, заключенных. Цель книги – донести до общественности надежды, мечты и страхи людей, мнение которых не принято выслушивать.

Другим важным результатом работы проекта стала возможность обмена опытом НКГО, помогающих бездомным в различных регионах России (С.-Петербурге, Мурманске, Архангельске, Петрозаводске, Новгороде, Владимире, Тольятти). Так, организация «Ночлежка» из Санкт-Петербурга (первой в России начавшая комплексно помогать бездомным) оказывает информационно-методическое содействие тем НКГО, которые занимаются бездомными, и координирует распределение целевых средств, поступающих от доноров для развития подобных проектов.

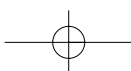
Практически все программы, имеющие своей целевой группой бездомных и «группы риска», можно оценить по следующим критериям:

<sup>63</sup> Там же.



- Соотношение затрат на проведение программы и ожидаемого результата от нее.
- Имеющиеся в распоряжении ресурсы (материальные и человеческие) на реализацию программы, как количественные, так и качественные (например, в случае человеческих ресурсов – количество, квалификация и опыт сотрудников программы).
- Наличие схожих программ в других городах/регионах/странах.
- Поддержка программы со стороны НКО, властей, общества (в том числе, ожидаемая).
- Дополняемость и заменяемость реализуемой программы уже существующими проектами (т.е. уникальность программы и ее место в существующей системе программ).
- Возможности для развития программы (ее перенос на другие территории, всяческие расширения и дополнения).
- Возможные внешние эффекты при реализации программы (как положительные, так и отрицательные).
- Конкретные условия (место и т.п.) реализации программы.

Эти критерии призваны служить ориентирами при разработке и внедрении программ и носят скорее рекомендательный характер. Кроме того, ими можно воспользоваться при составлении прогноза ожидаемого социального эффекта для привлечения внимания к программе и, например, при поисках финансирования отдельных программ.



---

## **ОПЫТ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ БЕЗДОМНОСТИ И БОРЬБЕ С СОЦИАЛЬНОЙ ИСКЛЮЧЕННОСТЬЮ**

---

**Р**ассматривая явления социальной исключенности и бездомности, необходимо подчеркнуть, что в каждой стране они имеют свои особенности, хотя отдельные аспекты все-таки схожи. Европейские страны и США уже несколько десятилетий с научной точки зрения изучают бездомность как серьезную общественную проблему, и там накоплен интересный практический опыт, который может быть с пользой применен в России.

### **Терминология**

Обратимся опять к проблеме дефиниций, на сей раз не научных, а скорее практических. Как отмечают эксперты Urban Institute<sup>64</sup>, в настоящее время государственная политика и доступ к определенным видам социальной поддержки в США связаны с конкретным, узким определением бездомности; его основным критерием является ответ на вопрос: где человеку приходится спать в конкретный день (см. определение 4). Его цель состоит в том, чтобы помочь поставщикам услуг установить клиентов, а также посчитать количество предоставленных услуг, оценить результаты своей работы. Однако данное определение не предполагает мер по прекращению бездомности на длительный период (т.е. вопрос о необходимости обеспечения человека постоянным жильем не ставится), а лишь определяет, кому помочь в каждый конкретный момент.

Согласно данным, предоставленным авторам настоящей работы И.З. Карлинским, социальные службы таких европейских стран, как Германия, Дания и Швеция, используют другое определение бездомных: «лица, у которых нет возможности иметь свое жилье». Причем имеется

---

<sup>64</sup> The Urban Institute, Washington, D.C. ([www.urban.org](http://www.urban.org))

в виду не только жилье, находящееся в собственности, но и социальное, а также то, которое человек снимает на коммерческом рынке жилья. Для включения в эту категорию не имеет значения, живут ли такие люди на улице (их меньшинство), ночуют ли в ночлежках или иных социальных учреждениях, ютятся ли у родственников и знакомых, порой неофициально это оплачивая.

Во Франции самые разные термины должны были закрепить определение социально исключенных людей. Некоторые из них включались в тексты законов, другие носили скорее дискуссионный характер; в результате там до сих пор еще нет окончательного юридического определения, что такое бездомность и кто такие бездомные. С 1990-х годов квазиюридическая аббревиатура SDF (от французского словосочетания «без определенного места жительства»), как и в России аббревиатура «бомж», стала синонимом всех остальных понятий. Синонимом понятия «клошар», которое подразумевало человека, ответственного за свою ситуацию. Синонимом понятия «человек, лишившийся крова» (так называют, в том числе, жертв природных катастроф). Синонимом слова «бездомный» (этим термином с 1950-х годов обозначали тех, у кого были проблемы с жильем). В последнее время вопрос бездомности все больше соотносится с вопросом социального исключения, который, в свою очередь, связан с вопросом о правах человека. Акцент переносится на то, что новые бездомные не несут ответственности за свое положение, так как в современных условиях никто не застрахован от риска потерять работу, жилье и т.д.<sup>65</sup>

## Данные о количестве бездомных

В США основные данные о количестве бездомных собираются с помощью учета бездомных людей по месту фактического пребывания, хотя это достаточно сложное мероприятие (необходимо минимизировать случаи повторного учета, сокращая, например, длительность учетного процесса; позаботиться о широте охвата и т.п.)<sup>66</sup>.

Оценки численности бездомных во Франции разнятся (на порядок!) в зависимости от источников, публикующих цифры (службы полиции, об-

<sup>65</sup> Дамон Ж. Система помощи бездомным во Франции: история, организация, методология // Материалы семинара «Работа с бездомными в России и Франции: обмен опытом». СПб., 2002.

<sup>66</sup> National Coalition for the Homeless, <http://nationalhomeless.org/howmany.html>

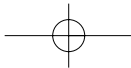
ществленные организации, журналисты, которые могут располагать такими сведениями). В национальном масштабе оценки колеблются от 50 000 до 800 000 бездомных. Можно отметить, что сильнейший разброс в оценках – не только российская проблема. В настоящий момент во Франции используют методику переписи и подсчета, позаимствованную в США; она позволяет учитывать большое количество факторов за конкретный период времени. В статистических обследованиях бездомными считаются люди, проводившие данную и предыдущую ночь на улице или в приюте. Пользуясь этим критерием, в январе 2000 года по всей Франции насчитали приблизительно 65 000 бездомных. Даже с оговоркой, что эти цифры справедливы только для того дня и недели, когда проводилось обследование, они вызвали дискуссию; по мнению одних, слишком мало насчитали, по мнению других – слишком много. Как отметил Жюльен Дамон: уже затратив на обследование колоссальные средства, обратили внимание на то, что вопрос о численности бездомных не самый интересный, потому что никогда не удастся узнать точно, сколько их в действительности<sup>67</sup>.

## Ответ государства на вызовы бездомности

Вопрос о бездомности традиционно рассматривался во Франции прежде всего с точки зрения правонарушения, в данном случае бродяжничества и попрошайничества. В уголовный кодекс, обнародованный Наполеоном в самом начале XIX века, была включена соответствующая статья, и только в 1994 году она была изъята из Уголовного кодекса (на три года позже, чем в России). Иными словами, основная функция государственной власти по отношению к бездомным, заключающаяся в репрессиях и подавлении, перестала осуществляться. Борьба с социальным исключением превратилась в один из декларируемых приоритетов социальной политики. В 1998 году был принят Закон против исключения, который определяет совокупность мер, регламентируемых государством и обязывающих каждый город и каждый регион иметь программы действий по приему лиц, а также по предоставлению жилья и оказанию помощи лицам, оказавшимся в неблагоприятных условиях, с приоритетной целевой направленностью на бездомных.

<sup>67</sup> Дамон Ж. Система помощи бездомным во Франции.



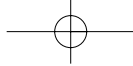


В США в 1987 году был принят закон о социальной поддержке бездомных (McKinney Homeless Assistance Act), большая часть программ, которые регулируются этим документом, предполагают привлечение определенного процента нефедеральных ресурсов. После принятия закона на услуги для бездомных стало направляться существенно больше средств. Поначалу основная часть денег шла на ремонт, обновление и строительство зданий, которые могли бы использоваться как временные приюты (ночлежки). В первые три года количество мест в приютах возросло в полтора раза. В последующие годы, когда потребность в новых спальных местах снизилась, деньги стали идти, главным образом, на программы реабилитации бездомных и обеспечение их различными услугами. В 1995 году финансирование из федерального бюджета достигло 1 миллиарда долларов. При этом на государственном уровне стала продвигаться идея «непрерывной помощи» (continuum of care) и «согласованного обслуживания» (coordinated services); это предполагает, что в каждом местном сообществе бездомный человек, находящийся на любой ступени социального исключения, получает всю необходимую ему помощь. При этом доступ к различным услугам обеспечивается с помощью координационных центров, которые позволяют сделать так, чтобы все поставщики услуг были осведомлены обо всех услугах, предоставляемых их клиенту. Новые требования привели к тому, что начался диалог между местными сообществами и поставщиками услуг, которые лучшие узнали о местных ресурсах и имеющихся возможностях<sup>68</sup>.

На сегодня главной задачей во Франции является также эффективная координация усилий всех, кто участвует в решении проблемы бездомности. Исторически сложилось так, что в этой стране всегда было множество различных инстанций, занимавшихся вопросами бедных, в том числе бездомных: от церкви до государственных служб, включая местные власти и сектор, который образуют общественные организации. Однако в результате те, кто работают в сфере помощи бездомным, стали проводить все больше времени на организационных собраниях, на обсуждениях вопросов финансирования, в политических и юридических баталиях между собой, иногда довольно ожесточенных, и все больше отрываются от реальности и непосредственной помощи<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Burt M., Aron L.Y., Lee E., with Valente J. Helping America's Homeless / (www.urban.org)

<sup>69</sup> Дамон Ж. Система помощи бездомным во Франции.



Кроме того, во Франции, как и повсюду в Европе, отсутствует устойчивое сотрудничество между городами. У каждого города при определении стратегии, связанной с проблемой бездомных, возникает дилемма: помогать только «собственным» бедным или отсылать их в «щедрые» города.

Общей современной проблемой является недоступность для большинства бездомных и тех, кто находится на грани бездомности, программ государственной системы социальной защиты населения, т.е. недоступность значительного источника ресурсов для выхода из жизненного кризиса. Специальные программы для бездомных помогают только тем, кто в данный момент уже попал в эту категорию. Очень редкие долгосрочные местные программы включают в свои задачи уменьшение и предотвращение бездомности или изменение условий, которые приводят к бездомности.

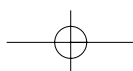
Рассмотрим, как решается вопрос организации постоянного жилья для бездомных. В ряде европейских стран, в США и Канаде созданы общедоступные открытого доступа, где бездомному предоставляется место, арендную плату за которое вносит государство. Были открыты и гостиницы, где можно снять комнату на условиях недельной оплаты или при предоставлении ваучера. С целью создания таких гостиниц местные власти предоставляли налоговые льготы, свободную общественную землю, пустующие здания. Для обеспечения жильем использовалась также реконструкция ветхого, заброшенного жилого фонда с организацией общественных работ, в которых принимали участие и бездомные. В Канаде людей, которые собираются заняться самовозведением жилья, обеспечивают технической и финансовой поддержкой за счет государственных субсидий, организации строительных кооперативов и ассоциаций размещения, прежде всего в сельской местности. Для постоянного размещения бездомных используется и такой способ, как аренда частного разрушающегося дома на срок от одного года до пяти лет, за минимальную плату, при условии ремонта дома<sup>70</sup>.

