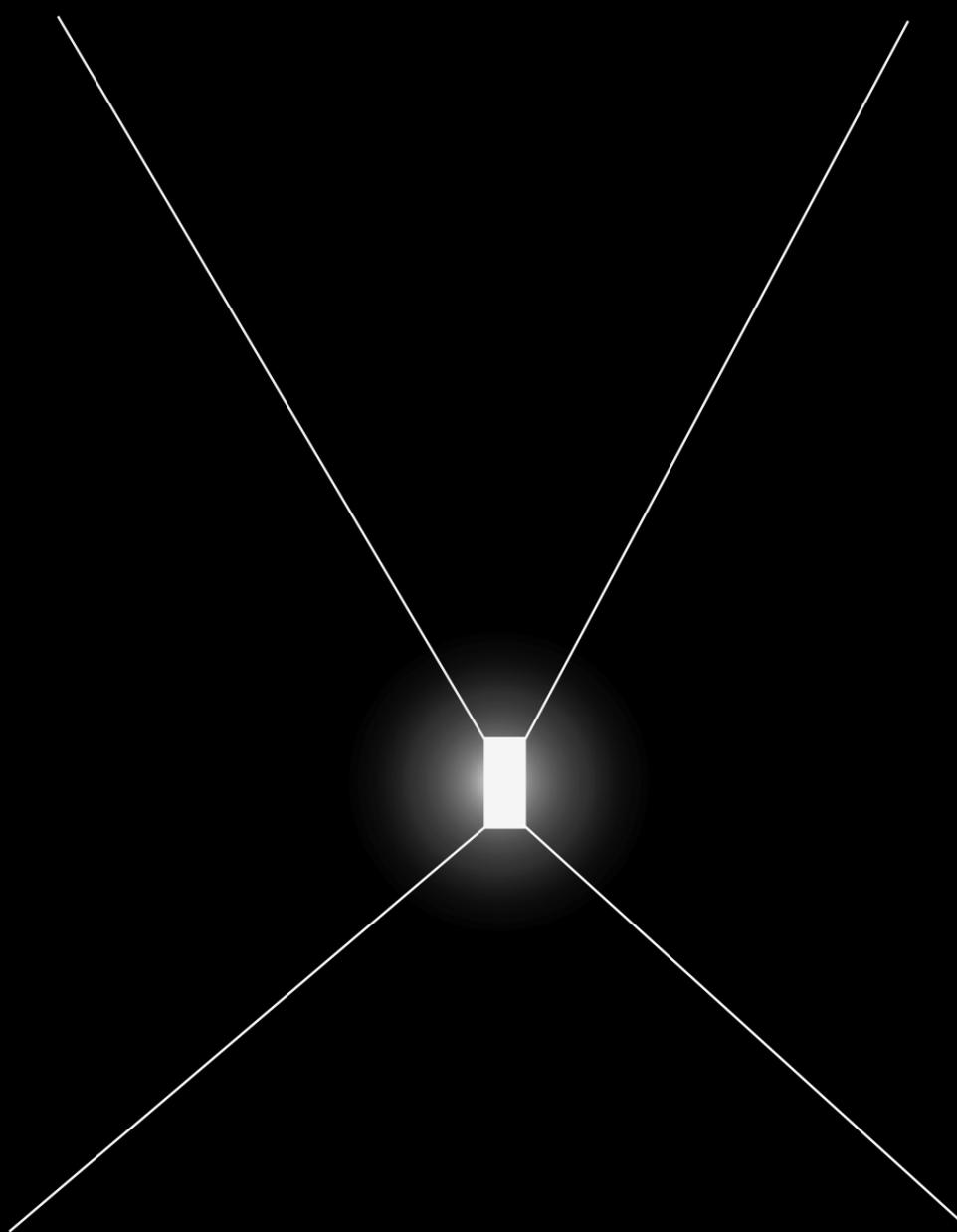
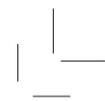


БЕЗДОМНОСТЬ:

ЕСТЬ ЛИ ВЫХОД?



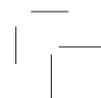




ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

Е. Коваленко, Е. Строкова
Бездомность: есть ли выход?

Москва 2010



УДК 354:364.022
ББК 6.0.5.4.1
К 56

Коваленко, Е.А.

К56 Бездомность: есть ли выход? / Е. Коваленко, Е. Строкова. – Москва : Фонд «Институт экономики города», 2010. – 128 с.

ISBN 978-5-8130-0149-9

Сегодня бездомный должен преодолеть множество препятствий, прежде чем получить какую-либо услугу или решить какую-либо проблему. Авторы постарались систематизировать эти барьеры, что позволило наглядно представить всю сложность ситуации, в которой оказываются бездомные люди. В книге также описаны способы преодоления рассматриваемых препятствий и представлены рекомендации авторов относительно того, как можно изменить сложившуюся ситуацию.

Книга рассчитана на представителей органов государственной власти и местного самоуправления; сотрудников любых учреждений и организаций, которые связаны с оказанием услуг населению и, соответственно, должны быть готовы правильно отреагировать на обращение бездомного; всех тех, от кого зависит принятие решений, как на региональном, так и на федеральном уровне; на студентов высших учебных заведений и на всех стремящихся узнать больше о сложной социальной проблеме.

УДК 354:364.022
ББК 6.0.5.4.1
ISBN 978-5-8130-0149-9

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)

Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

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», 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----|
| ВВЕДЕНИЕ | 9 |
| МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ | 12 |
| ЖИЗНЬ НА УЛИЦЕ | 14 |
| Выживание | 15 |
| Алкоголизм и наркомания | 18 |
| Соблюдение личной гигиены | 22 |
| Взаимодействие с сотрудниками милиции | 23 |
| Бездомные семьи | 27 |
| БЕЗДОМНЫЕ И ГОСУДАРСТВО | 29 |
| Отсутствие жилья или права пользования жилым помещением | 33 |
| Отсутствие регистрации по месту жительства/пребывания | 37 |
| Отсутствие документов, удостоверяющих личность | 43 |
| Доступ к услугам | 49 |
| Доступ к медицинской помощи | 53 |
| Доступ к программам социальной защиты | 61 |
| Оформление инвалидности | 68 |
| Оформление и получение пенсии | 70 |
| Избирательное право | 71 |
| БЕЗДОМНЫЕ И ОБЩЕСТВО | 75 |
| Трудоустройство | 76 |
| Обращение в суд | 79 |
| Стигматизация бездомных, жестокое обращение | 81 |
| Междугороднее перемещение без документов | 84 |
| ЖИЗНЬ НА ГРАНИ | 89 |
| Вышедшие из мест лишения свободы | 89 |
| Выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей | 98 |
| Выросшие беспризорники | 103 |
| Внутренние мигранты | 108 |
| Граждане других государств, попавшие в трудную ситуацию в России | 109 |
| Люди, которые не могут подтвердить или получить гражданство России | 110 |
| Женщины, пострадавшие от насилия | 115 |
| ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ | 118 |
| БИБЛИОГРАФИЯ | 120 |

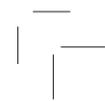




Авторы искренне благодарны всем,
кто в процессе работы над книгой согласился встретиться,
рассказать о своем опыте или поделиться своим мнением, кто
нашел время прочитать и прокомментировать нашу работу.

Отдельно мы хотим выразить признательность
Анне Федотовой, работавшей над разделом, посвященным
проблемам людей, вышедших из мест лишения свободы,
и Игорю Карлинскому, который внес огромный вклад
в доработку текста.





ВВЕДЕНИЕ

Изменится ли сложившаяся в нашей стране неблагоприятная ситуация с бездомностью – это во многом будет зависеть от того, что думает общество об этой проблеме. Сегодня, с одной стороны, отношение к бездомным характеризуется равнодушием и агрессией, с другой – все больше людей начинают задумываться о помощи бездомным. В целом же обществу недостает информации о людях, которые живут на улицах или рискуют там оказаться. Этот недостаток информации вместе с традиционным для советского времени определением бездомных как асоциальных элементов приводит к возникновению мифов и ложных суждений о бездомных («они сами во всем виноваты», «они опасны», «все они воры, убийцы», «от них всех можно заразиться разными болезнями») и попыткам отгородиться от них в повседневной жизни. К сожалению, стало обыденным явлением, что люди рядом с нами живут на улице в ужасающих условиях, и даже если человеку явно очень плохо, но он бездомный, то сострадания к нему и желания помочь у прохожих не возникает.

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

Сегодня нам известны два наиболее полных исследования бездомности в России – межрегиональное исследование «Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности» [Межрегиональное исследование, 2006], а также исследование Светланы Стивенсон «Пересекая черту: бродяжничество, бездомность и социальное вытеснение в России» [Stephenson, 2006], в которых в том числе анализируются причины столь широкого распространения данного явления в России. Наша цель – продолжить эту работу, дать читателям представление о том положении, в котором оказываются бездомные, подробно разобрать возможности и препятствия на пути выхода людей из состояния бездомности. Обозначим основные задачи, которые мы перед собой поставили:

- *охарактеризовать ситуацию*, в которой оказываются бездомные люди. На наш взгляд, описание положения бездомного поможет понять его проблемы и, соответственно, ресурсы и пути их решения;
- *обозначить обстоятельства*, которые мешают выйти из состояния бездомности или создают угрозу попадания на самое дно;
- *проанализировать проблемы*, которые приводят людей из групп риска бездомности на улицу. Такого рода анализ представляется нам важной задачей, так как позволит сформулировать меры по профилактике бездомности;
- *представить примеры лучшей практики* решения проблем бездомных людей в России и за рубежом;
- *разработать рекомендации*, которые помогут эти проблемы преодолеть и, возможно, будут способствовать их активному обсуждению на фе-

деральном, региональном или муниципальном уровне, а в результате и изменению системы помощи бездомным и профилактики бездомности.

Безусловно, каждый человек несет ответственность за свои действия. Но не будем забывать, что длительное пребывание в кризисном состоянии (в том числе жизнь на улице или в условиях риска бездомности) накладывает сильный отпечаток на психику человека, мешает найти выход из сложившейся ситуации. Мы выделили три барьера общего характера, которые стоят перед бездомным человеком и отделяют его от общества и системы государственных услуг, доступных гражданам России.

Во-первых, *институциональный барьер* – возможностей системы социальной защиты населения часто недостаточно для того, чтобы люди, оказавшиеся в трудной ситуации, смогли эти трудности преодолеть. Фактически сам институт социальной помощи работает таким образом, что человеку в кризисной ситуации перестают оказывать необходимые услуги. Так, если потеряны документы, получить государственные услуги весьма и весьма затруднительно.

Во-вторых, *бюрократический барьер* – государство постоянно создает риски для граждан быть ущемленными при получении государственных услуг (например, люди, приезжающие из других регионов на заработки, сталкиваются с теми же проблемами, что и бездомные без регистрации).

В-третьих, *социально-психологический барьер* – общество не готово принять социально исключенные группы, люди стремятся не взаимодействовать с бездомными, зачастую относятся к ним просто не по-человечески (продавец может не продать продукты в магазине, врач скорой – не оказать помощь умирающему, охранник – не пустить на порог или прилюдно избить). Фактически именно в момент, когда человеку очень требуется помощь со стороны, он исключается из общества.

Сложность проблемы в том, что в ситуации бездомности могут оказаться очень разные люди по абсолютно несхожим причинам. В данной работе мы определяем бездомность как *состояние (социальное положение) человека, связанное с отсутствием у него места, пригодного для проживания (за исключением государственных, муниципальных или негосударственных учреждений для бездомных), так как у него нет либо прав на конкретное жилое помещение (строение), которое он мог бы использовать для проживания, либо возможности данные права реализовать*. Другими словами, бездомные – это люди, не имеющие прав или возможности ночевать в жилом помещении.

Указывая в определении не только на отсутствие у человека прав на конкретное жилое помещение, но и на отсутствие в силу каких-либо причин возможности реализовать свои права, мы, таким образом, сознательно включаем в категорию бездомных тех людей, у которых где-то есть жилье и которые имеют регистрацию по месту жительства (пребывания), фактически живут «на улице». Это и те, у кого фиктивная регистрация, и те, кто договорился с кем-то из друзей о регистрации, но без права жить в их доме, и те, у кого осталась регистрация по месту жительства их семей (бывших семей), и т.д. Кстати, в такой ситуации находятся и те, кто сегодня получает регистрацию в учреждениях для бездомных без права проживания в них. Строго говоря, все эти случаи свидетельствуют о несостоятельности действующей системы регистрации.

Таким образом, всех бездомных, подпадающих под наше определение, можно условно разделить на две большие группы в зависимости от того, имеется ли у них регистрация по месту жительства (пребывания) либо возможность та-

ВВЕДЕНИЕ

кую регистрацию получить. Представители «имеющих» и «не имеющих» обладают разным потенциалом для реализации прав, свобод и охраняемых законом интересов. Несмотря на общую схожесть состояния и основных проблем, с которыми сталкиваются все люди, живущие на улице, у имеющих регистрацию бездомных больше возможностей реализовать свои основные права человека и гражданина.

Так называемые скрытые формы бездомности (когда у человека нет жилого помещения, где он мог бы проживать на законных основаниях, однако есть возможность воспользоваться «социальным капиталом», то есть помощью друзей либо родственников, снять квартиру и т.п.) под данное определение не подпадают, так как наша цель – выделить только тех, кто уже находится в состоянии фактической бездомности. Если человек находится на грани фактической бездомности, мы предлагаем говорить о высоком риске последней. Именно такие граждане должны быть объектом профилактической работы, именно им должна безотлагательно предоставляться правовая, консультационная и другая необходимая помощь, с тем чтобы не допустить их перехода в состояние бездомности.