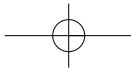
### **Трудоустройство как важнейший фактор преодоления бездомности**

По американским данным, 17% трудоустроенных бездомных не могут покончить с бездомностью; для тех же, у кого нет работы, это фактически

---

<sup>70</sup> Лиходей О.А. На пути к социальному государству: поиск способов преодоления маргинализации населения. Проблемы современной экономики. 2004. № 4 (12).





ки нереально<sup>71</sup>. Исследования показали, что основными трудностями при поиске работы являются недостаток образования и конкурентных трудовых навыков, низкая мобильность, плохие условия жизни, недостаток медицинского обслуживания<sup>72</sup>.

Эксперты разных стран сходятся во мнении, что трудоустройство бездомного является ключевым методом реабилитации и фактором, который в решающей степени определяет возврат социально исключенного человека в общество. В Европе есть организации, которые достаточно эффективно трудоустраивают бездомных. Например, организация Business Action on Homelessness сотрудничает более чем с 200 компаниями по всей Великобритании, привлекая бездомных на систематическую работу, которая в отдельных случаях становится для них постоянной. Тем не менее даже такие успешные проекты не обходятся без трудностей.

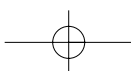
Одна из существенных проблем такова: исключенные люди могут усугубить свое положение, соглашаясь на невостребованные рабочие места, в низкооплачиваемой отрасли промышленности, с небольшими возможностями карьерного роста и т.п. В результате для тех бывших бездомных, которые действительно стремятся изменить свою жизнь, возникает дополнительный барьер. Успех и выигрыш от более стабильного образа жизни представляются незначительными, так как они не приводят к реальному возвращению человека в общество, а, напротив, помещают его в замкнутый круг низких заработков и маленьких перспектив.

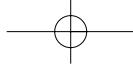
Эффективными признаются программы по получению простых жизненных навыков, что зачастую может послужить началом к получению навыков на профессиональном уровне и привести к последующему трудоустройству. Это хорошо работает при обучении приготовлению пищи, управлению бюджетом или, например, ремесленному мастерству.

Как отмечается, при проверке навыков бездомных необходим оптимистический подход, то есть фокусироваться надо именно на том, что они могут и умеют делать. Обычно а priori существует ожидание, что у человека, прошедшего через бездомность, обязательно есть серьезные пробелы в навыках и умениях, которые нужно восполнить, прежде чем искать ему работу. И часто упускаются из вида те особые навыки, которые подчас приобретает человек в сложных жизненных условиях, такие как

<sup>71</sup> <http://www.nationalhomeless.org/publications/facts.html>

<sup>72</sup> По данным исследования U.S. Department of Labor, опубликовано на <http://nationalhomeless.org/jobs.html>.





устойчивость, гибкость или умение быстро сходиться с людьми, находящимися в схожем положении.

Для достижения устойчивого результата важна возможность в случае необходимости получать советы как от сотрудников организаций, помогающих бездомным, так и от людей (уже после прохождения ими курса реабилитации), сталкивавшихся с аналогичными трудностями. Многие организации продолжают общение на неформальном уровне или позволяют клиентам жить в приютах до тех пор, пока они не смогут самостоятельно обеспечить себе другое жилье. В английской организации St. Mungo's даже действует специальный проект «Связь с работой», который направлен на сохранение отношений и поддержку трудоустроившихся клиентов. В первый период возвращения к трудовой деятельности хорошие результаты может принести наставничество человека, пережившего похожую ситуацию. Новые коллеги могут объяснить рабочие аспекты, но немногие из них в состоянии вообразить, что чувствует человек, попавший в рабочий коллектив после длительного периода социального исключения<sup>73</sup>.

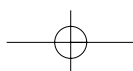
## Примеры проектов и программ для бездомных

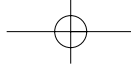
В 1996 году в Америке провели Национальный обзор поставщиков помощи бездомным и их клиентов (NSHAPC). Обзор основывался на методологии, впервые использованной в исследованиях Urban Institute 1987 года, посвященных анализу бездомности. Это первая попытка собрать обширную разностороннюю информацию, необходимую для государства как заказчика услуг. Полученные цифры и факты имеют общенациональный охват; цель произвести полный подсчет или оценить количество бездомных не ставилась.

По оценкам NSHAPC, в США в 1996 году было приблизительно 40 000 программ помощи бездомным, реализацию которых осуществляли примерно 21 000 центров обслуживания. Некоммерческие организации управляли 85% всех программ; государственные структуры управляли только 14%. Среди некоммерческих организаций светские управляли

---

<sup>73</sup> *Lownsbrough H.* Include me in: how life skills help homeless people back into work. ([www.crisis.org.uk](http://www.crisis.org.uk)).





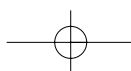
51% всех программ помощи бездомным, а религиозные – 34%. Нерелигиозные организации заняты более чем половиной программ, предоставляющих временное жилье, а религиозные в большинстве своем управляют продовольственными программами, в то время как государственные структуры полностью отвечают более чем за половину медицинских программ.

По данным NSHAPC, в США действует 16 типов программ социальной поддержки бездомных:

- экстренный приют (5700 программ);
- временное жилье (4400 программ);
- программы постоянного жилья для бывших бездомных;
- распространение ваучеров для экстренного предоставления места для ночлега<sup>74</sup> (3100 программ);
- программы, принимающие ваучеры и предоставляющие место для ночлега;
- продуктовые склады (9000 программ);
- полевые кухни;
- мобильные продуктовые программы (3500 программ);
- программы по физическому здоровью;
- программы по психическому здоровью;
- программы борьбы с алко- и наркозависимостью;
- программы по ВИЧ/СПИД;
- программы для помощи нуждающимся на улице;
- убежища;
- трудовые лагеря для мигрантов, которые предоставляют временное экстренное жилье бездомным;
- другие программы.

В 2001 году сеть поставщиков America's Second Harvest (ASH) включала приблизительно 26 300 продуктовых складов в США. Религиозные организации управляют 75% из них. Больше чем 90% продуктовых складов используют труд волонтеров или полностью состоят из них. Только одна треть складов имеет оплачиваемый штат. В 2001 году ASH включала 4100 приютов в Соединенных Штатах, из которых 43% управлялись религиозными организациями.

<sup>74</sup> Более подробно см.: *Sard B., Fischer W.* House VA-Hud Appropriations Bill Would Jeopardize Access To Housing Vouchers For Low-Income Families / Center on Budget and Policy Priorities, 2002. <http://www.cbpp.org/10-9-02hous.htm>



## Система мониторинга свободных мест

Наличие пустых койко-мест в приюте, транзитном центре или центре постоянного размещения неэффективно и обходится дорого. В этом случае расходы программы не снижаются, и бездомные, которые могли бы получить услуги, не получают их. В США организации централизованно могут зарегистрировать наличие свободных коек (посредством телефона или по Интернету, через специализированные программы). Агентства, в свою очередь, включают нового человека в программу, зная, что свободные места имеются. Есть системы, которые позволяют даже бронировать места. Некоторые города, управляя системой мониторинга свободных мест, добились сокращения пустующих коек до 1%.

## Индивидуальная работа с клиентом<sup>75</sup>

Начиная с 1980-х годов индивидуальный подход как стратегия помощи бездомным получил широкое распространение в США. В 1991 году были выделены шесть основных функций программ индивидуального сопровождения клиентов (Willenbring и др.)<sup>76</sup> :

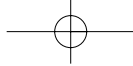
1. Участие в разъяснительной работе, поиск и привлечение клиентов.
2. Оценка сильных и слабых сторон, индивидуальных потребностей каждого клиента.
3. Создание индивидуального и комплексного плана обслуживания каждого клиента.
4. Осуществление связи между клиентами и организациями, оказывающими необходимые услуги.
5. Осуществление мониторинга реализации клиентами их планов реабилитации и сохраняющихся или возникающих потребностей.
6. Защита интересов клиентов (гарантия, что они получают качественные услуги).

Они предложили также несколько других функций, которые присущи многим, но не всем подобным программам:

7. Прямое обслуживание вместо простой переадресации клиентов к другим поставщикам услуг.
8. Обеспечение оперативной помощи в кризисной ситуации.

<sup>75</sup> Ее называют также «работа со случаем», case management.

<sup>76</sup> Levinson D. Encyclopedia of homelessness. Thousand Oaks (Calif.); London: SAGE, cop. 2004



9. Правозащитные действия и продвижение изменений социальной системы, например проведение более благоприятной жилищной политики по отношению к бездомным.

10. Создание необходимых ресурсов, таких как жилье и рабочие места.

Количество клиентов может быть относительно многочисленным (пятьдесят или больше клиентов на одного социального работника одновременно).

В качестве примера борьбы с социальной исключенностью в Англии приведем опыт одной из самых крупных организаций, помогающей бездомным, – St. Mungo's. Среди инновационных решений по трудоустройству бездомных применяется определенная система мер, которая включает в себя<sup>77</sup>:

**Связь с работой (Employment Link):** единственный проект в стране, который помогает бездомным уже после того, как они начинают работать.

**Склад одежды (The Clothes Store):** предоставление необходимой одежды бездомным для прохождения собеседований с работодателями, а также тем, кто только начал работать и ждет первой зарплаты.

**Связь с работодателями (Placement Link):** поиск работодателей, которые готовы предоставить временные или постоянные рабочие места для бездомных.

**Мастерская (The Workshop):** эта схема предлагает заработок и реабилитацию посредством обучения навыкам работы по дереву и изготовления мебели (оборот более 25 000 фунтов в год).

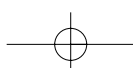
**Волонтерство:** бездомные мужчины и женщины работают вместе с местными волонтерами, благоустраивая общественные места, получают навыки садоводства и ландшафтного дизайна.

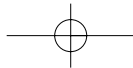
**Голосовая почта для всех (Voicemail4all):** проект предоставляет бездомным людям номер телефона и голосовой почты, который они могут оставлять в качестве контактного для потенциальных работодателей.

В заключение кратко рассмотрим мероприятия по спасению бездомных от холода в Берлине<sup>78</sup>. По оценкам, всего бездомных в Берлине около 7000, при этом ночевать на улице приходится примерно 2000 из них, остальные находят приют у знакомых. Для них открыты более 70 ноч-

<sup>77</sup> Hard work for the homeless ([www.mungos.org](http://www.mungos.org)).

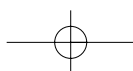
<sup>78</sup> Ein warmes Obdach bei klirrender Kälte. Berliner Woche, 01.02.2006.





лежных 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 открыты все станции метро): в 21 час начинается объезд города в поисках нуждающихся бездомных, которых перевозят в ночлежный дом «Городской миссии». Автобус существует уже более одиннадцати лет, проект финансируется одним из районов Берлина. Бездомному, который ни в какую не соглашается ехать в ночлежку, приносят горячий чай, теплые вещи, спальный мешок, одеяло и ежедневно заезжают к нему.