Можно выделить два типа групп риска. В первой находятся те, кто не имеет прав на жилье, – эти люди рискуют оказаться в ситуации фактической бездомности, поскольку живут в ненадежной жилищной ситуации. Можно сказать, что они бездомные по юридическому статусу – у них нет «места жительства», как оно понимается законодательно. Во вторую группу попадают члены коллективных домохозяйств (воспитанники детских домов, заключенные и др.), которые не являются бездомными по юридическому статусу, так как жилье у них есть (государственное или муниципальное учреждение), но рискуют стать бездомными по выходе из учреждения, когда произойдет смена их юридического статуса. В аналогичной ситуации находятся все, кто, имея право на жилье и регистрацию, могут его утратить по каким-либо причинам.

Отсутствие регистрации по месту жительства является для граждан с высоким риском бездомности практически таким же препятствием для реализации прав и свобод, как и для бездомных граждан. Ухудшение здоровья и/или утрата работы может ввергнуть человека в состояние фактической бездомности, однако, оказав ему помощь и поддержку вовремя, можно предотвратить появление очередного бездомного на улице [Коваленко, Строкова, 2007].

В книге используется понятие *придонный слой бездомных* – это люди, продолжительное время живущие на улице, что привело к изменениям личности и поведения, заметным постороннему наблюдателю [Социальные и правовые аспекты, 2007, с. 12].

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В качестве основного метода исследования мы использовали метод экспертных интервью со специалистами, работающими с бездомными в России (сотрудниками НКО, органов региональной власти, учреждений помощи бездомным, волонтерами), а также специалистами в смежных областях. Экспертные интервью были проведены в период с 2007 по 2009 год. В качестве экспертов, помимо тех, кто согласился участвовать в опросе на условиях анонимности, выступили:

Александр Гезалов, руководитель КРОМО «Равновесие», Петрозаводск;
Александра Желудева, НП «Социальный центр “Живая вода”», Тольятти;
Алексей Варсопко, секретарь по информации межрегиональной сети «За преодоление социальной исключенности», Санкт-Петербург;
Андрей Пентюхов, начальник отдела социальной помощи бездомным гражданам Департамента социальной защиты г. Москвы;
Анна Леонтьева, психолог службы уличной помощи детям и подросткам «Самю Сосиаль», Москва;
Александра Осина, уличный работник проекта работы с потребителями наркотиков, фонд «Тверская Альтернатива», Москва;
Рустам Исламгулов, руководитель православного движения «Курский вокзал. Бездомные дети», а также *Анна Федотова*, *Борис Рыжов*, *Елена Кузьмина*, *Татьяна Свешникова*, волонтеры движения, Москва;
Аркадий Тюрин, руководитель организации «Новые социальные решения», Санкт-Петербург;
Геннадий Цыбин, директор ГУ «Социальный приют для лиц без определенного места жительства и занятий», Архангельск;
диакон Олег Вышинский, руководитель автобусной службы, *Наталья Кузнецова*, руководитель направления по работе с бездомными Комиссии по церковной социальной деятельности при Епархиальном совете г. Москвы, *Елена Петровская*, социальный работник направления по работе с бездомными в больницах, РОО «Милосердие», Москва;
диакон Федор Котрелев, лидер инициативной группы милосердия «Люди вокзалов», и участники группы, Москва;
Дмитрий Лябегин, заместитель директора муниципального учреждения «Центр социальной адаптации лиц без определенного места жительства “Преодоление”», Петрозаводск;
Елена Ченцова, замначальника Управления социальной политики администрации г. Владимира;
Игорь Карлинский, консультант по социальным и правовым вопросам РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург;
Ирина Столыга, депутат Мурманской областной думы;
Марина Боброва, специалист по социальной работе, здравпункт для лиц без определенного места жительства, Москва;
Марина Перминова, руководитель программы помощи бездомным, католи-

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

ческого центра «Каритас» Архиепархии Божией Матери в Москве;

Наталья Кутырева, начальник отдела взаимодействия с общественными объединениями мэрии городского округа Тольятти;

Оксана Бурмистрова, замруководителя Управления социальной защиты населения Комитета по труду и социальному развитию Мурманской области по городу Мурманску;

Петр Макарьчук, руководитель регионального благотворительного фонда «Шаг за шагом», Мурманск;

Полина Кудрявцева, координатор проекта АРОБО «Рассвет», Архангельск;

Рамиль Готов, «Врачи без границ», Москва;

Юрий Потапенко, руководитель «Бюро по трудоустройству лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию», Екатеринбург.

Дополнительная информация для исследования была получена благодаря участию специалистов Института экономики города (ИЭГ) в работе межрегиональной сети «За преодоление социальной исключенности» (www.praponadom.ru), в частности в семинаре «Развитие систем учета граждан, не имеющих определенного места жительства и регистрации» (май 2008 года). Кроме того, в тексте приводятся выдержки из интервью с бездомными людьми. Интервью были проведены в семи регионах Российской Федерации в рамках межрегионального исследования «Правовые и социальные аспекты проблемы бездомности» (далее – межрегиональное исследование), являвшегося в свою очередь частью проекта «Социальная реинтеграция бездомных граждан в Санкт-Петербурге», который осуществлялся при финансовой поддержке Евросоюза и гуманитарного агентства «Датская Церковная Помощь» в 2004–2006 годах (ИВРР62-125). Материалы межрегионального исследования предоставлены ИЭГ межрегиональной сетью «За преодоление социальной исключенности» и «Датской Церковной Помощью». Наконец, немаловажным источником информации стали другие российские и зарубежные исследования и статьи соответствующей проблематики.

Каждый раздел нашего исследования и, соответственно, книги строится по следующей схеме: 1) описание проблемы; 2) барьеры, стоящие на пути ее решения для бездомных; 3) примеры способов ее решения в России и за рубежом; 4) рекомендации. В качестве рекомендаций приведены как результаты собственного анализа авторов, так и предложения, выработанные в ходе круглых столов, посвященных конкретным проблемам, или высказанные в ходе интервью. В последних делятся опытом работы наиболее авторитетные эксперты в данной области, и авторы рады возможности распространить этот ценный опыт.

В первых трех разделах описаны проблемы, с которыми может столкнуться любой бездомный человек (выживание на улице, взаимодействие с милицией, отсутствие документов, трудности при устройстве на работу, ограниченный доступ к государственным услугам и др.). В последнем разделе представлены специфические барьеры, с которыми сталкиваются конкретные группы высокого риска бездомности (например, выпускники детских домов, выросшие беспризорники, люди, имеющие опыт заключения, мигранты и т.д.) и бездомные представители этих групп.

ЖИЗНЬ НА УЛИЦЕ

Жизнь на улице в корне меняет сознание, повседневные практики и навыки человека. Согласно международной практике человек, проживший на улице больше года, будет испытывать сложности с социализацией. По оценкам организаций, работающих с бездомными в России, даже месяц жизни на улице может сломать человека, тогда как в 2006 году средний стаж бездомности составлял в нашей стране около семи лет [Межрегиональное исследование, 2006].

Понятно, что, кроме психологических и социальных изменений, жизнь на улице накладывает существенный отпечаток и на здоровье человека. Не менее 62,4% бездомных страдают теми или иными заболеваниями; у обследованных бездомных в 16,75% случаев был выявлен туберкулез¹ [Межрегиональное исследование, 2006].

Кроме того, результаты исследований свидетельствуют о наличии тесной связи между длительным ухудшением условий жизни и снижением у многих людей уровня социальных потребностей, притязаний и активности, формированием установки на выживание. Исследователи отмечают, что такая установка приводит к тому, что человек перестает стремиться преодолеть бедность, бездомность, а живет одним днем, не предпринимая шагов, которые могли бы способствовать выходу из сложившейся ситуации [Балабанов, 2003, с. 38]. Например, бездомный человек, выбирая, потратить ли деньги на еду или на оплату фотографии на паспорт, может предпочесть еду. И это логично. Бездомность сопровождается таким комплексом сложноразрешимых (а зачастую неразрешимых) проблем, что прикладываемые усилия не гарантируют стойкого повышения статуса. Это подавляет волю человека. В условиях современной России безвыходность, к сожалению, является правилом, а редкие случаи ресоциализации бездомных – исключением, это правило подтверждающим. Принятие своего положения, идентификация себя в качестве бездомного, ориентация только на настоящее, с одной стороны, представляют собой формы психологической защиты, снимают тревожность, страх перед непредсказуемым будущим, помогают человеку выжить в нечеловеческих условиях, а с другой – окончательно перекрывают возможность покинуть социальное дно. Бездомный, переставший чувствовать себя частью общества и потерявший надежду решить свои проблемы, уже не видит для себя вознаграждения в следовании общепринятым моральным предписаниям и ориентируется скорее на сиюминутную выгоду, что делает невозможными длительные контакты с окружающими людьми [Стивенсон, 1996, с. 31-32].

Стаж бездомности является важным показателем для оценки как тяжести ситуации конкретного человека, так и способности социальной системы (прежде всего государства) оказывать людям, попавшим в ситуацию бездомности, необходимую помощь и предупреждать их маргинализацию [Межрегиональное исследование, 2006]. Сумевшие в течение нескольких лет выжить без жилья и регистрации достаточно «социализированы» в своем положении, у них сформированы и закреплены необходимые для бездомного существования на-

¹ Для сравнения: в 2005 г. общий уровень заболеваемости туберкулезом составлял 0,084% (Здравоохранение в России : статист. сб. М. : Госкомстат, 2009).

выки, связи и т.п. Личностные изменения уже достаточно глубоки, социальные навыки и связи из бездомной жизни, как правило, утеряны.

Выживание

Бездомные, которые ночуют в подъездах, подвалах, метро, всегда рискуют быть выгнанными жильцами, владельцами помещений или охраной (на основании защиты частной собственности, в связи с нарушением правил противопожарной безопасности и правил по борьбе с терроризмом) либо не найти себе приюта на ночь. Проблема ночлега становится особенно острой в холодное время года. Каждую зиму в РФ гибнут от холода сотни бездомных, тысячи становятся инвалидами в результате обморожений. При отсутствии медицинской помощи, в антисанитарных условиях ослабленный плохим питанием и некачественной водой организм не может справиться даже с простыми царапинами и синяками. В результате появляются серьезные осложнения, которые не дают возможности работать, могут привести к инвалидизации и смерти человека [Межрегиональное исследование, 2006].

Медицинская помощь, в том числе амбулаторная, абсолютному большинству уличных бездомных недоступна. В зимнее время и из-за побоев бездомные часто травмируют конечности. Обморожения и трофические язвы – одно из самых распространенных несчастий бездомных. Многие, не получив помощи, умирают, тем, кому посчастливится попасть вовремя в больницу, проводят ампутации. Оказаться после больницы снова на улице практически во всех случаях означает скорую смерть. Содержание инвалидизированных бездомных в специализированных учреждениях обходится дороже, чем бездомных без инвалидности, требует дополнительного оборудования и персонала. Шансов успешно пройти социальную реабилитацию, трудоустроиться и начать самостоятельную жизнь у них практически нет. Единственный путь – оформление пожизненно на проживание в интернат для престарелых и инвалидов. Отметим, что для бездомных инвалидов в Москве, как и в ряде других городов, шансы получить стационарный уход возрастают по сравнению с бездомными без инвалидности. В уставах специализированных стационарных учреждений часто указывается первоочередность предоставления мест лицам с инвалидностью. Но физическая инвалидность, а также возможные ментальные повреждения в связи с ней в корне меняют человека. Жизнь в стационарном учреждении для престарелых и инвалидов, конечно, во многих отношениях лучше, чем на улице, но возвращением в общество ее назвать сложно. Шансы же на то, что социальным работникам удастся найти родственников бездомного и те окажутся готовы забрать его к себе, крайне невелики.

Отдельно отметим такую группу бездомных, как пожилые люди. Их выживание на улице сопряжено с еще большими сложностями, поскольку им труднее преодолеть болезнь, найти силы и возможность подработать.

Выживание в условиях улицы зависит от возможности бездомного удовлетворить базовые потребности. Фактически это потребность в безопасном месте для ночлега (в том числе защищенном от ветра и снега, теплом в холодное время года, сухом – во время дождей), питании и базовой медицинской помощи. Согласно данным исследования «Социальные и правовые аспекты проблемы

бездомности», лишь 40% бездомных имеют ежедневный доступ к горячей пище, чаще всего один раз в день, а около трети бездомных получают горячую пищу раз в неделю или реже. В качестве питьевой постоянно пользуются водопроводной водой около 70% бездомных, водой из открытых источников (водоемы, текущие трубы и т.п.) – около 17% опрошенных.

Жизненная стратегия большинства уличных бездомных связана с необходимостью выживать «здесь и сейчас», искать средства существования в условиях улицы. Находясь перед выбором, оставаться голодным и тратить время на получение консультаций, которые, возможно, помогут решить проблемы, или попытаться заработать на кусок хлеба, которым можно сразу утолить голод, бездомный, скорее всего, выберет кусок хлеба сегодня [Межрегиональное исследование, 2006, с. 267].

Практика решения проблемы

Одной из основных задач учреждений социальной помощи бездомным является предоставление временного жилища (ночлега). Однако мест на всех бездомных в специализированных учреждениях не хватает, а кроме того, чтобы попасть в стационарное учреждение социального обслуживания (собрать необходимые документы, пройти медицинское обследование и санитарные процедуры), обычно требуется 3–4 дня. Исключение составляет Москва, где оформление в такие учреждения осуществляется по заявлению бездомного (из интервью, Департамент социальной защиты г. Москвы). В холодное время года прием в московские ночлежки облегчен, в том числе для граждан, ранее не имевших постоянного места жительства в Москве. Тем не менее, при наличии свободных мест в учреждениях социальной помощи бездомным, огромное их количество остается на московских улицах и вокзалах. НКО объясняют это прежде всего сложностями, которые возникают у бездомных, пытающихся попасть в учреждения социальной помощи. Во-первых, бездомный человек чаще всего не знает, как до них добраться. Во-вторых, учреждения не имеют собственных дезинфекционных станций и при этом не могут принимать бездомных без дезинфекции (за исключением одного или двух человек для помещения в изолятор). Ну и наконец, чаще всего сотрудники этих учреждений не хотят вникать в проблемы бездомного, что само по себе является проблемой.

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

Что касается пунктов обогрева в холодное время года, то с 2007 года такая практика есть в Санкт-Петербурге. РБОО «Ночлежка» каждую зиму открывает несколько зимних армейских палаток площадью 60 м² с автономной печкой. Начиная с 21:00 любой бездомный может получить ночлег, горячий ужин и социальную консультацию, а с 8:00 – горячий завтрак и медицинскую консультацию. Всю ночь в палатке дежурит социальный работник, который выясняет индивидуальную историю каждого человека и помогает ему разобраться в его проблемах. При необходимости бездомный может получить теплую и чистую одежду. По данным РБОО «Ночлежка» за 2007 год, стоимость обеспечения одной безопасной ночи для бездомного составляет 160 руб., стоимость одной ночи работы пункта обогрева на 50 человек – 8000 руб. [Пункт обогрева, 2009]. Следует учитывать, что при организации пункта обогрева понадобится не только

финансовое, но и организационное обеспечение. Если проблемы с финансированием можно решить сбором благотворительных средств, то в решении организационных проблем должны помочь государственные и местные органы, поскольку требуется согласование с рядом служб, в том числе санитарной, правоохранительной и проч. Кроме того, возникают проблемы, связанные с беспороговым принципом работы, в частности присутствует риск распространения заболеваний среди бездомных.

Примером спасения бездомных от холода являются мероприятия, которые проводятся в Берлине. По оценкам специалистов, ночевать на улице там приходится примерно 2000 человек. Для них открыты более 70 ночлежных домов, ночных кафетериев и «теплушек». Кроме того, ночлег предоставляют церковные общины. Дополнительно организована работа бригады врачей и так называемого морозного автобуса: он работает с воскресенья по четверг (поскольку по пятницам и субботам в Берлине ночью открыты все станции метро), в 21:00 начинается объезд города в поисках нуждающихся бездомных, которых перевозят в ночлежный дом «Городской миссии». Автобус существует уже более 11 лет, проект финансируется одним из районов Берлина. Бездомному, который не соглашается ехать в ночлежку, приносят горячий чай, теплые вещи, спальный мешок, одеяло и ежедневно заезжают к нему [Коваленко, Федорев, 2006].

В городах Франции специальный автобус объезжает места концентрации бездомных и доставляет их туда, где они могли бы погреться. В Париже работает информационная служба, располагающая данными обо всех местах ночлега, которые есть в городе. Человек звонит в эту службу и узнает, где он мог бы переночевать. Имеются и загородные ночлежки на месте бывших казарм, куда специальный автобус отвозит людей по списку на ночь, а утром привозит обратно в город (из интервью, «Каритас», Москва).

В 2007 году в Риме в связи с резким понижением температуры было принято решение не закрывать на ночь четыре станции метро, чтобы там могли спастись от холода бездомные обитатели города.

Предложения и рекомендации

- Дать определение понятию «холодное время года». Наиболее эффективным нам представляется установление температурного порога.
- В городах в холодное время года создавать теплые убежища (например, пункты обогрева в форме палаток) или организовывать доступ в определенные теплые помещения (например, метро) с последующей их дезинфекцией.
- Облегчить прием в стационарные учреждения (особенно в холодное время года), а также предусмотреть создание специальных отделений, где любой человек, вне зависимости от наличия документов и состояния, мог бы переночевать. Там, где такая практика существует, необходимо жестко контролировать ее исполнение. По словам представителей московских НКО, данное правило не всегда соблюдается самими работниками соответствующих учреждений.
- Чтобы облегчить бездомным доступ в стационарные учреждения, целесообразно создать при каждом таком учреждении небольшую дезинфекционную станцию. Это позволит не помещать бездомного, не прошедшего дезинфекцию, в изолятор (если бездомных много, это просто невозможно), а сразу принимать его на ночлег.
- Шире распространять информацию о доступности мест в ночлежках.

- Облегчить транспортную доступность мест для ночлега. Для этого, во-первых, необходимо распространять среди бездомных подробные инструкции о том, как добраться до ночлежек (с описанием маршрутов метро, наземного транспорта, схемой расположения). Например, можно на вокзалах по громкой связи сообщать, куда обратиться за такой инструкцией. Во-вторых, необходимо предоставлять бездомным транспортные талоны или другие средства, позволяющие бесплатно доехать до места ночлега. В-третьих, выделять транспортные средства для ежедневной перевозки бездомных к месту ночлега, о чем также широко информировать бездомных.
- Поскольку в домах ночного пребывания бездомные не могут находиться днем, создавать дневные центры, где люди могут поесть, принять душ, постирать и высушить одежду, а также получить необходимые им консультации. Это позволит решать целый комплекс проблем бездомных, а самое главное – в таком центре они получают шанс при помощи консультантов найти выход из сложившейся ситуации.

АЛКОГОЛИЗМ И НАРКОМАНИЯ

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

Важно иметь в виду, что алкогольная и наркотическая зависимость может являться как пусковым механизмом бездомности (разрыва отношений с семьей, выселения), так и последствием потери жилья и адаптации на улице. Сложно оценить, сколько бездомных потеряли жилье и социальные связи из-за алкогольной зависимости, но можно утверждать, что алкоголизация уличных бездомных связана прежде всего со средой, в которой они оказываются уже после попадания на улицу. Здесь зачастую именно употребление алкоголя становится средством социальной адаптации бездомных. Оказавшись в ситуации бездомности, люди испытывают страх перед будущим, депрессию – алкоголь дает возможность забыть о проблемах. Даже те, кто не страдает алкоголизмом, начинают пить от безысходности.

«Нет, зависимости нет. Иногда бывает... В последнее время я срывался... Возьмешь бутылочку портвейна, и всё... И останавливаюсь, потому что не надо... Срываешься... Вот именно от неустроенности...» (из интервью с бездомным, Санкт-Петербург / межрегиональное исследование).

Кроме того, для бездомных алкоголь становится важным фактором социализации на улице, а также способом «знакомства» с целью поселиться у нового знакомого (чаще всего это человек, страдающий алкоголизмом, но имеющий собственное жилье) [Stephenson, 2006].

«Сначала жил у друзей. Ну, тогда-то что... Пузырь кинул, и всё... И живи...» (из интервью с бездомным, Архангельск / межрегиональное исследование).

Сами бездомные признаются, что злоупотребление алкоголем мешает им справиться со сложившейся ситуацией, затягивает на социальное дно, но другого способа найти себе приют, крышу над головой у них нет. Например, в интервью, проведенных в домах ночного пребывания и социальных гостиницах в рамках проекта «Социальные и правовые аспекты бездомности», несколь-

ко бездомных респондентов отметили, что у них немало друзей-алкоголиков («домашних»), к которым они могли бы вернуться, но это не позволит им кардинально изменить свою жизнь, а они хотят порвать с прошлым и выбраться из тупика.

«Не хочу даже на квартиры, на такие, где постоянно каждый день пьют, приходят... Не хочу, потому что сам опять с ними запьешь и останешься опять без работы, как обычно. Деньги пропьешь в итоге опять. Вот в такие значные места я не хочу идти. Думаю, надо что-то искать, снимать...» (из интервью с бездомным, Петрозаводск / межрегиональное исследование).

Съем жилья также не всегда становится выходом из кризисной ситуации, так как ограниченные средства бездомного человека позволяют ему снять жилье лишь самого низкого качества, часто это комнаты у тех же страдающих алкоголизмом людей.

«Если жилье снимать, надо снимать отдельно. А то все эти комнаты я проходил уже... если снимаешь что-то где-то, это все такие проблемы. Ну а проблема главная, будем так говорить, это все-таки алкоголизм. Ну, если я запиваю, то все это опять летит и начинается по новому кругу, это уже ясно» (из интервью с бездомным, Петрозаводск / межрегиональное исследование).

Человек адаптируется к жизни «на улице» катастрофически быстро. По свидетельству руководителя движения «Курский вокзал. Бездомные дети», достаточно двух недель пребывания на вокзале, чтобы человек приспособился. Такая адаптация означает постепенное «отмирание» повседневных правил поведения, принятых в обществе, и обучение новым правилам, помогающим выжить на улице. Чаще всего, как уже говорилось, это сопровождается алкоголизацией и изменениями в психике человека.

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

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

Алкогольная и наркотическая зависимость сопряжена с целым рядом сопутствующих проблем. Человек, страдающий алкоголизмом и наркоманией, теряет социальные связи: даже при наличии постоянной регистрации его могут не пускать домой родственники и соседи. Алкоголь разрушает волю человека и сводит к минимуму его шансы выбраться из трудной ситуации. Наркомания сопровождается сопутствующими тяжелыми заболеваниями, такими как гепатит С, ВИЧ, заражение крови, болезни вен. Кроме того, в уличных условиях невозможно проконтролировать качество употребляемого вещества, очень высок риск передозировок.

Злоупотребление алкоголем и наркотиками не только негативно сказывается на социальной жизни человека, но и может иметь серьезные материальные последствия. Так, согласно действующему законодательству использование

жилого помещения не по назначению, систематическое нарушение прав и законных интересов соседей или бесхозяйственное обращение с жилым помещением может стать причиной выселения граждан, проживающих в жилье по договору социального найма либо зарегистрированных в жилье, но не являющихся его собственниками, в отношении же собственников возможна принудительная продажа жилья с публичных торгов (ст. 35 Жилищного кодекса РФ, ст. 293 Гражданского кодекса РФ). Люди, страдающие алкогольной или наркотической зависимостью, зачастую ведут себя именно таким образом и поэтому могут лишиться жилья. Кроме того, алкозависимые чаще других становятся жертвами квартирных аферистов.

Люди, страдающие алкогольной и наркотической зависимостью, прежде всего нуждаются в длительном лечении, а также социально-психологической реабилитации. Бездомным на время лечения необходимо временное жилье. Не вдаваясь в специфику данной темы, отметим, что с такими людьми должны работать психологи и подобное лечение может осуществляться только по желанию самого человека.

Люди, лишившиеся жилья и рискующие попасть в зависимость от алкоголя и наркотиков, нуждаются в срочной помощи – им просто необходимо как можно раньше уйти с улицы. Как правило, в уставах учреждений стационарного обслуживания наличие алкогольного опьянения и признаков приема наркотических средств является противопоказанием к принятию в учреждение. Запрет на употребление алкоголя или наркотиков – стандартное требование для проживающих. Так называемые беспороговые приюты организуются только в исключительных случаях, пример – вышеупомянутые пункты обогрева в РБОО «Ночлежка». Но ведь люди, которые живут на улице и там становятся алкоголиками, не могут сразу отказаться от спиртного, следовательно, отказывать им в социальной помощи, не говоря уж о медицинской и психологической, – это не выход.

«Пьяного не только нельзя не пускать на порог, но вот как раз с ним в этот момент и надо работать – потому что в другой раз он уже не придет туда, где его “учат жизни”» [Новиков, 2008].

Практика решения проблемы

В России существует практика оказания помощи бездомным, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью. О комплексной системе помощи говорить пока не приходится, но этот опыт очень важен.

РБОО «Ночлежка» – одна из немногих организаций, занимающихся данной проблемой. Здесь работает реабилитационный центр «Дом на полдороге» для бездомных алкоголиков. Бездомные, имеющие алкогольную зависимость, но после курса лечения в клиниках города не употребляющие спиртное, продолжают участвовать в программе социально-психологической адаптации в приюте. Терапевтическая программа основана на принципах Ассоциации анонимных алкоголиков и включает в себя групповые занятия и индивидуальную психотерапию. Бездомные, проходящие эту программу, заключают специальный контракт и живут в приюте до шести месяцев. Во время лечения в «Доме на полдороге» человек может проживать в РБОО «Ночлежка» либо только посещать мероприятия [Реабилитационный центр, 2009]. В Санкт-Петербурге по заказу городских властей реабилитационные центры работали по подобной методике в некоторых домах ночного пребывания.

Другой пример работы с бездомными, страдающими наркотической и алкогольной зависимостью, – их реабилитация в центрах, предназначенных не только для бездомных. Так, мурманских бездомных с алкогольной зависимостью принимают реабилитационные центры для нарко- и алкозависимых в Ярославской области (АНО «Возможность» и реабилитационный центр в г. Любим). При этом руководители центров отмечают: чтобы быть принятым на реабилитацию, человеку (в том числе и бездомному) необходимо самому позвонить в центр. Руководитель центра в Любиме Игорь Подколызин говорит, что бездомный алкоголик отличается от «обычного» тем, что часто стремится использовать центр для того, чтобы «привести себя в порядок» и, не закончив курса лечения, уйти [Бабурин, 2008b]. Отметим, что зачастую лечение от алкоголизма не решает проблемы бездомности, поэтому мотивация бездомных снижена. Важным аспектом работы любимского центра является постреабилитационная адаптация. После окончания срока реабилитации человека направляют в город, помогают устроиться на работу, предусмотрено и временное жилье – съемная квартира. По словам Игоря Подколызина, реабилитация не самое главное – намного важнее помочь человеку ресоциализироваться в обществе, удержаться от нового падения, поэтому особая роль отводится постреабилитационной поддержке.