В ночлежном доме работают врач (на его долю выпадает по большей части лечение обморожений) и несколько сотрудников-добровольцев (они не только раздают горячий чай и суп, но и готовы выслушать своих «клиентов»). Ежедневно услугами ночлежки пользуются до 140 человек. Употребление алкоголя и наркотиков там, конечно, запрещено, ножи и бутылки должны быть сданы сотрудникам ночлежного дома и возвращаются владельцам при выходе из заведения. Спальные комнаты снабжены матрасами, одеялами, подушками и постельным бельем. Отдельная комната отведена для женщин. В ночлежный дом можно приводить своих собак: сотрудники ночлежки считают, что запреты в данном случае могут привести к тому, что бездомные с собаками предпочтут остаться на улице, чтобы не разлучаться со своим единственным другом.





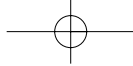
---

## ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

---

**П**роведенное обзорное исследование феномена бездомности в России носит, конечно, фрагментарный характер. Однако оно позволяет утверждать, что самой острой и злободневной проблемой, способствующей формированию замкнутого круга бездомности и связанного с ней бесправия, является отсутствие в обществе устойчивых и полноценно работающих механизмов, которые бы препятствовали попаданию человека в ситуацию бездомности, а если такое все же случается – способствовали бы его возвращению к полноценной общественной жизни. Наше общество в значительной степени игнорирует эту проблему, а людей, столкнувшихся с ней, фактически выталкивает на социальное дно.

Трудно не признать, что причина ущемления прав бездомных кроется в низком уровне благосостояния населения в целом и в затрудненной доступности общественных благ – не только для бездомных, но и для многих социально уязвимых групп населения. Низкое качество жизни способствует распространению рискованных стратегий поведения, которые нередко ведут к бездомности. Однако в российском обществе самыми существенными часто становятся не сугубо материальные проблемы (неспособность платить за квартиру из-за низкого текущего дохода и необходимости расходовать имеющиеся средства, допустим, на лечение), а институциональные барьеры. Среди последних едва ли не главное место занимают забюрократизированные и имеющие высокий коррупционный потенциал процедуры взаимодействия государственных органов с гражданами. Сложности в восстановлении утраченных документов и при регистрации по месту жительства; затрудненный доступ граждан к информации; фактическое отсутствие механизмов обратной связи государственных органов с населением; низкая заинтересованность государства в качестве предоставляемых им услуг; сохраняющийся принцип перекладывания основных издержек на гражданина – таковы проявления институциональных барьеров. Люди, имеющие высокую социальную уязвимость и риск оказаться бездомными, преодолеть эти барьеры зачас-

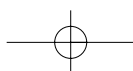


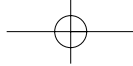
тую просто не в состоянии. Исследования показывают: попадание в положение бездомного – именно в силу устройства общественных институтов – означает для многих невозможность выхода из сложившейся ситуации, а увеличение срока нахождения человека в «пограничном состоянии» (например, после лишения свободы) увеличивает, в свою очередь, вероятность его маргинализации.

Кризис института семьи, о котором говорят многие исследователи, также влияет на рост риска бездомности для отдельных групп населения. В числе факторов, усугубляющих проблему бездомности, приходится называть масштабы теневой миграции, нелегальной занятости и теневой экономики в целом; «выпадение» бездомных из нормативно-правовой базы, регулирующей предоставление общественных услуг; слаборазвитые механизмы функционирования рынка жилья; слабость и неэффективность судебной системы; межведомственную разобщенность органов управления социальной сферой.

Бездомность во многом сродни рабству, так как оно лишает человека практически всех базовых прав: на охрану здоровья, на информацию, на оплачиваемый труд, на социальную поддержку, на образование, на свободу передвижения по стране и т.д. Даже немногие существующие государственные и местные программы помощи бездомным зачастую страдают тем, что сосредоточиваются лишь на предоставлении простейших бытовых услуг (ночлег, санитарная обработка, питание), не занимаясь вопросами соблюдения прав человека или созданием условий для полной социальной интеграции. И в обществе такие программы (немногим отличающиеся по комплексности от приютов для животных) нередко воспринимаются как единственно возможные и оптимальные формы содействия бездомным.

Проблема бездомности не является объектом активных действий государства, а отсутствие достоверного мониторинга нарушений прав бездомных и оценки масштабов этого социального явления не позволяет выработать эффективную комплексную стратегию профилактики бездомности и ресоциализации бездомных. Многие вопросы, без решения которых невозможно создать полноценную систему противодействия росту бездомности, пока остаются без ответа. Это касается, в частности, ведомственных ограничителей и административных барьеров, затрудняющих доступ бездомных к рынкам труда, медицинской помощи, образовательным институтам, информации, судебной и правовой защи-





те. В случае бездомности подход общества к проблеме должен быть не только межведомственным и комплексным, но и – что еще более важно – основанным на приоритетности прав человека, уважении достоинства каждой личности и презумпции социальной незащищенности (а не преступности) бездомных. Особенно важно, чтобы этот подход соблюдался в практике работы правоохранительных органов и медицинских учреждений, от деятельности которых нередко зависят не только здоровье и достоинство, но и жизнь бездомного человека. Очевидно, что достичь уважения к правам и свободам бездомных невозможно без полноценного сотрудничества органов государственной власти и гражданского общества. Причем речь идет не о совместных заседаниях и слушаниях (хотя они тоже важны для формирования целостной политики). Речь идет о повседневной деятельности, об общественном контроле над действиями государства, о систематическом обмене информацией, о привлечении финансовых, материальных и людских ресурсов к осуществлению совместных общественно-государственных программ помощи и ресоциализации бездомных.

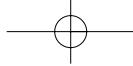
Мы постарались показать, насколько важен вопрос о причинах бездомности. От ответа на него зависят рекомендации по содействию бездомным, включая тех из них, кто маргинализирован обществом. Такими причинами могут быть как уже названные институциональные факторы, находящиеся в сфере ответственности государства и органов местного самоуправления, так и индивидуальные социальные риски. Программы помощи обязаны учитывать все эти причины. А это значит, что они должны быть направлены на повышение информированности и знаний общества о проблеме бездомности; на правовую защиту и поддержку, на содействие группам особого риска; на обучение сотрудников государственных и муниципальных структур, которые в своей деятельности могут сталкиваться с бездомными; на развитие законодательства и нормативно-правовой базы, способствующей фактическому, а не только номинальному уравниванию бездомных в правах с остальными жителями страны.

Обязательное требование к любым государственным и местным программам профилактики бездомности и содействия бездомным в восстановлении их прав и свобод – регулярность и систематичность. Не менее важна однонаправленность усилий государственных структур и общественных организаций, задающих в настоящее время тон и определяющих лучшие практики, которые складываются в области оказания поддержки

бездомным и их ресоциализации. Приведенные в публикации примеры иллюстрируют утверждение, что в области содействия бездомным (как и во многих других социально значимых областях) российские негосударственные некоммерческие организации часто являются носителями тех знаний и опыта, которые должны стать повседневной практикой работы государственных и муниципальных структур. Однако в силу общей нестабильности политических и финансовых условий для развития некоммерческих организаций их деятельность ослабляется и нередко попадает в зависимость, в том числе материальную, от государственных органов; а это отнюдь не способствует эффективному партнерству и развитию новых программ помощи бездомным. Особо отметим, что существующие условия финансирования социальных программ и неравные налоговые условия внедрения социального заказа<sup>79</sup>, который могли бы исполнять общественные организации, не позволяют негосударственному сектору более активно развивать услуги по ресоциализации бездомных и профилактике бездомности.

Среди практических механизмов, внедрение которых можно рекомендовать на основе изучения опыта, описанного в данной книге, назовем в первую очередь регистрацию по месту фактического проживания в дополнение к существующим формам регистрационного учета (регистрации по месту жительства и по месту пребывания). Введение данного понятия в правовое поле должно быть произведено не для того, чтобы создать очередной административный барьер. Напротив, лица, не имеющие возможности зарегистрироваться по месту жительства, смогут таким образом получить документ, который определяет территорию муниципального образования (где фактически проживает бездомный) и дает ему права на пользование медицинскими и социальными услугами, а также – что самое важное – право зарегистрироваться в качестве нуждающегося в социальном жилье, предоставляемом по договору социального найма из муниципального жилого фонда. Статус данного понятия и соответствующего ему документа требует полноценной правовой проработки, чтобы его введение не спровоцировало волну фальсификаций и злоупотреблений (особенно в отношении претензий на социальное жилье наиболее привлекательных рынков). Однако эта работа возмож-

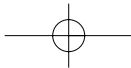
<sup>79</sup> См. подробнее: *Чагин К.Г.* Организация предоставления социальных услуг: содержать или покупать? // Социальный заказ как инструмент социальной политики органов местного самоуправления. Владимир, 2004.



на и необходима, особенно с учетом складывающейся на региональном уровне новой нормативно-правовой базы, которая касается предоставления социального жилья.

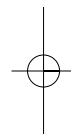
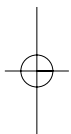
Опыт защитников прав бездомных, а также опыт равнодушных к этой проблеме людей и организаций, отраженный в настоящей публикации, указывает на необходимость параллельного внедрения широкого спектра практических механизмов содействия. Их можно сгруппировать вокруг трех основных типов программ: (1) работа с людьми, которые уже оказались в ситуации бездомности (консультирование, правовая защита, реабилитация, трудоустройство и т.п.); (2) помощь бездомным представителям социального дна в форме удовлетворения их первичных потребностей (убежище, защита от насилия, одежда, питание, первичная медицинская помощь); (3) превентивные меры, направленные на «группы риска»: бывших заключенных, неимущих, утративших жилье в результате сделок с недвижимостью и т.п. В этих целях надо создать сообщество, включающее различные организации (общественные, деловые, муниципальные, волонтерские, государственные), главной целью которого стала бы координация усилий, направленных на решение проблем социально исключенных бездомных людей. И главное при этом не столько распределение функций, сколько создание единого информационного поля для более эффективного оказания помощи бездомным и группам риска.

В связи с этим следует еще раз напомнить: в России существует огромное поле не только для практических действий, но и для углубленных исследований проблемы бездомности и маргинализованного слоя бездомных. Собираемая статистика часто поверхностна, нет смысла даже говорить о ее репрезентативности. Регистрация по месту фактического проживания (о чем было сказано выше) наряду с масштабной информационной кампанией, нацеленной на бездомных, позволили бы не только оказать им действенную помощь, расширить охват медико-социальными услугами, но и собрать более представительную, по сравнению с имеющейся, статистическую информацию. Частично этот вопрос решен в Санкт-Петербурге, где с 1998 года действует государственное учреждение «Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства». Бездомным, которые имели последнюю регистрацию по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде), выдают



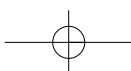
справку о постановке на учет<sup>80</sup>. Так или иначе, проведение политики в данной сфере (как и в любой другой) требует серьезной информационной основы. Она позволит дать обоснованные ответы как минимум на три основных вопроса: (а) каковы факторы, повышающие риск бездомности, и соответствующие им превентивные меры, направленные на тех, кто подвергается большему риску; (б) каковы самые эффективные действия по реабилитации тех бездомных, кто уже находится на социальном дне; (в) как соотносятся затрачиваемые государством ресурсы на содействие бездомным и профилактику бездомности с получаемым социально-экономическим и гуманитарным эффектом.

По нашему мнению, очень важно поддерживать диалог между теми, кто занимается изучением рассмотренной проблемы и непосредственно помогает бездомным сегодня, и теми, кто принимает решения в органах государственного и муниципального управления. Для этого на сайте Фонда «Институт экономики города» ([www.urbanomics.ru](http://www.urbanomics.ru)) планируется создать постоянную интерактивную площадку для общения всех заинтересованных лиц. Мы Вас приглашаем!



---

<sup>80</sup> Приказ Комитета по труду и социальной защите населения администрации Санкт-Петербурга от 16 февраля 1998 г. №10 «Об утверждении типовых форм документов городского пункта учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства».



---

## БИБЛИОГРАФИЯ

---

1. *Абрахамсон П.* Социальная эксклюзия и бедность // *Общественные науки и современность.* 2001. №2.
2. *Гутов Р.Н., Никифоров А.Н.* Бездомность и тенденции ее развития // *Народонаселение.* 2001. №4.
3. *Дамон Ж.* Система помощи бездомным во Франции: история, организация, методология // *Материалы семинара «Работа с бездомными в России и Франции: обмен опытом».* СПб., 2002.
4. *Итоги всероссийской переписи 2002 г. Т. 6: Число и состав домохозяйств.*
5. *Карлинский И.З.* Анализ социального и правового положения бездомных в современной России. СПб.: Дельта, 2004.
6. *Мозаика российского добровольчества: факты, ресурсы, мнения.* Р.-на-Д., 2003.
7. *Невидимые обитатели улиц. Бездомные люди и «Врачи без границ» – 11 лет в России.* Москва, 2004.
8. *О’Салливан А.* Экономика города. М.: ИНФРА-М, 2002.
9. *Предложения к стратегии содействия сокращения бедности в России: анализ и рекомендации.* Выпуск 1. Тематическая группа ООН по проблемам бедности. Издание бюро МОТ. Москва, 2002.
10. *Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования) / Международная организация миграции (МОМ), Бюро МОМ в России.* М.: Гендальф, 2004.
11. *Работа с бездомными в России и Франции: обмен опытом.* Материалы семинара. «Каритас России». 2002.
12. *Римашевская Н.М.* Человек и реформы: Секреты выживания. М.: РИЦ ИСЭПН, 2003.
13. *3000 судеб: [Акция «Тетрадь 2000. От слов к делу...» в рамках проекта «Правовая помощь бывшим заключенным и бездомным»].* СПб.: Благотворительная общественная организация «Ночлежка», 2004.

14. *Школяренко Е.А.* Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование // Журнал российского права. 2004. №5.
15. *Levinson D.* Encyclopedia of homelessness. Thousand Oaks (Calif.); London: SAGE, 2004.
16. *Lownsbrough H.* Include me in: how life skills help homeless people back into work ([www.crisis.org.uk](http://www.crisis.org.uk)).
17. IOM in Eastern Europe and Central Asia. Issue 17. October-December 2004. International Organization for Migration.
18. IOM News. September 2004. International Organization for Migration.
19. IOM Open Forum. Information Series. Issue 4. July 2002. IOM International Organization for Migration. Moscow Migration Research Programme.
20. IOM Open Forum. Information Series. Issue 5. August 2002. IOM International Organization for Migration. Moscow Migration Research Programme.
21. *McDonald J.F.* Fundamentals of Urban Economics. University of Illinois at Chicago, 1997.
22. Migration. June 2005. International Organization for Migration.
23. National Survey of Homeless Assistance Providers and Clients. Questionnaire. Interagency Council on the Homeless and U.S. Department of Housing and Urban Development. 1996.
24. *Burth M.* Practical Methods for Counting Homeless People. A Manual for States and Local Jurisdictions. 1992.
25. Social Exclusion and Anti-Poverty Strategy. Research Project on the Patterns and Causes of Social Exclusion and the Design of Policies to Promote Integration: A Synthesis of Findings, 1998 ([www.ilo.org/public/english/bureau/inst/papers/synth/socex](http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/papers/synth/socex)).
26. Strategies to Combat Homelessness. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Nairobi, 2000.
27. The IOM Moscow Times. Issue 3. January 2005. International Organization for Migration.
28. Trafficking in Unaccompanied Minors in the European Union. A pilot project whose aim is to combat the trafficking in human beings. International Organization for Migration, 2002.



---

## ИНТЕРНЕТ-ИСТОЧНИКИ

---

[www.homeless.ru](http://www.homeless.ru) – РБОО «Ночлежка», СПб.

[www.migrant.ru](http://www.migrant.ru) – Форум переселенческих организаций

<http://sofist.socpol.ru> – Система Организации фактографической информации по социологической тематике

[www.prrc.ru](http://www.prrc.ru) – Пермский региональный правозащитный центр

[www.murzik.ru](http://www.murzik.ru) – Помощь детям-сиротам, инвалидам и больным детям из малоимущих семей

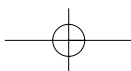
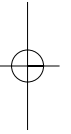
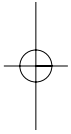
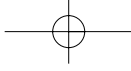
[www.miloserdie.ru](http://www.miloserdie.ru) – Комиссия по церковной социальной деятельности при Епархиальном совете г. Москвы

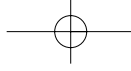
[www.urban.org](http://www.urban.org) – Институт города, США.

[www.mungos.org](http://www.mungos.org) – Организация, оказывающая помощь бездомным Лондона, Великобритания.

[www.nationalhomeless.org](http://www.nationalhomeless.org) – Национальный союз помощи бездомным, США.

[www.crisis.org.uk](http://www.crisis.org.uk) – Организация «Кризис», оказывающая помощь бездомным, Великобритания





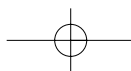
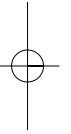
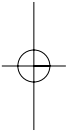
---

---

## ПРИЛОЖЕНИЕ

---

---



Численность домохозяйств, в том числе домохозяйств бездомных, согласно Переписи населения 2002 года

	Число частных домохозяйств	Средний размер частного домохозяйства	Число домохозяйств	Численность членов домохозяйств	В т.ч. из 1 человека	из 2 человек	из 3 и более человек	Средний размер домохозяйства, человек	Количество домохозяйств на 1000 частных домохозяйств	Количество бездомных на 1000 чел. населения
1	2	3	4	5	6	7	8	8	10	11
<b>Российская Федерация</b>	<b>52 711 375</b>	<b>2,7</b>	<b>68 077</b>	<b>142 559</b>	<b>58 251</b>	<b>2802</b>	<b>7024</b>	<b>2,1</b>	<b>1,29</b>	<b>1,00</b>
Городские населенные пункты	39 236 582	2,7	63 173	134 409	54 401	2312	6460	2,1	1,61	1,27
Сельские населенные пункты	13 474 793	2,8	4904	8150	3850	490	564	1,7	0,36	0,22
<b>Центральный федеральный округ</b>	<b>14 450 987</b>	<b>2,6</b>	<b>9738</b>	<b>31 036</b>	<b>6913</b>	<b>547</b>	<b>2278</b>	<b>3,2</b>	<b>0,67</b>	<b>0,83</b>
Городские населенные пункты	11 431 063	2,6	9052	29 971	6372	467	2213	3,3	0,79	1,01
Сельские населенные пункты	3 019 924	2,5	686	1065	541	80	65	1,6	0,23	0,14
<b>Белгородская область</b>	<b>559 911</b>	<b>2,7</b>	<b>233</b>	<b>258</b>	<b>215</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,42</b>	<b>0,17</b>
Городские населенные пункты	361 357	2,7	202	207	199	1	2	1	0,56	0,21
Сельские населенные пункты	198 554	2,6	31	51	16	12	3	1,6	0,16	0,10
<b>Брянская область</b>	<b>523 450</b>	<b>2,6</b>	<b>259</b>	<b>428</b>	<b>226</b>	<b>8</b>	<b>25</b>	<b>1,7</b>	<b>0,49</b>	<b>0,31</b>
Городские населенные пункты	348 618	2,7	245	357	221	6	18	1,5	0,70	0,38
Сельские населенные пункты	174 832	2,5	14	71	5	2	7	5,1	0,08	0,16
<b>Владимирская область</b>	<b>591 689</b>	<b>2,5</b>	<b>109</b>	<b>263</b>	<b>84</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>2,4</b>	<b>0,18</b>	<b>0,18</b>
Городские населенные пункты	467 313	2,6	97	236	77	8	12	2,4	0,21	0,19
Сельские населенные пункты	124 376	2,4	12	27	7	4	1	2,3	0,10	0,09
<b>Воронежская область</b>	<b>907 900</b>	<b>2,6</b>	<b>61</b>	<b>248</b>	<b>37</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>4,1</b>	<b>0,07</b>	<b>0,11</b>
Городские населенные пункты	551 149	2,6	43	207	24	2	17	4,8	0,08	0,14
Сельские населенные пункты	356 841	2,5	18	41	13	3	2	2,3	0,05	0,05

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Ивановская область</b>	<b>462 814</b>	<b>2,4</b>	<b>1530</b>	<b>1736</b>	<b>1482</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>1,1</b>	<b>3,29</b>	<b>1,56</b>
Городские населенные пункты	382 720	2,4	1513	1716	1467	21	25	1,1	3,94	1,87
Сельские населенные пункты	80 094	2,4	17	20	15	1	1	1,2	0,21	0,10
<b>Калужская область</b>	<b>402 527</b>	<b>2,6</b>	<b>223</b>	<b>411</b>	<b>188</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>1,8</b>	<b>0,55</b>	<b>0,39</b>
Городские населенные пункты	297 610	2,6	201	355	177	6	18	1,8	0,67	0,46
Сельские населенные пункты	104 917	2,5	22	56	11	4	7	2,5	0,21	0,21
<b>Костромская область</b>	<b>294 110</b>	<b>2,5</b>	<b>132</b>	<b>182</b>	<b>118</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>1,4</b>	<b>0,45</b>	<b>0,25</b>
Городские населенные пункты	197 016	2,5	100	134	92	3	5	1,3	0,51	0,27
Сельские населенные пункты	97 094	2,4	32	48	26	4	2	1,5	0,33	0,21
<b>Курская область</b>	<b>462 607</b>	<b>2,6</b>	<b>39</b>	<b>74</b>	<b>31</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1,9</b>	<b>0,08</b>	<b>0,06</b>
Городские населенные пункты	273 674	2,7	20	49	15	2	3	2,5	0,07	0,07
Сельские населенные пункты	188 933	2,5	19	25	16	2	1	1,3	0,10	0,05
<b>Липецкая область</b>	<b>460 699</b>	<b>2,6</b>	<b>104</b>	<b>236</b>	<b>71</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>2,3</b>	<b>0,23</b>	<b>0,20</b>
Городские населенные пункты	290 353	2,7	59	150	50	2	7	2,5	0,20	0,19
Сельские населенные пункты	170 346	2,5	45	86	21	14	10	1,9	0,26	0,20
<b>Московская область</b>	<b>2 496 460</b>	<b>2,6</b>	<b>919</b>	<b>1321</b>	<b>760</b>	<b>67</b>	<b>92</b>	<b>1,4</b>	<b>0,37</b>	<b>0,20</b>
Городские населенные пункты	1 982 564	2,6	661	1017	517	57	87	1,5	0,33	0,20
Сельские населенные пункты	513 896	2,6	258	304	243	10	5	1,2	0,50	0,23
<b>Орловская область</b>	<b>324 057</b>	<b>2,6</b>	<b>131</b>	<b>202</b>	<b>116</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>1,5</b>	<b>0,40</b>	<b>0,24</b>
Городские населенные пункты	203 570	2,6	115	158	106	4	5	1,4	0,56	0,30
Сельские населенные пункты	120 487	2,6	16	44	10	н/д	6	2,8	0,13	0,14
<b>Рязанская область</b>	<b>484 616</b>	<b>2,5</b>	<b>121</b>	<b>138</b>	<b>109</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,25</b>	<b>0,11</b>
Городские населенные пункты	321 633	2,6	95	106	87	5	3	1,1	0,30	0,13
Сельские населенные пункты	162 983	2,3	26	32	22	3	1	1,2	0,16	0,09
<b>Смоленская область</b>	<b>416 711</b>	<b>2,5</b>	<b>182</b>	<b>239</b>	<b>158</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>1,3</b>	<b>0,44</b>	<b>0,23</b>
Городские населенные пункты	290 621	2,5	162	212	144	11	7	1,3	0,56	0,29
Сельские населенные пункты	126 090	2,4	20	27	14	5	1	1,4	0,16	0,09

## Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Тамбовская область</b>	<b>456 272</b>	<b>2,5</b>	<b>118</b>	<b>162</b>	<b>105</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>1,4</b>	<b>0,26</b>	<b>0,14</b>
Городские населенные пункты	256 857	2,6	96	135	87	4	5	1,4	0,37	0,20
Сельские населенные пункты	199 415	2,5	22	27	18	3	1	1,2	0,11	0,05
<b>Тверская область</b>	<b>594 690</b>	<b>2,4</b>	<b>217</b>	<b>381</b>	<b>166</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>1,8</b>	<b>0,36</b>	<b>0,27</b>
Городские населенные пункты	429 955	2,5	156	284	123	17	16	1,8	0,36	0,26
Сельские населенные пункты	168 035	2,3	61	97	43	8	10	1,6	0,36	0,25
<b>Тульская область</b>	<b>660 075</b>	<b>2,5</b>	<b>217</b>	<b>468</b>	<b>169</b>	<b>15</b>	<b>33</b>	<b>2,2</b>	<b>0,33</b>	<b>0,28</b>
Городские населенные пункты	536 369	2,5	192	417	150	13	29	2,2	0,36	0,31
Сельские населенные пункты	123 706	2,5	25	51	19	2	4	2	0,20	0,16
<b>Ярославская область</b>	<b>548 538</b>	<b>2,4</b>	<b>264</b>	<b>317</b>	<b>248</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,48</b>	<b>0,24</b>
Городские населенные пункты	439 213	2,5	216	259	206	5	5	1,2	0,49	0,24
Сельские населенные пункты	109 325	2,3	48	58	42	3	3	1,2	0,44	0,23
<b>г. Москва</b>	<b>3 803 771</b>	<b>2,7</b>	<b>4879</b>	<b>23 972</b>	<b>2630</b>	<b>300</b>	<b>1949</b>	<b>4,9</b>	<b>1,28</b>	<b>2,33</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	<b>5 334 997</b>	<b>2,6</b>	<b>11 633</b>	<b>35 821</b>	<b>9448</b>	<b>523</b>	<b>1662</b>	<b>3,1</b>	<b>2,18</b>	<b>2,58</b>
Городские населенные пункты	4 373 475	2,6	11 170	34 992	9131	450	1589	3,1	2,55	3,08
Сельские населенные пункты	961 522	2,5	463	829	317	73	73	1,8	0,48	0,34
<b>Республика Карелия</b>	<b>279 915</b>	<b>2,5</b>	<b>319</b>	<b>444</b>	<b>257</b>	<b>37</b>	<b>25</b>	<b>1,4</b>	<b>1,14</b>	<b>0,63</b>
Городские населенные пункты	208 041	2,5	284	394	229	32	23	1,4	1,36	0,76
Сельские населенные пункты	71 874	2,4	35	50	28	5	2	1,4	0,49	0,29
<b>Республика Коми</b>	<b>381 626</b>	<b>2,6</b>	<b>389</b>	<b>562</b>	<b>342</b>	<b>18</b>	<b>29</b>	<b>1,4</b>	<b>1,02</b>	<b>0,57</b>
Городские населенные пункты	289 854	2,6	338	475	298	16	24	1,4	1,16	0,63
Сельские населенные пункты	91 772	2,7	51	87	44	2	5	1,7	0,56	0,35
<b>Архангельская область</b>	<b>509 035</b>	<b>2,6</b>	<b>280</b>	<b>481</b>	<b>228</b>	<b>19</b>	<b>33</b>	<b>1,7</b>	<b>0,55</b>	<b>0,36</b>
Городские населенные пункты	379 212	2,6	217	397	175	15	27	1,8	0,57	0,40
Сельские населенные пункты	129 823	2,5	63	84	53	4	6	1,3	0,49	0,26

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Ненецкий АО</b>	<b>13 886</b>	<b>2,9</b>	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Городские населенные пункты	9117	2,8	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	0,00	0,00
Сельские населенные пункты	4769	3,2	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	0,00	0,00
<b>Вологодская область</b>	<b>497 317</b>	<b>2,5</b>	<b>1309</b>	<b>1768</b>	<b>1211</b>	<b>39</b>	<b>59</b>	<b>1,4</b>	<b>2,63</b>	<b>1,42</b>
Городские населенные пункты	337756	2,5	1220	1621	1155	24	41	1,3	3,60	1,92
Сельские населенные пункты	159561	2,4	89	147	56	15	18	1,7	0,56	0,38
<b>Калининградская область</b>	<b>336 409</b>	<b>2,7</b>	<b>414</b>	<b>1256</b>	<b>268</b>	<b>19</b>	<b>127</b>	<b>3</b>	<b>1,23</b>	<b>1,38</b>
Городские населенные пункты	269 042	2,7	387	1202	253	12	122	3,1	1,44	1,65
Сельские населенные пункты	67 367	3,1	27	54	15	7	5	2	0,40	0,26
<b>Ленинградская область</b>	<b>642 273</b>	<b>2,5</b>	<b>690</b>	<b>1178</b>	<b>514</b>	<b>86</b>	<b>90</b>	<b>1,7</b>	<b>1,07</b>	<b>0,73</b>
Городские населенные пункты	425 541	2,5	572	899	449	60	63	1,6	1,34	0,85
Сельские населенные пункты	216 732	2,5	118	279	65	26	27	2,4	0,54	0,51
<b>Мурманская область</b>	<b>349 135</b>	<b>2,5</b>	<b>287</b>	<b>574</b>	<b>248</b>	<b>11</b>	<b>28</b>	<b>2</b>	<b>0,82</b>	<b>0,66</b>
Городские населенные пункты	324 840	2,5	282	567	244	11	27	2	0,87	0,70
Сельские населенные пункты	24 295	2,5	5	7	4		1	1,4	0,21	0,12
<b>Новгородская область</b>	<b>279 628</b>	<b>2,4</b>	<b>147</b>	<b>468</b>	<b>93</b>	<b>17</b>	<b>37</b>	<b>3,2</b>	<b>0,53</b>	<b>0,70</b>
Городские населенные пункты	191 272	2,5	125	431	75	15	35	3,4	0,65	0,90
Сельские населенные пункты	88 356	2,3	22	37	18	2	2	1,7	0,25	0,18
<b>Пековская область</b>	<b>308 735</b>	<b>2,4</b>	<b>146</b>	<b>216</b>	<b>109</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>1,5</b>	<b>0,47</b>	<b>0,29</b>
Городские населенные пункты	196 993	2,5	93	132	75	7	11	1,4	0,47	0,27
Сельские населенные пункты	111 742	2,2	53	84	34	12	7	1,6	0,47	0,34
<b>г. Санкт-Петербург</b>	<b>1 750 924</b>	<b>2,6</b>	<b>7652</b>	<b>28 874</b>	<b>6178</b>	<b>258</b>	<b>1216</b>	<b>3,8</b>	<b>4,35</b>	<b>6,34</b>
<b>Южный федеральный округ</b>	<b>7 183 436</b>	<b>3,1</b>	<b>12 230</b>	<b>24 604</b>	<b>10 623</b>	<b>508</b>	<b>1099</b>	<b>2</b>	<b>1,70</b>	<b>1,10</b>
Городские населенные пункты	4 356 309	3,0	10 640	21 979	9311	401	928	2,1	2,44	1,68
Сельские населенные пункты	2 827 127	3,4	1590	2625	1312	107	171	1,7	0,56	0,27
<b>Республика Адыгея</b>	<b>151 597</b>	<b>2,9</b>	<b>139</b>	<b>190</b>	<b>126</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>1,4</b>	<b>0,92</b>	<b>0,43</b>
Городские населенные пункты	82 949	2,8	127	173	117	2	8	1,4	1,53	0,74
Сельские населенные пункты	68 648	3,1	12	17	9	2	1	1,4	0,17	0,08

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Республика Дагестан</b>	<b>570 036</b>	<b>4,5</b>	<b>270</b>	<b>377</b>	<b>234</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>1,4</b>	<b>0,47</b>	<b>0,15</b>
Городские населенные пункты	239 338	4,5	269	376	233	18	18	1,4	1,12	0,35
Сельские населенные пункты	330 698	4,4	1	1	1	н/д	н/д	1	0,00	0,00
<b>Республика Ингушетия</b>	<b>64 887</b>	<b>7,1</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>7</b>	<b>н/д</b>	<b>2</b>	<b>2,7</b>	<b>0,14</b>	<b>0,05</b>
Городские населенные пункты	28 751	6,9	2	17	н/д	н/д	2	8,5	0,07	0,09
Сельские населенные пункты	36 136	7,4	7	7	7	н/д	н/д	1	0,19	0,03
<b>Кабардино-Балкарская Республика</b>	<b>227 922</b>	<b>3,9</b>	<b>70</b>	<b>1235</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>65</b>	<b>17,6</b>	<b>0,31</b>	<b>1,39</b>
Городские населенные пункты	144 872	3,5	68	1231	2	2	64	18,1	0,47	2,43
Сельские населенные пункты	83 050	4,7	2	4	1	н/д	1	2	0,02	0,01
<b>Республика Калмыкия</b>	<b>90 464</b>	<b>3,2</b>	<b>40</b>	<b>53</b>	<b>35</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1,3</b>	<b>0,44</b>	<b>0,18</b>
Городские населенные пункты	40 885	3,1	19	32	14	2	3	1,7	0,46	0,25
Сельские населенные пункты	49 579	3,3	21	21	21	н/д	н/д	1	0,42	0,13
<b>Карачаево-Черкесская Республика</b>	<b>127 488</b>	<b>3,4</b>	<b>118</b>	<b>324</b>	<b>61</b>	<b>15</b>	<b>42</b>	<b>2,7</b>	<b>0,92</b>	<b>0,75</b>
Городские населенные пункты	62 358	3,1	71	156	53	7	11	2,2	1,14	0,81
Сельские населенные пункты	65 130	3,8	47	168	8	8	31	3,6	0,72	0,68
<b>Республика Северная Осетия - Алания</b>	<b>200 191</b>	<b>3,5</b>	<b>29</b>	<b>244</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>8,4</b>	<b>0,14</b>	<b>0,35</b>
Городские населенные пункты	143 397	3,1	26	237	15	1	10	9,1	0,18	0,53
Сельские населенные пункты	56 794	4,3	3	7	2	н/д	1	2,3	0,05	0,03
<b>Чеченская Республика</b>	<b>195 304</b>	<b>5,5</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>н/д</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0,03</b>	<b>0,02</b>
Городские населенные пункты	65 741	5,6	1	6	н/д	н/д	1	6	0,02	0,02
Сельские населенные пункты	129 563	5,4	4	14	2	н/д	2	3,5	0,03	0,02
<b>Краснодарский край</b>	<b>1 745 288</b>	<b>2,9</b>	<b>7286</b>	<b>13 974</b>	<b>6530</b>	<b>217</b>	<b>539</b>	<b>1,9</b>	<b>4,16</b>	<b>2,76</b>
Городские населенные пункты	943 320	2,8	6470	12 744	5814	171	485	2	6,81	4,82
Сельские населенные пункты	801 968	2,9	816	1230	716	46	54	1,5	1,02	0,53



Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Ставропольский край</b>	<b>921 563</b>	<b>2,9</b>	<b>643</b>	<b>1225</b>	<b>538</b>	<b>35</b>	<b>70</b>	<b>1,9</b>	<b>0,70</b>	<b>0,46</b>
Городские населенные пункты	544 036	2,8	556	1041	474	28	54	1,9	1,02	0,68
Сельские населенные пункты	377 527	3,2	87	184	64	7	16	2,1	0,23	0,15
<b>Астраханская область</b>	<b>343 593</b>	<b>2,9</b>	<b>293</b>	<b>434</b>	<b>262</b>	<b>5</b>	<b>26</b>	<b>1,5</b>	<b>0,85</b>	<b>0,44</b>
Городские населенные пункты	240 948	2,8	239	318	219	4	16	1,3	0,99	0,47
Сельские населенные пункты	102 645	3,1	54	116	43	1	10	2,1	0,53	0,36
<b>Волгоградская область</b>	<b>977 189</b>	<b>2,7</b>	<b>1235</b>	<b>3614</b>	<b>937</b>	<b>84</b>	<b>214</b>	<b>2,9</b>	<b>1,26</b>	<b>1,37</b>
Городские населенные пункты	740 519	2,7	1133	3317	883	68	182	2,9	1,53	1,66
Сельские населенные пункты	236 670	2,8	102	297	54	16	32	2,9	0,43	0,45
<b>Ростовская область</b>	<b>1 567 914</b>	<b>2,8</b>	<b>2093</b>	<b>2890</b>	<b>1871</b>	<b>125</b>	<b>97</b>	<b>1,4</b>	<b>1,33</b>	<b>0,66</b>
Городские населенные пункты	1 079 195	2,7	1659	2331	1487	98	74	1,4	1,53	0,80
Сельские населенные пункты	488 719	2,9	434	559	384	27	23	1,3	0,89	0,39
<b>Приволжский федеральный округ</b>	<b>11 419 563</b>	<b>2,7</b>	<b>7138</b>	<b>12 089</b>	<b>6257</b>	<b>343</b>	<b>538</b>	<b>1,7</b>	<b>0,62</b>	<b>0,39</b>
Городские населенные пункты	8 149 105	2,7	6357	11029	5604	266	487	1,7	0,78	0,50
Сельские населенные пункты	3 270 458	2,7	781	1060	653	77	51	1,4	0,24	0,12
<b>Республика Башкортостан</b>	<b>1 429 004</b>	<b>2,8</b>	<b>1071</b>	<b>1816</b>	<b>928</b>	<b>47</b>	<b>96</b>	<b>1,7</b>	<b>0,75</b>	<b>0,45</b>
Городские населенные пункты	931 417	2,8	992	1697	873	33	86	1,7	1,06	0,65
Сельские населенные пункты	497 587	3	79	119	55	14	10	1,5	0,16	0,08
<b>Республика Марий Эл</b>	<b>263 382</b>	<b>2,7</b>	<b>80</b>	<b>84</b>	<b>77</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,30</b>	<b>0,12</b>
Городские населенные пункты	173 246	2,6	49	49	49	н/д	н/д	1	0,28	0,11
Сельские населенные пункты	90 136	2,9	31	35	28	2	1	1,1	0,34	0,13
<b>Республика Мордовия</b>	<b>332 995</b>	<b>2,6</b>	<b>203</b>	<b>227</b>	<b>193</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,61</b>	<b>0,26</b>
Городские населенные пункты	197 923	2,7	172	185	166	3	3	1,1	0,87	0,35
Сельские населенные пункты	135 072	2,5	31	42	27	2	2	1,4	0,23	0,12
<b>Республика Татарстан</b>	<b>1 305 360</b>	<b>2,9</b>	<b>542</b>	<b>1310</b>	<b>424</b>	<b>27</b>	<b>91</b>	<b>2,4</b>	<b>0,42</b>	<b>0,35</b>
Городские населенные пункты	970 540	2,8	490	1252	376	24	90	2,6	0,50	0,46
Сельские населенные пункты	334 820	2,9	52	58	48	3	1	1,1	0,16	0,06

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Удмуртская Республика</b>	<b>552 862</b>	<b>2,8</b>	<b>298</b>	<b>484</b>	<b>242</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>1,6</b>	<b>0,54</b>	<b>0,31</b>
Городские населенные пункты	395 200	2,7	244	423	195	20	29	1,7	0,62	0,40
Сельские населенные пункты	157 662	2,9	54	61	47	7	н/д	1,1	0,34	0,13
<b>Чувашская Республика</b>	<b>460 720</b>	<b>2,8</b>	<b>95</b>	<b>273</b>	<b>86</b>	<b>н/д</b>	<b>9</b>	<b>2,9</b>	<b>0,21</b>	<b>0,21</b>
Городские населенные пункты	280 515	2,8	88	266	79	н/д	9	3	0,31	0,34
Сельские населенные пункты	180 205	2,9	7	7	7	н/д	н/д	1	0,04	0,01
<b>Кировская область</b>	<b>593 666</b>	<b>2,5</b>	<b>174</b>	<b>197</b>	<b>162</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,29</b>	<b>0,13</b>
Городские населенные пункты	427 734	2,5	131	147	122	6	3	1,1	0,31	0,14
Сельские населенные пункты	165 932	2,5	43	50	40	2	1	1,2	0,26	0,12
<b>Нижегородская область</b>	<b>1 362 027</b>	<b>2,5</b>	<b>563</b>	<b>655</b>	<b>527</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	<b>1,2</b>	<b>0,41</b>	<b>0,19</b>
Городские населенные пункты	1 051 602	2,6	526	605	498	19	9	1,2	0,50	0,22
Сельские населенные пункты	310 425	2,4	37	50	29	5	3	1,4	0,12	0,07
<b>Оренбургская область</b>	<b>789 949</b>	<b>2,7</b>	<b>1198</b>	<b>1345</b>	<b>1136</b>	<b>44</b>	<b>18</b>	<b>1,1</b>	<b>1,51</b>	<b>0,63</b>
Городские населенные пункты	469 660	2,6	1085	1208	1033	37	15	1,1	2,30	0,99
Сельские населенные пункты	320 289	2,8	113	137	103	7	3	1,2	0,35	0,15
<b>Пензенская область</b>	<b>557 301</b>	<b>2,6</b>	<b>413</b>	<b>672</b>	<b>363</b>	<b>21</b>	<b>29</b>	<b>1,6</b>	<b>0,74</b>	<b>0,46</b>
Городские населенные пункты	358 101	2,6	394	645	347	20	27	1,6	1,10	0,69
Сельские населенные пункты	199 200	2,5	19	27	16	1	2	1,4	0,10	0,05
<b>Пермская область</b>	<b>1 037 513</b>	<b>2,7</b>	<b>1288</b>	<b>1960</b>	<b>1145</b>	<b>59</b>	<b>84</b>	<b>1,5</b>	<b>1,24</b>	<b>0,70</b>
Городские населенные пункты	792 808	2,6	1140	1793	1009	50	81	1,6	1,44	0,87
Сельские населенные пункты	244 705	2,8	148	167	136	9	3	1,1	0,60	0,24
<b>Коми-Пермяцкий АО</b>	<b>49 593</b>	<b>2,7</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>н/д</b>	<b>н/д</b>	<b>1</b>	<b>0,62</b>	<b>0,23</b>
Городские населенные пункты	13 606	2,6	24	24	24	н/д	н/д	1	1,76	0,68
Сельские населенные пункты	35 987	2,8	7	7	7	н/д	н/д	1	0,19	0,07
<b>Самарская область</b>	<b>1 200 049</b>	<b>2,7</b>	<b>633</b>	<b>2187</b>	<b>464</b>	<b>43</b>	<b>126</b>	<b>3,5</b>	<b>0,53</b>	<b>0,67</b>
Городские населенные пункты	965 778	2,7	553	2022	408	34	111	3,7	0,57	0,78
Сельские населенные пункты	234 271	2,6	80	165	56	9	15	2,1	0,34	0,27

## Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Саратовская область</b>	<b>1 014 887</b>	<b>2,6</b>	<b>478</b>	<b>709</b>	<b>429</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>1,5</b>	<b>0,47</b>	<b>0,27</b>
Городские населенные пункты	759 553	2,5	401	586	371	14	16	1,5	0,53	0,31
Сельские населенные пункты	255 334	2,7	77	123	58	10	9	1,6	0,30	0,18
<b>Ульяновская область</b>	<b>519 848</b>	<b>2,6</b>	<b>102</b>	<b>170</b>	<b>81</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>1,7</b>	<b>0,20</b>	<b>0,13</b>
Городские населенные пункты	375 028	2,7	92	151	78	6	8	1,6	0,25	0,15
Сельские населенные пункты	144 820	2,5	10	19	3	6	1	1,9	0,07	0,05
<b>Уральский федеральный округ</b>	<b>4 595 973</b>	<b>2,6</b>	<b>6938</b>	<b>9759</b>	<b>6342</b>	<b>239</b>	<b>357</b>	<b>1,4</b>	<b>1,51</b>	<b>0,82</b>
Городские населенные пункты	3 737 749	2,6	6639	9249	6102	213	324	1,4	1,77	0,95
Сельские населенные пункты	858 224	2,7	299	510	240	26	33	1,7	0,35	0,22
<b>Курганская область</b>	<b>388 304</b>	<b>2,6</b>	<b>343</b>	<b>395</b>	<b>323</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>1,2</b>	<b>0,88</b>	<b>0,39</b>
Городские населенные пункты	220 813	2,6	314	365	295	13	6	1,2	1,42	0,64
Сельские населенные пункты	167 491	2,6	29	30	28	1	н/д	1	0,17	0,07
<b>Свердловская область</b>	<b>1 730 777</b>	<b>2,5</b>	<b>2652</b>	<b>3847</b>	<b>2403</b>	<b>90</b>	<b>159</b>	<b>1,5</b>	<b>1,53</b>	<b>0,89</b>
Городские населенные пункты	1 530 591	2,5	2586	3756	2345	86	155	1,5	1,69	0,98
Сельские населенные пункты	200 186	2,6	66	91	58	4	4	1,4	0,33	0,17
<b>Тюменская область</b>	<b>1 125 859</b>	<b>2,9</b>	<b>1495</b>	<b>2617</b>	<b>1291</b>	<b>68</b>	<b>136</b>	<b>1,8</b>	<b>1,33</b>	<b>0,80</b>
Городские населенные пункты	870 178	2,9	1356	2318	1187	55	114	1,7	1,56	0,92
Сельские населенные пункты	2 555 681	2,9	139	299	104	13	22	2,2	0,05	0,04
<b>Ханты-Мансийский АО – Югра</b>	<b>475 785</b>	<b>3</b>	<b>965</b>	<b>1667</b>	<b>841</b>	<b>42</b>	<b>82</b>	<b>1,7</b>	<b>2,02</b>	<b>1,17</b>
Городские населенные пункты	430 840	3	960	1645	840	40	80	1,7	2,22	1,27
Сельские населенные пункты	44 945	2,9	5	22	1	2	2	4,4	0,11	0,17
<b>Ямало-Ненецкий АО</b>	<b>171 943</b>	<b>2,9</b>	<b>48</b>	<b>106</b>	<b>39</b>	н/д	<b>9</b>	<b>2,2</b>	<b>0,28</b>	<b>0,21</b>
Городские населенные пункты	145 673	2,9	42	95	34	н/д	8	2,3	0,29	0,22
Сельские населенные пункты	26 270	3,2	6	11	5	н/д	1	1,8	0,23	0,13