С мая 2009 года в качестве эксперимента служба помощи бездомным РБОО «Милосердие» в Москве оказывает содействие в преодолении зависимости. С мая по октябрь помощь была оказана порядка 30 бездомным. Формально сегодня в Москве у бездомных есть возможность госпитализации в наркологическую больницу – через здравпункт для бездомных можно получить направление в Департамент здравоохранения г. Москвы и оттуда направление на госпитализацию. Самостоятельно бездомный пройти этот путь не может, служба организует сопровождение на всех его этапах. В дальнейшем сотрудники службы посещают бездомных во время лечения и спустя неделю после госпитализации обсуждают с ними различные варианты амбулаторных и стационарных реабилитационных программ. Стационар для наркозависимых людей в Москве при условии прохождения ими так называемой 12-шаговой программы предоставляет, например, Дом матери Терезы. Служба «Милосердие» сотрудничает также с обителью «Гиль» в Калужской области, где имеется стационар на 70 человек. С наркозависимыми работают в нескольких филиалах реабилитационного центра «Свобода» (www.rebcentr.org), расположенных в Московской области. Наиболее проблемным представляется следующий шаг, когда излеченный человек снова оказывается на улице.

В Казани планируется открыть для наркоманов низкопороговый центр «Башня», куда может прийти человек в любом состоянии и получить комплекс медико-социальных услуг, еду. Сотрудники центра также будут заниматься уличной работой.

Помимо групп самопомощи, которые работают по 12-шаговой программе (Анонимные Алкоголики – АА, Анонимные Наркоманы – АН), существуют и другие. Один из вариантов – группы SMART Recovery (Self-Management And Recovery Training, то есть тренинг по самоуправлению и выздоровлению – «Умное выздоровление»). Такой метод, в частности, применяется в США. «Умное выздоровление» – это принципиально некоммерческое объединение, выживающее за счет частных пожертвований и распространения литературы. Как и в случае с АА, группу может организовать каждый, однако встречи обязательно

должны проходить с участием волонтера-психотерапевта, который обучался когнитивно-бихевиористскому подходу. Ведущий также должен пройти соответствующую специальную подготовку. Тренинги по программе «Умное выздоровление» могут проводиться онлайн [Осина, 2009].

Хорошо себя зарекомендовал в работе с алко- и наркозависимыми людьми метод, основанный на принципе «равный – равному», когда работу ведет человек, которому удалось избавиться от зависимости.

Предложения и рекомендации

- При оказании помощи исходить из того, что она должна носить комплексный характер. Для бездомных людей, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью, крайне важно социальное сопровождение.
- Информировать бездомных алко- и наркозависимых о возможностях лечения. Наиболее эффективным образом такую информацию можно донести в рамках уличной работы.
- Сделать прием бездомных в центры лечения от алкогольной и наркотической зависимости беспороговым и проинформировать их о существовании таких центров.
- Не только предоставлять бездомным возможность лечения в наркологическом центре, но и потом продолжать поддерживать их (работа в группах) и помогать в устройстве дальнейшей жизни.
- Обеспечивать присутствие на судебных процессах по выселению или принудительной продаже жилья людей, страдающих наркоманией и алкоголизмом, специалистов из соответствующих служб (по работе с бездомными, с людьми, страдающими алкоголизмом).

Соблюдение личной гигиены

Уличные бездомные живут в местах, не приспособленных для жилья, поэтому условия для соблюдения личной гигиены там отсутствуют. Общественная инфраструктура в российских городах также не предоставляет бездомному человеку возможности соблюдать личную гигиену (например, принимать душ, стирать одежду). Во многих городах нет даже санпропускников.

Как следствие, в среде бездомных распространяются педикулез, чесотка и другие опасные болезни, усложняется течение уже имеющихся заболеваний. Другим следствием несоблюдения норм личной гигиены является социальная стигматизация и в результате невозможность получить целый ряд услуг, трудоустроиться.

Одна из базовых потребностей бездомного, удовлетворение которой необходимо в том числе для выхода из состояния бездомности, – это возможность соблюдать нормы личной гигиены (периодически принимать душ, стирать и сушить одежду, при необходимости проходить дезинфекцию и т.д.).

Практика решения проблемы

В Москве на Ленинградском вокзале можно помыться за плату, аналогичная услуга есть и в некоторых других городах. Сейчас в Москве работают бесплатно четыре дезинфекционные станции, в Санкт-Петербурге – одна. Сложности возникают, так как не все бездомные могут добраться до дезстанции. В

Петербурге «Мальтийская служба помощи» организует специальный банный день для бездомных – в одной из городских бань. Во дворе «Ночлежки» установлен помывочный бокс (в настоящее время закрыт по требованию районной санитарной службы).

Существует и проблема отсутствия информации. Сведения о дезинфекционных станциях специально не распространяются, а передаются только через сарафанное радио. В нескольких городах источниками такой информации являются справочники для бездомных (например, «Адреса милосердия» в Москве). Также по Москве расклеены специальные плакаты, сообщающие об услугах для бездомных, включая адреса дезстанций.

За рубежом имеются дневные центры для бездомных, которые предоставляют в том числе возможность принять душ, постирать и высушить одежду. Кроме того, в Англии, США, Канаде, Австралии широко распространены сети прачечных самообслуживания, где у любого человека есть возможность постирать и высушить свои вещи за небольшую плату.

Предложения и рекомендации

- Предварительно оценив потребность в них, открыть в городах бесплатные дезинфекционные станции (санпропускники), а также дневные центры, где бездомный мог бы принять душ, постирать, высушить или заменить одежду, поесть, получить информацию об услугах для бездомных. В небольших городах достаточно одного такого дневного центра. Центры, для повышения эффективности своей работы, должны вести учет клиентов.
- Распространять информацию о дезинфекционных станциях и пунктах, где можно принять душ, необходимо целенаправленно через доступные бездомным средства информации (на вокзалах, в других пунктах скопления бездомных, во время социальных рейдов). В информацию о других услугах нужно добавлять сведения о том, где бездомный может привести себя в порядок.
- Оснастить дезинфекционные станции запирающимися ящиками для хранения на время дезинфекции ценных вещей.
- Создавать сеть доступных банно-прачечных пунктов, в том числе на основе самообслуживания.
- Облегчить подключение к фановой системе дезинфекционных пунктов для бездомных (в том числе созданных негосударственными организациями), так как городские власти заинтересованы в их работе.
- Наладить сотрудничество социальных служб, занимающихся проблемой бездомности, и санэпидстанций. На региональном и муниципальном уровнях разработать социальные программы, направленные на помощь лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, и предусмотреть в них статью расходов на санобработку бездомных.

Взаимодействие с сотрудниками милиции

Именно сотрудники милиции, которые чаще всех встречаются с бездомными непосредственно на улице, могли бы стать для них источником информации о службах помощи людям, попавшим в сложную жизненную ситуацию, а также осуществлять связь между людьми «на улице» и организациями, способ-

твующими вертикальной мобильности¹. Потенциал милиции в качестве субъекта профилактической работы сложно переоценить, но, к сожалению, сегодня этот потенциал во благо практически не используется. Милиция не знает, что делать с бездомными, в силу неопределенности полномочий и неразвитости общей системы профилактики бездомности и ресоциализации бездомных.

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

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

Из-за неразвитости системы специализированных социальных учреждений доставить бездомных некуда, вызов машины скорой помощи зачастую ничего не дает. Сотрудники патрульно-постовой службы доставляют лиц без определенного места жительства в районные отделы милиции, снимают у них отпечатки пальцев, проверяют по базам данных причастность к нераскрытым уголовным делам. Практически никакой связи с организациями, оказывающими помощь бездомным, и с социальными службами у МВД нет. А если такая связь есть, то мощность существующих служб недостаточна для удовлетворения потребности в них бездомных людей. Бездомные отправляются обратно на улицу.

Для рядовых милиционеров в условиях отсутствия (недостаточной мощности) системы социальной помощи бездомным единственный способ убрать бездомных с участка – это выдворить их силой. Жестокое обращение со стороны милиции – одна из самых распространенных проблем для бездомных, часто серьезно ухудшающая их положение и состояние здоровья.

«Весна. На вокзале это означает две вещи – большее количество приезжих и бездомных, избитых милицией. Их травму не спутаешь ни с чем. Это удар наотмашь по правой стороне лица дубинкой» (URL: http://www.doctor_liza.livejournal.com).

В ходе интервью отмечались следующие проблемы:

- сотрудники милиции отбирают документы, рвут справки, вымогают деньги;
- «вешают» на бездомных нераскрытые преступления, договариваются о совершении преступлений для создания видимости раскрываемости;
- избивают;
- запрещают находиться в общественных местах (метро, подвалы, подьезды, вокзалы и т.д.), что в зимний период может привести к смерти бездом-

¹ Под вертикальной мобильностью понимается перемещение в иерархии социальных статусов. Примером программ, способствующих вертикальной мобильности бездомных, являются программы правового консультирования или содействия в восстановлении утерянных документов, а также программы психологической помощи, направленные на повышение личной мотивации для восходящей социальной мобильности.

- ного от переохлаждения;
 - недостаточное внимание на вокзалах уделяют случаям воровства, отказывают в помощи пострадавшим, в том числе в приеме заявлений о кражах.
- «В случае ограбления заявления в милицию не принимают, не хотят портить статистику. У ограбленного нет возможности заработать эти 300 руб. [на получение справки об утере документов, по которой можно купить билет], позвонить родственникам и т.д.» (из интервью «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).*

Есть ряд статей, которые сотрудники милиции используют для неправомерного привлечения бездомных и людей, находящихся на грани фактической бездомности, к административной ответственности. В частности, за проживание без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту пребывания или жительства и за небрежное хранение удостоверения личности гражданина (паспорта), повлекшее за собой его утрату. Штрафные санкции за указанные правонарушения налагаются во внесудебном порядке непосредственно органами внутренних дел. Как подчеркнул в интервью И. Карлинский, правовой анализ данных норм показывает, что они частично антиконституционны, а частично неприменимы к бездомным с правовой точки зрения. Так, люди, не имеющие дома и носящие свои вещи с собой, не имеют надлежащих условий для хранения паспортов, и никакой реальной санкции к ним применить было бы невозможно, если бы суд рассматривал эту ситуацию с точки зрения канонов права.

Кроме того, известны случаи, когда сотрудники милиции в Подмосковье снимают с электричек людей, которые пытаются уехать из Москвы домой, в другой город, без денег и документов (наверняка аналогичные проблемы есть и в других регионах). Понятно, что если человек едет без билета, то тем самым он нарушает правила, но для некоторых это единственный шанс попасть домой, и возвращать таких людей на улицы Москвы просто абсурдно!

Уровень доверия к милиции среди населения весьма низок – обращаться туда, попав в сложную ситуацию в чужом городе, считается (часто небезосновательно) опасным. По результатам опроса бездомных, в среднем почти у каждого пятого из них сотрудники милиции безвозвратно изымали документы; почти половина респондентов отметили, что милиционеры не только изымали документы, но и подвергали их физическому насилию [Межрегиональное исследование, 2006, с. 107].

Родственники людей, оказавшихся в ситуации бездомности, часто безуспешно пытаются их разыскать. В настоящее время постепенно развиваются системы учета, базы данных бездомных граждан, эта информация может и должна использоваться в целях поиска пропавших людей.

Практика решения проблемы

В Москве справочники «Адреса милосердия», содержащие информацию о доступных бездомным услугах и организациях, оказывающих им какую-либо помощь, переданы всем участковым милиционерам и на все станции метро¹.

Предложения и рекомендации

¹ Авторы не располагают данными о том, как участковые и работники метрополитена распоряжаются этой информацией.

Бездомность: есть ли выход?

- В качестве первых шагов на пути решения проблем, которые существуют во взаимодействии бездомных и милиции, предусмотреть социально-правовое образование рядовых сотрудников милиции, информировать их о разных аспектах проблемы бездомности. Мы предполагаем, что одной из причин нечеловечного отношения к бездомным со стороны милиционеров является непонимание последними того, что бездомный – это человек, попавший в сложную ситуацию и не сумевший из нее выбраться самостоятельно, и что в такой ситуации может оказаться любой.
- Стремиться к тому, чтобы милиция в работе с бездомными выступала в качестве службы быстрого реагирования и связи бездомного со службами помощи¹. Необходимо проводить специализированную работу с милиционерами и информировать их об этих службах (сотрудник милиции может либо сам туда обратиться, либо сообщить контактную информацию бездомному). В милиции также должны быть адреса и телефоны учреждений, в которые следует обращаться, например, в случае кражи документов, денег и билета на поезд. Многим можно помочь, предоставив элементарную возможность позвонить родным.
- На региональном и местном уровнях развивать систему комплексной межведомственной работы с бездомными.
- Поскольку среди бездомных много людей, которых разыскивают родственники, МВД необходимо обратить внимание на систему поиска пропавших без вести, использовать для розыска информацию из систем учета, баз данных бездомных граждан.
- Руководству МВД необходимо обратить внимание на проблему обвинения бездомных в преступлениях, которых они не совершали, в целях выполнения плана по раскрытию преступлений и статистической отчетности. В Концепции реформирования МВД, подготовленной Рабочей группой правозащитных организаций по стратегии взаимодействия с органами внутренних дел и содействию реформированию МВД, предлагается ряд действий по реформированию системы оценки и отчетности.