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Челябинская область</b>	<b>1 351 033</b>	<b>2,6</b>	<b>2448</b>	<b>2900</b>	<b>2325</b>	<b>67</b>	<b>56</b>	<b>1,2</b>	<b>1,81</b>	<b>0,83</b>
Городские населенные пункты	1 116 167	2,6	2383	2810	2275	59	49	1,2	2,13	0,97
Сельские населенные пункты	234 866	2,8	65	90	50	8	7	1,4	0,28	0,14
<b>Сибирский фед. округ</b>	<b>7 275 599</b>	<b>2,7</b>	<b>17 116</b>	<b>23 616</b>	<b>15 923</b>	<b>416</b>	<b>777</b>	<b>1,4</b>	<b>2,35</b>	<b>1,20</b>
Городские населенные пункты	5 273 631	2,6	16 336	22 175	15 344	327	665	1,4	3,09	1,62
Сельские населенные пункты	2 001 968	2,9	780	1441	579	89	112	1,8	0,39	0,25
<b>Республика Алтай</b>	<b>69 004</b>	<b>2,9</b>	<b>51</b>	<b>99</b>	<b>36</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>1,9</b>	<b>0,74</b>	<b>0,49</b>
Городские населенные пункты	19 864	2,6	22	38	19	1	2	1,7	1,11	0,74
Сельские населенные пункты	49 140	3	29	61	17	6	6	2,1	0,59	0,41
<b>Республика Бурятия</b>	<b>322 289</b>	<b>3</b>	<b>354</b>	<b>1236</b>	<b>220</b>	<b>39</b>	<b>95</b>	<b>3,5</b>	<b>1,10</b>	<b>1,28</b>
Городские населенные пункты	197 651	2,9	287	1159	161	33	93	4	1,45	2,02
Сельские населенные пункты	124 638	3,1	67	77	59	6	2	1,1	0,54	0,20
<b>Республика Тыва</b>	<b>82 882</b>	<b>3,6</b>	<b>71</b>	<b>119</b>	<b>60</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>1,7</b>	<b>0,86</b>	<b>0,40</b>
Городские населенные пункты	47 073	3,2	62	110	51	6	5	1,8	1,32	0,73
Сельские населенные пункты	35 809	4,1	9	9	9	н/д	н/д	1	0,25	0,06
<b>Республика Хакасия</b>	<b>198 518</b>	<b>2,7</b>	<b>57</b>	<b>187</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>3,3</b>	<b>0,29</b>	<b>0,35</b>
Городские населенные пункты	142 672	2,6	40	161	25	3	12	4	0,28	0,43
Сельские населенные пункты	55 846	2,8	17	26	13	1	3	1,5	0,30	0,17
<b>Алтайский край</b>	<b>970 708</b>	<b>2,6</b>	<b>1476</b>	<b>2032</b>	<b>1336</b>	<b>60</b>	<b>80</b>	<b>1,4</b>	<b>1,52</b>	<b>0,81</b>
Городские населенные пункты	521 221	2,6	1337	1771	1242	36	59	1,3	2,56	1,31
Сельские населенные пункты	449 487	2,7	139	261	94	24	21	1,9	0,31	0,22
<b>Красноярский край</b>	<b>1 097 051</b>	<b>2,7</b>	<b>616</b>	<b>1107</b>	<b>496</b>	<b>46</b>	<b>74</b>	<b>1,8</b>	<b>0,56</b>	<b>0,37</b>
Городские населенные пункты	837 955	2,6	536	999	429	40	67	1,9	0,64	0,46
Сельские населенные пункты	259 096	2,7	80	108	67	6	7	1,4	0,31	0,15
<b>Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО</b>	<b>14562</b>	<b>2,7</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>н/д</b>	<b>н/д</b>	<b>1</b>	<b>0,07</b>	<b>0,03</b>
Городские населенные пункты	10 297	2,5	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д		0,00	0,00
Сельские населенные пункты	4265	3,1	1	1	1	н/д	н/д	1	0,23	0,08

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Эвенкийский АО</b>	<b>6301</b>	<b>2,8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	н/д	<b>1</b>	<b>0,16</b>	<b>0,06</b>
Городские населенные пункты	2121	2,7	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
Сельские населенные пункты	4180	2,8	1	1	1	н/д	н/д	1	0,24	0,09
<b>Иркутская область</b>	<b>921 570</b>	<b>2,7</b>	<b>575</b>	<b>1344</b>	<b>443</b>	<b>44</b>	<b>88</b>	<b>2,3</b>	<b>0,62</b>	<b>0,54</b>
Городские населенные пункты	746 518	2,7	517	1228	405	30	82	2,4	0,69	0,61
Сельские населенные пункты	175 052	3	58	116	38	14	6	2	0,33	0,22
<b>Усть-Ордынский Бурятский АО</b>	<b>40 675</b>	<b>3,3</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	н/д	<b>1,2</b>	<b>0,34</b>	<b>0,13</b>
<b>Кемеровская область</b>	<b>1 096 844</b>	<b>2,6</b>	<b>4980</b>	<b>6912</b>	<b>4644</b>	<b>91</b>	<b>245</b>	<b>1,4</b>	<b>4,52</b>	<b>2,42</b>
Городские населенные пункты	960 702	2,6	4875	6677	4569	81	225	1,4	5,05	2,67
Сельские населенные пункты	136 142	2,8	105	235	75	10	20	2,2	0,77	0,62
<b>Новосибирская область</b>	<b>1 006 534</b>	<b>2,6</b>	<b>6120</b>	<b>6220</b>	<b>6059</b>	<b>41</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>6,04</b>	<b>2,38</b>
Городские населенные пункты	765 000	2,6	6066	6158	6009	40	17	1	7,87	3,10
Сельские населенные пункты	241 534	2,7	54	62	50	1	3	1,1	0,22	0,10
<b>Омская область</b>	<b>744 297</b>	<b>2,7</b>	<b>2444</b>	<b>3464</b>	<b>2338</b>	<b>31</b>	<b>75</b>	<b>1,4</b>	<b>3,27</b>	<b>1,72</b>
Городские населенные пункты	524 439	2,7	2366	3331	2276	28	62	1,4	4,49	2,35
Сельские населенные пункты	219 858	2,9	78	133	62	3	13	1,7	0,35	0,21
<b>Томская область</b>	<b>376 154</b>	<b>2,7</b>	<b>131</b>	<b>444</b>	<b>76</b>	<b>15</b>	<b>40</b>	<b>3,4</b>	<b>0,35</b>	<b>0,44</b>
Городские населенные пункты	253 654	2,7	61	260	32	5	24	4,3	0,24	0,38
Сельские населенные пункты	122 500	2,7	70	184	44	10	16	2,6	0,57	0,56
<b>Читинская область</b>	<b>389 748</b>	<b>2,9</b>	<b>241</b>	<b>452</b>	<b>177</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>1,9</b>	<b>0,62</b>	<b>0,40</b>
Городские населенные пункты	256 882	2,8	167	283	126	24	17	1,7	0,65	0,39
Сельские населенные пункты	132 866	<b>3,1</b>	74	169	51	8	15	2,3	0,56	0,41
<b>Агинский Бурятский АО</b>	<b>20 524</b>	<b>3,5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	н/д	н/д	<b>1</b>	<b>0,15</b>	<b>0,04</b>
Городские населенные пункты	7491	3,4	1	1	1	н/д	н/д	1	0,13	0,04
Сельские населенные пункты	12 933	<b>3,6</b>	2	2	2	н/д	н/д	1	0,15	0,04

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	<b>2 450 820</b>	<b>2,6</b>	<b>3284</b>	<b>5634</b>	<b>2745</b>	<b>226</b>	<b>313</b>	<b>1,7</b>	<b>1,34</b>	<b>0,88</b>
Городские населенные пункты	1 915 250	2,6	2979	5014	2537	188	254	1,7	1,55	1,01
Сельские населенные пункты	535 570	<b>2,9</b>	305	620	208	38	59	2	0,57	0,40
<b>Республика Саха (Якутия)</b>	<b>305 017</b>	<b>3,1</b>	<b>277</b>	<b>509</b>	<b>223</b>	<b>18</b>	<b>36</b>	<b>1,8</b>	<b>0,91</b>	<b>0,54</b>
Городские населенные пункты	212 593	2,8	226	446	180	13	33	2	1,06	0,75
Сельские населенные пункты	92 424	<b>3,6</b>	51	63	43	5	3	1,2	0,55	0,19
<b>Приморский край</b>	<b>775 921</b>	<b>2,6</b>	<b>955</b>	<b>1519</b>	<b>799</b>	<b>81</b>	<b>75</b>	<b>1,6</b>	<b>1,23</b>	<b>0,75</b>
Городские населенные пункты	619 572	2,5	887	1405	752	73	62	1,6	1,43	0,91
Сельские населенные пункты	156 349	<b>2,7</b>	68	114	47	8	13	1,7	0,43	0,27
<b>Хабаровский край</b>	<b>528 570</b>	<b>2,6</b>	<b>900</b>	<b>1578</b>	<b>766</b>	<b>49</b>	<b>85</b>	<b>1,8</b>	<b>1,70</b>	<b>1,15</b>
Городские населенные пункты	435 454	2,6	815	1307	727	32	56	1,6	1,87	1,15
Сельские населенные пункты	93116	<b>2,8</b>	85	271	39	17	29	3,2	0,91	1,04
<b>Амурская область</b>	<b>329 650</b>	<b>2,7</b>	<b>632</b>	<b>940</b>	<b>547</b>	<b>39</b>	<b>46</b>	<b>1,5</b>	<b>1,91</b>	<b>1,06</b>
Городские населенные пункты	229 774	2,6	599	895	520	36	43	1,5	2,60	1,50
Сельские населенные пункты	108 876	<b>2,7</b>	33	45	27	3	3	1,4	0,30	0,15
<b>Камчатская область</b>	<b>137 209</b>	<b>2,5</b>	<b>158</b>	<b>317</b>	<b>126</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>1,15</b>	<b>0,92</b>
Городские населенные пункты	111 199	2,5	125	254	101	11	13	2	1,12	0,91
Сельские населенные пункты	26 010	<b>2,6</b>	33	63	25	2	6	1,9	1,27	0,93
<b>Корякский АО</b>	<b>9682</b>	<b>2,6</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>н/д</b>	<b>1</b>	<b>2,5</b>	<b>0,21</b>	<b>0,20</b>
Городские населенные пункты	2476	2,6	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д
Сельские населенные пункты	7206	<b>2,6</b>	2	5	1	н/д	1	2,5	0,28	0,27
<b>Магаданская область</b>	<b>76 636</b>	<b>2,3</b>	<b>90</b>	<b>98</b>	<b>87</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,17</b>	<b>0,56</b>
Городские населенные пункты	70 837	2,3	89	97	86	1	2	1,1	1,25	0,60
Сельские населенные пункты	5799	<b>2,4</b>	1	1	1	н/д	н/д	1	0,17	0,07
<b>Сахалинская область</b>	<b>207 484</b>	<b>2,6</b>	<b>234</b>	<b>518</b>	<b>178</b>	<b>19</b>	<b>37</b>	<b>2,2</b>	<b>1,13</b>	<b>0,96</b>
Городские населенные пункты	180 969	2,6	212	489	160	17	35	2,3	1,17	1,04
Сельские населенные пункты	26 515	<b>2,6</b>	22	29	18	2	2	1,3	0,83	0,42