В процессе реформирования важно разделить систему оценки и систему отчетности. Система оценки должна стать самостоятельной, не основанной на системе отчетности, а система отчетности должна стать источником надежных данных ведомственной статистики.

Систему оценки следует переориентировать с фиксации результата на оценку самого процесса работы подразделений милиции.

Предлагаемые меры (переходный этап):

1) вывести из подчинения начальников отделов (подразделений и проч.) инспекторов учетно-регистрационной дисциплины, которые отвечают за формирование отчетности и оценки;

2) разработать инструменты замера и учета общественного мнения как для стадии постановки задач для нового отчетного периода, так и для стадии замеров результатов и качества работы в конце отчетного периода. Разработка этих инструментов должна вестись в открытом режиме, с участием НПО, представителей общественности, научных институтов, независимых исследовательских центров;

3) выбрать пилотные регионы и реализовать в них возможность, заложен-

¹ Безусловно, сеть таких служб, со своей стороны, должна развиваться и иметь достаточную пропускную способность/мощность (см. о доступе бездомных к услугам в разделе «Бездомные и государство»).

ную п. 3.2 Инструкции к приказу МВД от 19 января 2010 года № 25:

«Экспертные оценки, учитывающие региональные особенности состояния криминальной обстановки, природно-географического и социально-экономического положения. Экспертом выступает вышестоящий руководитель. МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, УВДТ, УВДРО могут разрабатывать собственные системы оценки деятельности подчиненных подразделений и органов при сохранении принципов и подходов, объявленных настоящим приказом. При этом с учетом особенностей оперативной обстановки для конкретных подразделений и органов внутренних дел может быть установлен собственный перечень показателей и индикаторов».

Основной принцип при организации системы оценки таков: алгоритм этой системы должен предусматривать учет оценок граждан, милиции, властей.

Система оценки должна:

- оценивать качество;
 - дифференцированно подходить к оценке работы разных милицейских подразделений;
 - быть соразмерной типам задач и деятельности, относящимся к разным функциям милиции, корреспондироваться с конкретным содержанием их деятельности;
 - быть независимой и не базироваться полностью на внутриведомственных оценках (URL: <http://www.publicverdict.org/topics/reform/8104.html>).
- Правозащитным и общественным организациям, помогающим бездомным, необходимо собирать информацию о случаях противозаконного поведения сотрудников милиции, инициировать служебные разбирательства в милиции, вести диалог с высшими органами управления ею.

Бездомные семьи

«Дети с родителями – самое тяжелое. Никто не решается их разъединить. Нет прописки и негде возбуждать дело. Есть мать с ребенком, и 10 лет они на улице. Ребенок нигде не прописан» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Сохранение семьи представляется психологически значимым фактором ресоциализации бездомного. Отметим, что НКО, работающие с бездомными в Москве и Петербурге, отмечают, что на улицах периодически появляются семьи с детьми. Однако при организации социальных учреждений для размещения бездомных сам факт существования бездомных семей, в том числе с детьми, как правило, игнорируется. Поэтому в случае утраты жилья, например в результате выселения по решению суда без предоставления другого жилого помещения, семья будет вынуждена либо остаться жить на улице, либо фактически разлучиться, разойтись по разным учреждениям (детским и взрослым) или помещениям (мужским и женским). Беспризорных детей сразу забирают в учреждения социальной защиты (социальный приют), после установления статуса¹ ребенок попадает в детский дом. Фактически специальной работы по сохранению семьи в том случае, если родитель оказался бездомным, не ведется. Таким

¹ Речь идет об установлении статуса ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Бездомность: есть ли выход?

образом, предусмотренные ст. 38 Конституции РФ и международными принципами и нормами (ч. 3 ст. 16 Всеобщей декларации прав человека, ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и др.) государственные гарантии защиты семьи в данном случае остаются на бумаге.

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

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

Практика решения проблемы

Работа по сохранению семьи фактически не ведется, и лишь отдельные НКО стремятся помогать бездомным с детьми, так как знают, что они вряд ли сами обратятся за помощью в государственные учреждения, боясь, что их разлучат.

В Москве в центре социальной адаптации «Люблино» есть отделение социальной гостиницы с комнатами для семейных пар, но без детей. В 2002 году на базе центра социальной адаптации «Филимонки» было создано отделение для бездомных с детьми, но к настоящему времени от этой практики отказались.

Предложения и рекомендации

- Дать возможность бездомным родителям контактировать со своими детьми в учреждениях для детей, оставшихся без попечения родителей. Контакты с детьми мотивируют человека на то, чтобы выйти из состояния бездомности и начать самостоятельную жизнь (совместно с ребенком). Понятно, что в такой ситуации не должны нарушаться интересы ребенка, которые представляет учреждение.
- Разработать программы, предусматривающие совместное временное пребывание семейных пар и родителей с детьми. Это в большей степени относится к семьям из групп риска, семьям, недавно ставшим бездомными. Ограничение на совместное пребывание должно вводиться только при возникновении реальной угрозы здоровью ребенка, а не быть основной (единственной) практикой.

БЕЗДОМНЫЕ И ГОСУДАРСТВО

«Интервьюер: А у Вас есть надежда на то, что это изменится?»

Респондент: Надежда, что изменится?.. Ну, как это может измениться само по себе, даже с великой надеждой? Как это может измениться? Это может изменить тот, кто видит вот эту проблему и кто способен решить не только для меня проблему, а для всех подобных мне. То есть люди, обладающие реальной властью, у которых бюджет, у которых финансы, у которых что-то есть, на которых все это возложено: депутаты, делегаты, я не знаю, мэры, кто там, губернатор, в конце концов. Он что, не видит этой проблемы, когда проезжает по городу... что через перекресток кто-то в контейнере сидит, кто-то где-то бутылки тащит на себе? Видит. Я вот не так давно смотрел по телевизору его выступление, он сказал, проблемы вот эти вот, бездомных, будет решать в шестом [2006] году. Так они решили в Думе своей областной, в шестом, потому что в этот год ни финансов, ничего, там есть более важные проблемы, потому что это считается проблема не очень важная» (из интервью с бездомным в социальной гостинице, Мурманск / межрегиональное исследование).

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

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

Сегодня механизм действий каждого из вышеперечисленных органов в отдельности и общих действий для помощи человеку в трудной жизненной ситуации, связанной с бездомностью (или риском бездомности), нигде не прописан и отсутствует на практике. В правовом поле нет и самих понятий «бездомный» и «бездомность». Неопределенность на федеральном уровне транслируется и усугубляется на региональном и местном уровнях.

В субъектах Российской Федерации уже есть единичные примеры попыток законодательно урегулировать межведомственное взаимодействие на ре-

гиональном и/или местном уровнях¹. Этот опыт необходимо распространять. Проблемы межведомственного взаимодействия не позволяют придать помощи людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в том числе в ситуации бездомности или на грани бездомности, комплексный, системный и эффективный характер. Отсутствие межведомственного взаимодействия – это не только отсутствие совместных программ действий, но и отсутствие информации у разных участников о возможностях и условиях работы с бездомными и группами риска, территориальная разобщенность в деле оказания тех или иных услуг, необходимых бездомным, противоречия в требованиях, сроках оказания услуг или действия выданных документов и т.д. Не учитывается специфика целевой аудитории: человеку, попавшему в трудную жизненную ситуацию, связанную с бездомностью, непросто прийти даже в одну какую-нибудь службу, а требовать от него, чтобы он прошел по 10 учреждениям, решая разные вопросы, и вовсе бессмысленно.

«Государственная система рассчитана [на то], что люди к ним сами придут и сами потом будут ходить за справками. Недавний пример: практически слепую женщину удалось пристроить в ЦСА (Центр социальной адаптации. – Авт.) всего на 5 (!) дней, и там требуют от нее, чтобы она ездила по инстанциям за справками. Все рассчитано на более социально сохраняемых людей» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Слабое межведомственное и межсекторное взаимодействие делает все предпринимаемые усилия малоэффективными.

«Попадает в больницу недели две назад молодой человек, за 30 лет, из маленького города в Коми, когда-то учился в Киеве на пародиста, ушел в божественную жизнь, запил, в итоге две или три судимости, связываемся с родными – сказали, что ждут его, примут, будут помогать, найдут жилье. Я прихожу, чтобы помочь ему уехать домой, и узнаю, что его выписали» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Уровень взаимодействия внутри сектора общественных инициатив помощи бездомным также невысок. Таким образом, участникам не удается объединить свои усилия для создания схемы последовательной работы и охвата различных нужд людей, попавших в ситуацию бездомности.

«Инициатив много, но они не скоординированы. Мне кажется, некоторые просто не хотят такой координации, хотя их аргументов я не знаю» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

В настоящее время можно говорить о том, что в ряде регионов существуют разрозненные элементы системы работы с бездомными. Однако, как правило,

¹ См., например, «Инструкцию о порядке взаимодействия органов внутренних дел, социальной защиты населения, здравоохранения и Роспотребнадзора города Москвы по организации работы с лицами, занимающимися бродяжничеством» (информационное письмо Департамента здравоохранения г. Москвы от 25 ноября 2008 г. № 31/331-инф); Постановление администрации Ростовской области от 21 апреля 2004 г. № 172 «Об утверждении порядка взаимодействия органов социальной защиты и учреждений социального обслуживания населения с учреждениями здравоохранения, органами внутренних дел, медицинского страхования, занятости населения по работе с лицами без определенного места жительства на территории Ростовской области»; Соглашение № 1625-дг/3.1 о совместной деятельности по оказанию экстренной помощи лицам без определенного места жительства на территории городского округа Тольятти.

отсутствует слаженная комплексная работа, преемственность в деятельности служб и учет индивидуальных потребностей бездомного получателя услуг.

«Несмотря на то что общая схема разработана, она не подходит для многих случаев, тут и приходится выдумывать разные исключения и решения, подчас люди выходят из социального учреждения ни с чем, не успев собрать бумаги либо просто махнув на все рукой, и т.п. Есть люди, которые по несколько раз побывали в социальных учреждениях, но их вопрос по-прежнему остается нерешенным» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

В этой ситуации проблемы отдельных бездомных решаются в частном порядке, зачастую при участии волонтеров и работников НКО, а не с помощью налаженной системы помощи и отработанных схем.

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

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

Во многом помощь держится на активности нескольких общественных и религиозных движений и организаций, которые оказывают посильную помощь бездомным непосредственно на улице (английский термин – outreach), стараются быть связующим звеном между бездомными и государственной системой. Немногочисленные специализированные государственные центры социальной помощи, адаптации и реабилитации бездомных стараются наладить взаимодействие со службами разных направлений в своих районах, но проблемы остаются. Необходимо целенаправленно создавать механизм взаимодействия на региональном и местном уровнях. Способствовать этому может принятие федерального закона о деятельности в целях профилактики бездомности и ресоциализации бездомных.

Можно сказать, что сегодня при работе с бездомными чиновники условно выделяют две категории:

- «свои» бездомные, то есть утратившие регистрацию по месту жительства в данном населенном пункте (или не имеющие возможности проживать по месту жительства);
- «чужие» бездомные – те, кто не имел последней регистрации по месту жительства на данной территории. При этом среди «чужих» можно выделить тех, кто в другом населенном пункте будет считаться «своим», и тех, кто «чужой» везде, то есть кто по какой-то причине вообще не имел регистрации по месту жительства никогда (либо не может этого доказать).

Сейчас государственная система если и работает, то только с первой категорией бездомных, у «чужих» есть призрачный шанс при возвращении в «свой» населенный пункт получить какие-то услуги там. А если «там» нет учреждения для бездомных? От такого разделения необходимо уходить. Система профилактики бездомности и реабилитации бездомных должна охватывать и предусматривать определенные варианты поддержки любого человека, попавшего в сложную жизненную ситуацию, связанную с бездомностью или риском бездомности.

Отсутствие единой государственной концепции профилактики бездомности и ресоциализации бездомных приводит к тому, что целый ряд вопросов, относящихся к компетенции федеральных органов власти, не решаются:

- 1) статус бездомного до сих пор не определен (российский гражданин пребывает в положении нелегального иммигранта на территории собственной страны);
- 2) отсутствует возможность легализации бездомного человека хотя бы на уровне регистрации;
- 3) государство продолжает рассматривать бездомность как преимущественно криминальную, а не социальную проблему;
- 4) программы профилактики бездомности отсутствуют (то, что во властных структурах именуется профилактикой бездомности, а чаще бродяжничества, профилактикой собственно бездомности, как правило, не является, ибо не направлено на предотвращение появления новых бездомных);
- 5) ресоциализация бездомных ограничивается частными инициативами отдельных руководителей ДНП и учреждений системы социальной защиты отдельных территорий;
- 6) в подавляющем большинстве российских регионов программы содействия возвращению бездомного к нормальной жизни в обществе нет;
- 7) доступ к официальному трудоустройству, медицинской и социальной помощи и другим правам человека и гражданина для бездомного минимален или отсутствует вовсе;
- 8) практически отсутствует возможность для обретения бездомным социального жилья.

Источник: [Межрегиональное исследование, 2006, с. 285].

В каждом субъекте РФ должны быть созданы и действовать региональные коалиции некоммерческих, общественных, религиозных организаций и органов государственной власти. Их развитие будет способствовать систематизации деятельности по решению проблемы бездомности.

У организаций (в том числе государственных учреждений) много ограничений для работы с бездомными из-за санитарных требований. Например, в учреждения для бездомных принимают только после прохождения медицинского обследования и учреждение не может разрешить тем, кто в нем не проживает, пользоваться своим душем и т.д. Для открытия низкопороговой службы, например дневного консультационного центра, куда может обратиться любой человек без каких-либо ограничений, требуется множество согласований и получить разрешение весьма затруднительно. Такую проблему отмечают и представители некоммерческого сектора. Частное лицо имеет право дать человеку кусок хлеба и тарелку супа, к организации же будут предъявляться санитарные требования, а у некоммерческих общественных организаций нет денег на штрафы.

Отсутствие жилья или права пользования жилым помещением

Отсутствие права пользования жилым помещением является признаком бездомности. При этом бесспорно, что получение бездомным жилья далеко не всегда сможет решить его проблемы, и риск того, что бездомный, проживший долгое время на улице, не сумеет самостоятельно распорядиться жильем, огромен. Но существует и категория граждан, которые являются бездомными, но не нуждаются в реабилитации либо завершили реабилитационный курс и готовы вести самостоятельную жизнь и обеспечивать себя, но не могут решить жилищную проблему.

Используя классификацию бездомных и социально исключенных граждан Европейской федерации организаций, работающих с бездомными, ETHOS FEANTSA, и ориентируясь на российскую ситуацию, в приведенной ниже таблице мы выделили в отношении прав на жилье категории бездомных и представителей групп высокого риска. Обозначенные категории граждан при решении проблем с жильем нуждаются в помощи разного рода.

Классификация социальных групп в отношении прав на жилье

| Социальная группа | Как должны решаться проблемы с жильем для представителей данной социальной группы |
|---|---|
| <p>Бездомные</p> <p>Уличные бездомные, у которых нет места для ночлега. Такие бездомные ночуют в публичном месте (площадь, улица, вокзал, рядом с теплотрассой и т.п.) или подвальных помещениях, чердаках, нежилых строениях и т.д.</p> <p>Бездомные, временно живущие в специализированных учреждениях (дома ночного пребывания, центры социальной адаптации, социальные гостиницы и т.п.)</p> | <p>В случае длительного проживания на улице, утрате всех социальных связей вне улицы, а также обыденных практик, необходимых для жизни в обществе, бездомные не готовы вести самостоятельную жизнь и нуждаются прежде всего в психологической реабилитации, а также во временном жилье в учреждении.</p> <p>К данной категории могут принадлежать те, кто уже готов вести относительно самостоятельную жизнь (соблюдать правила сожительства, обеспечивать свои базовые потребности). Таким людям необходимо предоставить возможность снимать жилье или получить социальное жилье</p> |
| <p>Группы высокого риска бездомности</p> <p>Люди, проживающие в ненадежной жилищной ситуации. К этой категории относятся, в частности, люди, живущие под угрозой выселения или насилия со стороны других членов семьи. Часто именно такие граждане становятся бездомными, например, после ухода из дома, где они подвергаются насилию. Кроме того, в эту категорию входят люди, имеющие жилье, но рискующие в ближайшее время его лишиться (воспитанники детских домов, заканчивающие обучение в школе/колледже; заключенные, не имеющие регистрации по месту жительства; люди, лишившиеся жилья, но проживающие у друзей)</p> | <p>Эти люди, как правило, имеют все навыки жизни в обществе, но риск оказаться на улице для них очень высок. У них есть жилье, но в любой момент они могут лишиться права им пользоваться.</p> <p>Представителям различных групп риска необходима помощь в зависимости от их проблем. У семьи, одни члены которой применяют насилие в отношении других, есть потребность в комплексной социальной помощи.</p> <p>Выпускники учреждений для детей-сирот требуют особого внимания, так как чаще всего они не готовы вести самостоятельную жизнь и при этом рискуют оказаться на улице. Кроме того, многие регионы не выполняют своих обязательств по предоставлению жилья выпускникам детских домов</p> |

В России сегодня бездомные практически не имеют шансов решить проблему с жильем, однако для некоторых категорий бездомных все же ряд возможностей существует. Мы попытались эти возможности проанализировать.

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

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

Статьей 57 ЖК РФ установлено, что по договору социального найма жилое помещение должно предоставляться гражданам по месту их жительства (в черте соответствующего населенного пункта). Фактически же это в большинстве случаев означает необходимость регистрации заявителей по месту жительства. Таким образом, у бездомных, готовых вести относительно самостоятельную жизнь, но не имеющих регистрации, нет надежды получить жилье по договору социального найма. Исключение составляет предоставление жилья по договору социального найма детям-сиротам и детям, лишенным попечения родителей.

Отдельно оговорим, что в законе упомянуты «иные категории граждан», которые могут быть установлены регионом как имеющие право на получение жилья по договору социального найма. Однако на практике, при крайне небольших объемах социального жилья, регионы этим дополнением не пользуются.

Также следует учитывать разницу в юридическом и фактическом положении дел. Даже имея по закону право на получение социального жилья, можно прождать его неопределенный срок, длительность которого будет зависеть от экономической ситуации в регионе. Фактически это означает, что если семья оказалась в нестабильной жилищной ситуации и имеет право на получение жилья по договору социального найма, то этого жилья она может ждать десятилетиями. За это время ситуация в семье может принять критическое состояние, люди могут оказаться на улице.

2. Получение по договору найма жилого помещения специализированного (государственного или муниципального) жилищного фонда. К специализированному жилищному фонду относятся жилые помещения, предназначенные для проживания отдельных категорий граждан, в том числе служебные жилые помещения, жилые помещения в общежитиях, жилые помещения маневренного фонда, жилые помещения в домах системы социального обслуживания населения, жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, жилые помещения фонда для временного поселения лиц, признанных беженцами, жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан (ст. 92, 94–98 ЖК РФ). Все виды жилых помещений специализированного жилищного фонда предназначены для вре-

менного проживания, поэтому наличие государственной регистрации граждан по месту жительства (не в помещения специализированного жилищного фонда) для приобретения права пользования жилыми помещениями специализированного жилищного фонда не требуется. Тем не менее в ряде случаев регион, определяя в соответствии с п. 2 ст. 13 ЖК РФ порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта Российской Федерации, требования ЖК РФ нарушает. Так, в ст. 6 Закона Московской области «О социальном обслуживании населения в Московской области» установлено, что граждане, имеющие место жительства в Московской области, имеют право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб в Московской области. Это означает, например, что бездомный не может попасть в стационарные учреждения социального обслуживания.

Жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов в общежитиях также относятся к специализированному жилищному фонду. В докладе уполномоченного по правам ребенка в городе Москве о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2006 году [Доклад о деятельности, 2006] упоминаются многочисленные случаи отказа в регистрации несовершеннолетних детей по месту жительства их родителей, зарегистрированных на койко-местах в общежитиях, которые изначально были предназначены для проживания одиноких граждан. В результате граждане не могут реализовать и защитить права и интересы своих детей: семьи с детьми не ставят на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, возникают проблемы с назначением и выплатой социальных пособий, устройством детей в образовательные учреждения, в том числе дошкольные, оформлением полиса обязательного медицинского страхования, паспорта гражданина Российской Федерации.

Отдельная проблема возникает у вынужденных переселенцев, которые должны покинуть маневренный жилищный фонд по истечении срока пребывания. Как правило, выделяемой суммы на то, чтобы найти себе жилье, недостаточно, зачастую люди отказываются выезжать из предоставленного временного жилья.

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

4. Жилищный фонд, предоставляемый работодателем. Еще один вариант получения жилья – трудоустройство с предоставлением жилья. В случае если работодатель – государственное предприятие, речь идет о служебном жилье (ст. 93 ЖК РФ), в другом случае – об аренде помещений работодателем. Таких вариантов достаточно много, и, чтобы ими воспользоваться, необходимо иметь паспорт, а зачастую и медицинскую книжку (в связи со спецификой работы). Предоставление жилья работодателем – наиболее реальная перспектива для человека, лишившегося собственного жилья.

Далее рассмотрим варианты решения жилищной проблемы, которые скорее могут быть нацелены на группы высокого риска бездомности, а также на тех, кто прошел реабилитацию, нашел работу, но нуждается в решении жилищного вопроса. Уличный бездомный не имеет финансовой возможности решить жилищную проблему одним из указанных ниже способов, однако сказать о них нам представляется важным.

5. УЧАСТИЕ В ЦЕЛЕВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММАХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЖИЛЬЕМ ОПРЕДЕЛЕННЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН (МОЛОДЫЕ СЕМЬИ И Т.П.). На практике возможность участия в таких программах обусловлена государственной регистрацией граждан по месту жительства. Кроме того, большинство программ предполагает участие семьи в частичной оплате предоставляемого в рамках программы жилья.

6. ПОЛУЧЕНИЕ ИПОТЕЧНОГО КРЕДИТА ДЛЯ ПРИОБРЕТЕНИЯ ЖИЛЬЯ НА ВТОРИЧНОМ РЫНКЕ. Для получения ипотечного кредита необходим стабильный заработок, а также регистрация по месту жительства [Гордеев, 2008].

7. АРЕНДА ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ. Аренда жилья (коммерческий наем) возможна в том случае, если бездомный найдет работу и будет зарабатывать достаточно, чтобы не только прокормиться, но и снимать жилье. Практика работы показывает, что при сегодняшнем уровне цен на арендуемые жилые помещения бездомные объединяются в группы (по 2-3 человека), это позволяет в складчину оплачивать квартиру или комнату даже при среднем уровне заработка. При этом проблема отсутствия регистрации, как правило, не решается.

Практика решения проблемы

В настоящее время на государственном уровне проблема жилья для бездомных никак не решается. Несколько НКО открыли дома для бездомных, где могут жить 3-5 человек. Один из способов решения проблемы – создание общины бездомных. В Оренбургской области настоятель храма во имя св. Великомученика и Победоносца Георгия организовал в поселке Первомайский приют, где живут почти 100 бездомных [Базилевский, 2007]. В Хабаровске такая община была организована в 2006 году при протестантской церкви. Общине принадлежит дом, построенный из подручных материалов, в котором располагается офис и жилые помещения – женское отделение и отделение для инвалидов [Ознакомительная поездка, 2008]. Бюро Ю. Потапенко в Екатеринбурге размещает своих подопечных бездомных в «строительном городке».

Есть пример человеческого отношения к бездомным в Пскове, где группе людей, обосновавшихся в подвале одного из жилых домов, была оказана реальная помощь. Им установили сантехнику, выделили стройматериалы для сколачивания нар, нашли добротную одежду, помогли пройти санобработку. Теперь они занимаются уборкой прилегающей территории, зимой сгребают снег, сбивают с крыш сосульки и вообще следят за порядком в округе. Причем делают это так хорошо, что местные жители вновь перестали опасаться вывешивать во дворах ковры и белье (из интервью с Е. Шоминой, доктором политических наук, профессором ГУ–ВШЭ).

Что касается жилья для так называемых групп риска бездомности, то можно отметить программы, рассчитанные на проживание нескольких молодых мам, действующие в ряде городов РФ. Так, в Санкт-Петербурге действует приют для молодых мам, родные которых настаивают на отказе от ребенка. Девушки остаются в приюте в среднем на три месяца, но в особых случаях около

года – пока не решатся конфликты с родителями, проблемы с жилплощадью, учебой и трудоустройством [Чупина, 2000].

Есть также хорошие примеры обеспечения жильем выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Можно отметить практику Белгородской области, где выпускникам детских домов предоставляются бюджетные средства на аренду жилья до тех пор, пока им не будет выделено жилье. В Москве выпускникам таких учреждений на первые пять лет предоставляется жилье по договору безвозмездного пользования (то есть без права продажи и передачи третьим лицам), а по истечении этого срока, когда выпускник находится уже в более зрелом возрасте, он получает все права на жилье.

Отметим, что практически все перечисленные примеры иллюстрируют решение проблемы предоставления крыши над головой, но не проблемы прав пользования жильем. Такова сложившаяся сегодня в России ситуация.

Предложения и рекомендации

- Дифференцировать помощь в решении проблемы жилья в зависимости от категории бездомных и групп риска. Так, предоставлять социальное жилье можно только определенным категориям бездомных, готовых обеспечивать себя и вести независимую жизнь, но не имеющих возможности самостоятельно снимать квартиру или тем более купить ее.
- В целях профилактики бездомности наладить систему внеочередного предоставления жилья (или предоставить возможность арендовать жилье) погорельцам и проживающим в аварийном жилищном фонде.
- Контролировать процесс предоставления жилья выпускникам детских домов (жилье должно предоставляться своевременно и быть пригодным для проживания).
- Развивать практику социальных гостиниц – это один из эффективных, на наш взгляд, вариантов решения жилищной проблемы людей, уже оказавшихся в состоянии бездомности. При этом важно создать систему «категорий»: чем лучше жилищные условия, тем больше необходимо платить за проживание. Это способствует запуску мотивации к самостоятельному поиску выхода из сложной ситуации, в том числе с помощью трудоустройства.