Окончание

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Еврейская Авт. Обл.</b>	<b>68 751</b>	2,7	<b>31</b>	<b>144</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>4,6</b>	<b>0,45</b>	<b>0,78</b>
Городские населенные пункты	48 463	2,6	21	113	8	4	9	5,4	0,43	0,90
Сельские населенные пункты	20 288	<b>2,9</b>	10	31	7	н/д	3	3,1	0,49	0,53
<b>Чукотский АО</b>	<b>21 582</b>	2,4	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1,6</b>	<b>0,32</b>	<b>0,21</b>
Городские населенные пункты	15 389	2,3	5	8	3	1	1	1,6	0,32	0,23
Сельские населенные пункты	6 193	2,9	2	3	1	1	н/д	1,5	0,32	0,17

---

## ОБ АВТОРАХ

---

**Е.А. Коваленко** – специалист в области экономической социологии и социальных программ. Работает в Фонде «Институт экономики города» с декабря 2004 года. Участвовала в проектах по молодежной политике, оценке социальных программ и оценке последствий монетизации натуральных льгот. Является преподавателем и одним из разработчиков курса «Управление программами социальной помощи».

Закончила с отличием социологический факультет МГУ и в настоящее время продолжает обучение в аспирантуре. Основная сфера интересов – проблемы социальной исключенности, бедность и неравенство, оценка эффективности социальных программ, оценка административных расходов. В настоящее время руководит проектом «Исследования проблем бездомных и социально исключенных жителей России и выработка рекомендаций по социальной поддержке данных групп населения».

**А.В. Федорец** окончила экономический факультет МГУ. Стажировалась в Германии в рамках обменной программы DAAD, где изучала экономику и проходила практику в Институте мировой экономики в г. Киль (Institut für Weltwirtschaft, IfW, Kiel). В Институте экономики города работала экспертом направления «Социальная политика», в том числе над проектом изучения социального дна. В настоящее время продолжает обучение в университете им. Гумбольдта (Берлин). Научные интересы охватывают теорию и практические исследования распределения доходов, рынка труда и человеческого капитала, прикладные эконометрические методы.

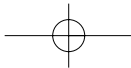


**Информационно-издательский центр  
фонда «Институт экономики города»  
выпустил в серии  
«Мониторинг и оценка программ»  
следующие книги:**

**Мониторинг социальных программ: практические примеры  
Александрова А.Л., Беляков И.В., Никонова Л.С., Чагин К.Г.  
М., 2005. - 112 с. ISBN 5-8130-0092-5**

Данная публикация является продолжением серии «Мониторинг и оценка программ», начатой фондом «Институт экономики города» в 2001 году. Она подводит промежуточные итоги совместной работы фонда с регионами и муниципальными образованиями России в области внедрения современных технологий мониторинга социальных пособий и услуг, а также их оценки на основе результатов мониторинга. Обобщение реального опыта позволяет наглядно продемонстрировать, что значительная часть наиболее эффективных инструментов мониторинга и отдельные методы проведения оценки могут быть успешно внедрены на уровне города или региона даже в условиях сегодняшних ресурсных ограничений. Кроме того, в работе показано, как соответствуют полученные результаты понесенным затратам при использовании различных технологий мониторинга и оценки, приводятся примеры совершенствования управленческой практики в соответствии с рекомендациями оценки. Реальная практика российских городов и регионов в области мониторинга и оценки социальных программ позволяет сделать выводы о наиболее целесообразных путях развития данной деятельности и распространения достигнутых результатов.

Книга адресована руководителям муниципальных образований, а также руководящим работникам органов управления социальной защитой, экономикой и финансами регионального и муниципального уровней.

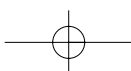
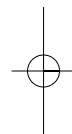
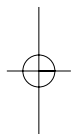


**Мониторинг результативности социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов. Руководство по применению. А.В. Федорец, К.Г. Чагин.**

М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. - 68 с. ISBN 5-8130-0099-2

В данном руководстве представлена технология мониторинга результативности социального обслуживания на дому граждан пожилого возраста и инвалидов, которая была разработана и апробирована фондом «Институт экономики города» совместно с Министерством здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области в 2004–2005 годах. Использование подобных технологий является важнейшим элементом современного подхода к управлению, в частности управления по результату. Успешный опыт применения технологии позволяет предлагать ее к дальнейшему распространению.

Руководство предназначено для сотрудников органов социальной защиты населения, занимающихся организацией социального обслуживания, а также для сотрудников учреждений и организаций, которые оказывают социальные услуги на дому для пожилых и инвалидов.



**Информационно-издательский центр  
фонда «Институт экономики города»  
выпустил в серии  
«Социальная политика»  
следующие книги:**

**«От пособия к зарплате»: разработка и реализация программы. Ричман Б.,  
Чагин К.**

М., 2004. - 124 с. ISBN 5-8130-0080-1

Настоящее руководство предназначено для сотрудников городских и областных администраций, а также местных и региональных законодателей, которые отвечают за принятие решений о финансировании и реализации программ. Руководство также адресовано тем администраторам, которые непосредственно занимаются разработкой социальных программ, включая создание проектов нормативных документов. Авторы надеются, что это пособие будет представлять особый интерес для руководителей муниципальных и региональных органов социальной защиты, которые смогут использовать его для создания местных вариантов программы «От пособия к зарплате». Издание может оказаться полезным и для руководителей более высокого уровня например вице-мэров и вице-губернаторов, при определении финансовой целесообразности реализации программ «От пособия к зарплате».

Информация, представленная в данном руководстве о фактическом ходе и реализации программ «От пособия к зарплате», приведена по состоянию на сентябрь 2003 года.

**Социальный счет как модель потребительской субсидии: опыт внедрения в России. Рагозина Л.Г.**

М., 2004. - 140 с. ISBN 5-8130-0086-0

В книге представлены теоретические изыскания и опыт практического внедрения системы социальных счетов по проекту «Увеличение прозрачности местных бюджетов посредством использования технологии индивидуальных социальных счетов», поддержанному Фондом Форда.

Теоретическое описание модели социального счета включает не только изложение его общей концепции, но и предложения по техническому моделированию отдельных видов социальных счетов, а также анализ организационных и институциональных проблем внедрения системы социальных счетов.

Практическая часть книги посвящена апробации отдельных гипотез концепции социального счета в пилотных муниципалитетах: Арзамасе (Нижегородская область), Красноармейске (Московская область) и Магадане. Особое место отведено социально-экономической оценке внедренных пилотных проектов, а также обозначению институциональных условий, при которых механизм социальных счетов будет более успешным.

Книга в первую очередь адресована руководителям и практическим работникам органов местного самоуправления и социальной защиты населения, а также аспирантам и преподавателям курса «Государственное и муниципальное управление».

**Городская бедность в России и социальная помощь городским бедным. Аналитический доклад. Александрова А.Л., Гришина Е.Е.**

М., 2004. - 168 с. ISBN 5-8130-0090-9

Основной задачей книги является демонстрация масштабов и форм городской бедности, а также ее неоднородности. Анализируется степень социального риска в зависимости не только от социально-демографического типа городских семей, но и от пространственного фактора. Учитывая высокий уровень урбанизации в России, большинство бедных семей проживает именно в городской местности, однако облик «городской бедноты» и возможности самостоятельного преодоления негативных социальных последствий экономических трансформаций значительно различаются по типам населенных пунктов и степени их удаленности от наиболее развитых рынков труда. В работе показано, что учет пространственного фактора позволяет не только диагностировать риск возникновения очагов застойного социального неблагополучия, но и разрабатывать программы социальной поддержки таким образом, чтобы они наиболее эффективно учитывали потребности социально не защищенных городских жителей.

Публикация адресована прежде всего федеральным и региональным ведомствам социально-экономического блока, а также научной общественности. В то же время она может быть полезна студентам экономических специальностей, интересующимся социальной проблематикой.

**Информационно-издательский центр  
фонда «Институт экономики города»  
выпустил в серии  
«Экономика образования»  
следующие книги:**

**Оптимизация расходов муниципального бюджета на образование на основе нормативного финансирования. Типенко Н.Г., Никитина Е.Н.**

М., 2003. - 78 с. ISBN 5-8130-0069-0

В основу книги легли расчеты, проведенные в шести муниципалитетах трех субъектов Российской Федерации с применением специально разработанной «Методики формирования нормативов финансовых затрат на образование». Теоретически обоснована идея разграничения стоимости конституционно гарантированной образовательной услуги и дополнительных расходов.

Новая методика представляет собой попытку формализовать расчет минимальных расходов местных бюджетов на общее школьное образование. Она позволяет муниципалитетам оптимизировать численность занятых в отрасли, а следовательно, более рационально использовать ограниченные финансовые средства. Этим методика, разработанная в Институте экономики города, кардинально отличается от прочих методик, использование которых приводило не к оптимизации расходов, а к увеличению финансирования.

Книга рассчитана в первую очередь на работников департаментов образования и финансов администраций муниципалитетов.

**Международный опыт организации и финансирования общего образования****Типенко Н.Г.**

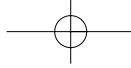
М., 2003. - 98 с. ISBN 5-8130-0072-0

Книга представляет собой развернутый анализ опыта организации и финансирования учреждений общего образования, прежде всего, в США и Великобритании. В частности, описаны механизмы, обеспечивающие равный доступ к образованию и многообразие форм образования, рассказано о существующей практике расчета объема финансовой помощи из вышестоящего бюджета на выравнивание финансовых возможностей учреждений образования. Приведены формулы выравнивания, используемые в различных штатах, графствах, провинциях. В книге подчеркивается тесная связь формы организации общего образования с формой государственного устройства (федеративные и унитарные государства).

Книга рассчитана не только на специалистов, интересующихся проблемами бюджетного устройства, но и разграничения полномочий, на работников системы образования, но и на самый широкий круг читателей.

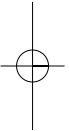
---

*Заказать книги, а также полный каталог изданий  
можно в фонде «Институт экономики города»  
по факсу (095) 787-45-20, 363-50-47,  
электронной почте [library@urbanecomomics.ru](mailto:library@urbanecomomics.ru)  
или на сайте Института [www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru)*



**Коваленко Елена Алексеевна  
Федорец Александра Владимировна**

**Бездомность в России:  
проблематика  
и методология  
изучения**



Ответственный за выпуск М.Ю. Ледовский  
Редактор Е.Ю. Мохова  
Компьютерная верстка В.О. Авсиян

Подписано в печать XXXXX  
Печать офсетная  
Тираж 500 экз.

125009, Москва, Тверская ул., 20/1  
Телефон/факс: (495) 787-45-20, 363-50-47  
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Отпечатано в типографии издательства «Сектор»