Отсутствие регистрации по месту жительства/пребывания

Регистрация по месту жительства или месту пребывания влияет на возможность реализации многих прав. Например, согласно федеральному законодательству без регистрации нельзя поставить безработного на учет, имеются законодательные рамки и на региональном уровне, для граждан, не имеющих регистрации, существует опасность стигматизации. Можно перечислить целый ряд ситуаций, когда от наличия регистрации по месту жительства/пребывания зависит возможность получения разного рода услуг.

Согласно ч. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием для ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами

Российской Федерации. При этом в ч. 1 той же статьи говорится, что регистрационный учет российских граждан по месту пребывания и по месту жительства вводится в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином его прав и свобод. Таким образом, эта статья содержит внутреннее противоречие.

Отсутствие регистрации по месту жительства или по месту пребывания не позволяет:

- участвовать в референдуме (Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», ст. 16 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);
- признать гражданина безработным (ст. 3 Закона РФ от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»);
- встать на учет в налоговых органах и платить налоги (Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ);
- зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя (ст. 5 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»);
- предъявить гражданский иск к бездомному ответчику (ст. 28 Гражданского процессуального кодекса РФ);
- подать заявление в суд об установлении факта, имеющего юридическое значение (ст. 266 Гражданского процессуального кодекса РФ);
- подать заявление о внесении исправлений или изменений в запись акта гражданского состояния (ст. 307 Гражданского процессуального кодекса РФ);
- осуществлять воинский учет военнообязанных (ст. 8 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»);
- подать ходатайство о снятии судимости (ст. 400 Уголовно-процессуального кодекса РФ);
- наложить штраф на бездомного, запретить занимать должности, привлечь к обязательным работам (ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса РФ);
- получать социальные услуги (для льготных категорий: участников Великой Отечественной войны, инвалидов и т.п.) (ст. 6.3 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»);
- подать заявление по вопросам гражданства РФ, например при наличии паспорта старого образца (Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»);
- работать в ведомственной охране (ст. 7 Федерального закона от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране»);
- владеть земельным участком (ст. 13 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»);
- получить социальное пособие на погребение (ст. 10 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»).

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

Отсутствие регистрации по месту жительства/пребывания влияет на возможность получить работу, соответствующую квалификации. Несмотря на его незаконность, требование регистрации при трудоустройстве продолжает оставаться общепринятым.

Получение социальной помощи также связано с наличием регистрации по месту жительства. Зачастую даже на получение социальной помощи, специально направленной на бездомных, могут рассчитывать только бездомные, имевшие последнюю регистрацию на определенной территории (подробнее см. в разделе «Доступ к программам социальной защиты»)

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

Возможность получать медицинскую помощь в поликлиниках и стационарах, за исключением экстренной медицинской помощи, также зачастую зависит от наличия регистрации по месту жительства. Полис ОМС работающим гражданам выдает работодатель, неработающие получают его в территориальных фондах ОМС или страховых компаниях, которые по договору с властями соответствующей территории обслуживают неработающих граждан по месту жительства (регистрации).

Проблема отсутствия регистрации по месту жительства актуальна для людей, имеющих высокие риски стать бездомными. Так, человек может не иметь регистрации, но снимать жилье, и никто не будет считать его бездомным. Он социализирован, но его правовое положение практически ничем не отличается от положения представителя придонного слоя. Если с ним что-то случится, он рискует потерять социальный статус и очень быстро оказаться в положении «уличного» бездомного. За примерами далеко ходить не надо: в последнее время многие столичные стройки в связи с экономическим кризисом были остановлены и часть приезжих рабочих, потеряв работу, перешли из групп риска в состояние бездомности – попросту говоря, оказались на улице не только в переносном, но и в прямом смысле слова. Кроме того, согласно ст. 91, 108 Уголовно-процессуального кодекса РФ отсутствие постоянного места жительства является основанием для избрания судом задержания в качестве меры пресечения в отношении подозреваемого или обвиняемого, тогда как при наличии регистрации могли бы быть избраны более мягкие меры.

В соответствии с «правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»¹ граждане обязаны зарегистриро-

¹ См. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

ваться в органах регистрационного учета. При этом обязанность обратиться в орган регистрационного учета возникает в течение семи дней для «места жительства» и по истечении 90 дней для «места пребывания». В обоих случаях речь идет о конкретном жилом помещении, где реально проживает гражданин. Место пребывания определяется как «гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также не являющееся местом жительства гражданина жилое помещение, в котором гражданин проживает временно». Место жительства – «как жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Какие нарушения действующего законодательства допускают в своей работе органы регистрационного учета? Чаще всего это истребование дополнительных, не предусмотренных правилами регистрации документов или их атрибутов и отказ в регистрационном учете на основании их непредставления, а также применение местных норм и правил, противоречащих федеральным правилам регистрации.

Мошенничество с жильем (при сделках с недвижимостью, разрешении семейных конфликтов, выселении из ведомственного жилья и т.д.) может привести к утрате жилья и снятию с регистрационного учета. Согласно оценкам экспертов, а также результатам исследования [Межрегиональное исследование, 2006] это одна из основных причин потери жилья и, как следствие, бездомности. Рассмотрим наиболее типичные ситуации [Гордеев, 2008].

Если член семьи собственника жилого помещения призван на военную службу или осужден, то в его отсутствие и без его письменного согласия собственник имеет возможность произвести обмен жилого помещения или его отчуждение, при этом могут существенно ущемляться или прекращаться жилищные права указанного члена семьи (военнослужащего, осужденного). В результате человек, вернувшийся из места призыва или из мест лишения свободы (последний заведомо имеет пониженный социальный статус и утратил социальные связи), может оказаться на улице.

В случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. Кроме того, в соответствии с ч. 4 ст. 31 ЖК РФ суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства, по их требованию. Статья 31 ЖК РФ предусматривает, что если у бывшего члена семьи собственника нет возможности приобрести себе другое жилье и нет оснований для вселения в другое жилое помещение, то право пользования жилым помещением, принадлежащим собственнику, может быть сохранено за бывшим членом его семьи на определенный срок. Однако переход права собственности на жилое помещение к другому лицу влечет за собой прекращение регистрации члена семьи собственника жилого помещения по месту

жительства. Следовательно, после развода один из супругов может утратить регистрацию, что в нашей сегодняшней реальности скажется и на его возможностях (найти работу, получить медицинскую помощь и проч.). Права ребенка в случае развода родителей защищены Семейным кодексом, право пользования жилым помещением, находящимся в собственности одного из родителей, должно сохраняться за ребенком и после расторжения брака между его родителями [Аникина, 2009]. Однако при переходе права собственности к другому лицу ребенок теряет регистрацию по месту жительства.

Практика решения проблемы

В Санкт-Петербурге практикуется альтернативная регистрация бездомных в городском пункте учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства (подробнее см. Положение об учете граждан РФ без определенного места жительства, утвержденное Правительством Санкт-Петербурга 17 августа 2007 года № 1010). Человек, поставленный на учет, получает специальное свидетельство, с фотографией и основными личными данными, которое часто является единственным документом бездомного. Свидетельство о постановке на учет позволяет получить полис обязательного медицинского страхования и пользоваться бесплатной медицинской помощью. Однако зарегистрироваться в городском пункте учета граждан могут только бездомные, у которых последним местом прописки был Санкт-Петербург.

В московской системе учета зарегистрироваться может любой бездомный. Такая регистрация в ряде случаев способствует неофициальному трудоустройству и более лояльному отношению со стороны милиции. Тем не менее карта регистрации не является документом, удостоверяющим личность, и не дает возможности реализовать права.

Во Владимире действует аналогичная схема: бездомному выдается справка с фотографией. В некоторых центрах помощи бездомных регистрируют по месту пребывания. Такая практика существует, например, в Петрозаводске.

В качестве примера зарубежного опыта решения проблемы можно привести опыт Италии, где было создано нескольких «виртуальных» улиц для регистрации бездомных. Первая улица была создана в 2001 году и названа Via Senza Tetto – улица Без Крыши. В 2003 году община св. Эгидия (www.santegidio.org) добилась открытия в Риме улицы Модесты Валенти, названной так в память об одной бездомной пожилой женщине, которую в начале 1980-х годов скорая отказалась забрать в больницу, потому что та была грязной, и Модеста в результате умерла. На «виртуальной» улице бездомные могут получить регистрацию. По последним данным, которые удалось найти, на улице Валенти зарегистрировано около 700 человек. Есть еще несколько таких улиц в разных городах Италии. Больше всего людей «проживают» на улице Via Lastrucci во Флоренции: более 1300 человек [Коваленко, Федорец, 2004].

Предложения и рекомендации

- В качестве профилактики бездомности – информировать группы риска о том, к каким последствиям может привести утрата регистрации и как возможно получить регистрацию (например, в ряде регионов временную регистрацию можно получить в учреждениях социальной защиты населения).
- В целях соблюдения прав бездомных стараться уменьшить влияние факта регистрации по месту жительства на возможность реализации прав гражд-

дан. Речь идет в первую очередь о том, чтобы граждане без регистрации по месту жительства могли получить легальную работу, а также медицинскую и социальную помощь. Это, с одной стороны, может удержать людей, находящихся на грани, от попадания на улицу, а с другой – даст бездомным шанс выйти из сложившейся ситуации. Отметим, что при наличии паспорта гражданство бездомного не вызывает сомнения, а следовательно, он обладает равными правами со всеми гражданами РФ.

- Ввести специальный регистрационный учет бездомных граждан – такая мера предлагается в ряде законопроектов, направленных на решение проблемы бездомности. Так, в законопроекте «Об основах законодательства Российской Федерации о профилактике бездомности и ресоциализации бездомных» (подготовлен РБОО «Ночлежка» в 2001 году) среди прочих мер ресоциализации бездомных было предусмотрено введение третьей формы регистрации – по месту фактического проживания – в целях обеспечения необходимых условий для реализации бездомным его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Подразумевается, что местом фактического проживания будет территория муниципального образования. По мнению консультанта по социально-правовым вопросам РБОО «Ночлежка» И. Карлинского, важно сделать регистрацию доступной, не привязывать адрес регистрации к социальным учреждениям, которые работают с бездомными, так как такие учреждения есть далеко не во всех населенных пунктах (даже городских, не говоря уже о сельских), а создание и содержание таких учреждений в каждом населенном пункте экономически неподъемно и нецелесообразно. В данном законопроекте предлагалось осуществлять регистрационный учет бездомных по месту фактического проживания в уведомительном порядке. Включение третьей формы регистрации в существующую регистрационную систему подразумевает, что регистрация по месту фактического проживания, как и регистрация по месту жительства и месту пребывания, носит обязательный характер. Появление регистрации по месту фактического проживания открыло бы бездомным людям доступ к механизмам реализации прав и свобод человека и гражданина при внесении небольших поправок в российское законодательство. Позднее новелла о третьей форме регистрации была выделена в самостоятельный проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР от 25 июня 1993 года “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”».
- В соответствии с проектом федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством»¹ (разработан Департаментом со-

¹ Авторы законопроекта определяют бродяжничество как совокупность общественно-опасных деяний, выражающихся в проживании (пребывании) лиц в разных местах вне жилого помещения и без определенных занятий и сопровождающихся нахождением в общественных местах в состоянии, оскорбляющем человеческое достоинство и противоречащем требованиям личной гигиены, отправление естественных бытовых и физиологических потребностей (отдых, сон, прием пищи и др.) с проявлением антисанитарии и загрязнением территории населенного пункта. Согласно законопроекту бездомный гражданин – это лицо, не имеющее возможности проживания в жилом помещении и (или) не имеющее регистрации по месту жительства и месту пребывания ни в одном жилом помещении.

циальной защиты города Москвы в 2006 году) принудительный регистрационный учет обязаны будут проходить все бродяжничающие граждане (с перерегистрацией каждые шесть месяцев). Предусмотрены меры принудительного содержания людей в специализированных учреждениях социальной защиты. Для бездомных, бродяжничеством не занимающихся, регистрационный учет будет носить добровольный характер. Основным преимуществом такого учета для бездомных является получение ими всех тех прав, которые сейчас ограничиваются словосочетанием «по месту жительства». При этом регистрация позволит создать систему информации о количестве и месте проживания бездомных и лиц, занимающихся бродяжничеством¹. Однако тут есть одно «но». На наш взгляд, принудительный характер регистрационного учета нарушает права людей (в терминологии авторов законопроекта «лиц, занимающихся бродяжничеством»). По сути, все люди, которым приходится жить на улице и которые не имеют возможности соблюдать правила личной гигиены, приравниваются к преступникам и будут привлечены к административной ответственности. При этом определения, предлагаемые в законопроекте, оставляют много вопросов относительно разделения в правоприменительной практике людей на бездомных и занимающихся бродяжничеством.

- В законопроекте «О профилактике бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства, рода занятий и средств к существованию» (подготовлен Министерством здравоохранения РФ в 2008 году) предлагается, чтобы в случае добровольного согласия бездомного на участие в профилактических и реабилитационных мероприятиях он проходил регистрационный учет по месту фактического проживания. Регистрация осуществляется в уведомительном порядке, бесплатно, с выдачей документа о регистрации, что является, на наш взгляд, продуктивной идеей. Согласно данному законопроекту регистрация должна производиться по адресу, установленному органами местного самоуправления, или адресу реабилитационного центра для бездомных.
- Открытым остается вопрос, не приведет ли создание специальной регистрации бездомных к их стигматизации при трудоустройстве, оказании медицинской помощи и получении других услуг (поскольку такая регистрация прямо свидетельствует о бездомности человека). Мы считаем важной инициативу Департамента социальной защиты Москвы, направленную на то, чтобы параллельно с внесением законопроекта, затрагивающего вопросы бездомности и новой формы регистрации, внести изменения в ряд федеральных законов, чтобы «запустить» новый механизм регистрации.

Отсутствие документов, удостоверяющих личность

Человек, имеющий паспорт, не задумывается, как часто он бывает необходим в обыденной жизни. Паспорт нужен, чтобы получить медицинскую помощь, социальное пособие или наследство, устроиться на работу, оформить инвалидность или пенсию, купить билет на поезд, зарегистрировать брак, приобрести

¹ В федеральные законы авторы законопроекта предлагают вместе с фразой «по месту жительства» добавить «а для бездомных – по месту осуществления регистрационного учета».

жилые, зарегистрироваться в гостинице, обратиться в суд для защиты своих прав, заключить договор с операторами мобильной связи и т.д. и т.п. Таким образом, отсутствие паспорта и возможности его оформить – один из основных барьеров, препятствующих возвращению бездомного в общество.

У большинства бездомных из придонного слоя нет паспортов. По имеющимся данным [Межрегиональное исследование, 2006, с. 56], не имели паспорта 67% опрошенных. По результатам исследования, проведенного в Москве в декабре – марте 2007/08 года, никаких документов не было у 83,6% опрошенных на вокзалах Москвы и в санитарных пропускниках (данные предоставлены отделом помощи бездомным ДСЗН Москвы).

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

«В Определении Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 15 мая 2003 г. № КАС 03-166 прямо указано, что предъявление паспорта является одним из условий реализации гражданами Российской Федерации конституционных прав и свобод.

Характерным примером является положение п. 69 Административного регламента рассмотрения обращений граждан в Правительстве Хабаровского края, утвержденного постановлением Губернатора Хабаровского края от 25.12.2007 № 180. Согласно этому пункту “прием граждан осуществляется в порядке очередности по предъявлении документа, удостоверяющего их личность”. Такая регламентация порядка обращения в органы государственной власти приводит к тому, что большинство уличных бездомных не могут с ними корреспондироваться: лично на прием им не попасть – нет документа, удостоверяющего личность; по почте невозможно получить ответ – нет обратного адреса, а в почтовом отделении “до востребования” ответ не получить, так как отправления выдаются получателям по предъявлении документа, удостоверяющего личность, а его у них нет. Это типичная ситуация. В результате значительная часть бездомных граждан оказывается лишена какой бы то ни было возможности обращения к власти с просьбой о помощи и поддержке, с требованием реализации их прав.

Следует учитывать, что обращения граждан являются для власти одним из важнейших источников живой и оперативной информации о проблемах населения, в том числе о проблемах, являющихся следствием принятых властями решений. В результате подобной регламентации власть почти не имеет обратной связи с бездомной частью населения, почти не имеет живой, исходящей от самих бездомных информации о проблемах этой категории населения. Бездомные и их проблемы оказываются исключены если не из поля зрения, то из фокуса внимания властей» (из интервью, РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург).

К утере паспорта и других документов часто приводит вынужденный

уличный образ жизни бездомных. В то же время именно утеря паспорта может стать первым шагом к бездомности. Например, внутренние мигранты, приезжающие в крупные города на заработки, в результате кражи документов, денег и билета оказываются в ситуации высокого риска бездомности. Бывает, что паспорт отбирают «стражи порядка». В частности, известны случаи, когда милиционеры принуждали к выплате штрафа «под залог» паспорта.

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

Восстановить же паспорт бездомному человеку хотя формально и возможно, фактически чрезвычайно трудно – такова ведомственная практика. Еще в 1997 году в Положении о паспорте гражданина Российской Федерации было установлено, что выдача и замена паспортов гражданам может быть произведена по месту обращения. Такая норма есть и в действующем Административном регламенте ФМС по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации (Приказ МВД России от 28 декабря 2006 года № 1105). Таким образом, по закону человек без регистрации может получить паспорт по месту обращения, однако на практике добиться этого непросто.

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

«Чтобы документы восстановили, нужно везти человека из Москвы в какой-нибудь Калязин или Владимир. Там с трудом, но можно. Если бы закон выполнялся...» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

На восстановление паспорта бездомному в среднем требуется от трех месяцев до трех лет. Это в том случае, если бездомный сначала сумеет собрать необходимые для подачи в паспортный стол документы, а затем оплатить пошлины и штрафы. Получается замкнутый круг: утративший социальные навыки человек практически лишен возможности получить документ, который позволяет начать процесс возвращения в общество... Тут требуется помощь социальных работников. Расходы на оформление паспорта включают оплату фотографий, госпошлин за оформление бланка паспорта в размере 200 руб. в случае выдачи паспорта гражданина РФ и 500 руб. в случае повторной выдачи паспорта гражданина РФ (ст. 333.33 Налогового кодекса РФ). Действу-

ющим законодательством лица без определенного места жительства и лица, освобожденные из мест лишения свободы, не относятся к категории граждан, освобождающихся от уплаты госпошлины. Кроме того, согласно ст. 19.15 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях за проживание гражданина без регистрации, без паспорта или по недействительному паспорту (документу, удостоверяющему личность) предусмотрен штраф от 1500 до 2500 руб. За небрежное хранение удостоверения личности гражданина (паспорта), повлекшее за собой его утрату, налагается штраф в размере от 100 до 300 руб. Решение о том, будет ли взят с бездомного человека штраф или нет, зависит от отношения к проблеме бездомности региональных и местных властей, а также конкретного сотрудника УФМС.

Значительная часть бездомных людей сталкиваются с необходимостью подтвердить гражданство Российской Федерации. Это влечет за собой дополнительные материальные расходы и требует значительного времени. Пошлина «за прием в гражданство Российской Федерации, восстановление в гражданстве Российской Федерации, выход из гражданства Российской Федерации, за удостоверение сведений, подтверждающих наличие либо отсутствие гражданства Российской Федерации» составляет с 2010 года 2000 руб. (подп. 25 п. 1 ст. 333.28 Налогового кодекса РФ). Исключения составляют ситуации, связанные с приемом «в гражданство Российской Федерации физических лиц, имевших гражданство СССР, проживавших и проживающих в государствах, входивших в состав СССР, но не получивших гражданства этих государств и остающихся в результате этого лицами без гражданства». В этом случае государственная пошлина не уплачивается (п. 2 ст. 333.29 НК РФ).

Отсутствие средств для необходимой оплаты – частая причина отказа в получении паспорта. В то же самое время отсутствие паспорта делает невозможным официальное трудоустройство и получение стабильного заработка¹. Другие источники средств существования позволяют лишь на минимальном уровне обеспечить сиюминутную потребность в еде, одежде, ночлеге и т.д. и отодвигают получение паспорта на отдаленную перспективу.

Надо понимать, что процедура восстановления паспорта для бездомного организационно сложна. Паспортные столы занимаются долгой кропотливой работой: запросы, акты, справки, заявления, копии, свидетели. Поднимаются архивы ЗАГСов, ЖЭКов, адресных бюро, тюрем. При сборе документов на восстановление паспорта граждан других регионов ответы на запросы из ЖЭУ, ПВС идут несколько месяцев. УФМС вполне может помочь в этом смысле бездомному человеку, желающему восстановить паспорт, и запросить ряд документов самостоятельно (свидетельство о рождении, расторжении и заключении брака, рождении детей и др.).

«У них (УФМС) такое количество подзаконных актов, инструкций и указаний, что они посылают человека по кругу, хотя могут взять документы без свидетельства о рождении, без того, без другого, а делать запросы сами. Если мы (социальные работники) приходим с ходатайством, они так и поступают: берут ходатайство, фотографию, объяснительную, его заявление, и все» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

¹ Заметим, что и наличие паспорта не гарантирует человеку без регистрации по месту жительства официального трудоустройства (подробнее см. раздел «Трудоустройство» в главе «Бездомные и общество»).

В связи с принятием административного регламента ФМС по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации¹ территориальные органы ФМС России требуют для оформления паспорта свидетельство о рождении. Получение дубликата свидетельства о рождении также длительный процесс.

«А представьте, каково человеку, если он без родных и близких и не имеет прописки. В УФМС висят списки, в которых говорится, что нужно предоставить свидетельство о рождении. Он приходит в ЗАГС, а ему говорят, пусть УФМС пришлет запрос, а в УФМС ему говорят, принесите свидетельство о рождении, чтобы мы взяли пакет документов, он уходит...» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Если гражданин родился в другом регионе Российской Федерации, одной из стран СНГ или иностранном государстве, получение дубликата свидетельства и, как следствие, оформление паспорта может затянуться на срок, значительно превышающий сроки, предоставленные гражданину государством для временного проживания в специализированном жилищном фонде [Портрет калининградского бездомного, 2008]. В целом же затруднения при решении вопросов об установлении личности и принадлежности к российскому гражданству и, как следствие, решение вопроса о получении нового российского паспорта обусловлены отсутствием действенной системы электронного документооборота. Это усложняет жизнь сотням тысяч российских граждан [Межрегиональное исследование, 2006, с. 266].

Основным барьером для людей, не имеющих регистрации много лет, становится невозможность подтвердить нахождение на территории России по состоянию на 6 февраля 1992 года, а следовательно, и российское гражданство. Сначала ФМС проводит детальное расследование всех обстоятельств. Если подтвердить гражданство не удастся, то факт проживания в РФ на 6 февраля 1992 года устанавливается в суде. Однако с течением времени все сложнее найти свидетелей, которые смогут на суде это подтвердить: кто умер, кто уехал, кто-то не хочет или не в состоянии поехать на суд в другой регион. Кроме того, есть барьеры и для подачи документов в суд без паспорта и регистрации. Лица с неустановленным гражданством, не имеющие никакого удостоверения личности, не могут обращаться в суд. Далее, заявление об установлении фактов, имеющих юридическое значение, подается по месту жительства заявителя, что для бездомных невозможно из-за отсутствия такого места. Проживание на территории РФ на дату 06.02.1992 является одним из таких фактов. Таким образом, отсутствие паспорта делает невозможным обращение в суд, а только суд может позволить получить паспорт. Выход из этого замкнутого круга тысячи людей ищут годами, оставаясь все это время в положении нелегальных мигрантов в своей стране [Межрегиональное исследование, 2006, с. 272].

«Для человека, который имел только паспорт, не имеет места постоянного жительства и у которого не установлено гражданство, восстановить докумен-

¹ См. Приказ МВД РФ от 28 декабря 2006 года № 1105 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

ты просто невозможно» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Осталось упомянуть еще о том, что ст. 32 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает, что «заявление по вопросам гражданства Российской Федерации подается по месту жительства заявителя», что отсутствует четкий межведомственный регламент взаимодействия при восстановлении документов бездомным и что вновь паспортизированные бездомные могут опять довольно быстро лишиться документов по различным причинам (потеря, кража и т.д.). Последнюю проблему при желании можно решить – например, хранить документы в специально отведенных местах в учреждениях для бездомных, а владельцам выдавать заверенные копии.

Практика решения проблемы

Центры социальной адаптации в основном оказывают своим клиентам содействие в восстановлении документов, в частности покрывают необходимые расходы. Кроме того, есть практика бесплатного оформления паспортов представителям социально незащищенных групп, в том числе бездомным, непосредственно в паспортных столах. Так, в паспортно-визовой службе Центрального района Тольятти бесплатно оформляют документы малоимущим гражданам, пенсионерам, а также бездомным. Правда, с одним условием: бездомный раньше должен был иметь постоянную регистрацию в этом районе. В рамках целевой программы «Помощь лицам без определенного места жительства и занятий в городском округе Самара на 2008-2011 годы» также запланировано обеспечение бездомных паспортами.

Предложения и рекомендации

- Отслеживать случаи необоснованных отказов в принятии документов на восстановление паспорта по месту фактического проживания, создать в УФМС горячие линии, куда можно обратиться в связи с данной проблемой.
- Ускорить документооборот при получении паспортов граждан России.
- Обсудить возможность создания документа, удостоверяющего личность лиц без гражданства и лиц, гражданство которых не может быть установлено, не имеющих места жительства.
- Добиться того, чтобы сотрудники территориальных органов ФМС либо социальные работники помогали бездомным, обращающимся за получением паспорта, собрать требуемые документы.
- Максимально облегчить для бездомных финансовую ношу при оформлении паспорта гражданина РФ. С этой целью возможно выделение целевой материальной помощи органами социальной защиты или разработка социальных программ на муниципальном уровне с включением в них статьи расходов на экстренную материальную помощь для оплаты бланков, штрафов, фотографий гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Причем процедура рассмотрения заявлений на материальную помощь для данных целей должна быть максимально упрощенной, а чтобы не допустить нецелевого использования средств, материальная помощь может выдаваться в форме целевой потребительской субсидии, в том числе ваучеров (сертификатов). *Социальный ваучер* – документ, дающий право на получение конкретной услуги, оплата которой производится не потребителем, а распорядителем бюджетных средств.

Доступ к услугам

Зачастую доступ бездомных, а также представителей групп риска к государственным и муниципальным услугам ограничен законодательно. Во многих региональных нормативных правовых актах оговаривается, что услуга оказывается «по месту жительства» или «зарегистрированным по месту жительства в...», но ничего не говорится о том, как может получить услугу человек, который не имеет регистрации по месту жительства или пребывания, или, например, зарегистрирован в другом регионе, или не может предоставить сведения о регистрации в связи с утерей паспорта, и т.д. Специализированная помощь бездомным пока слабо развита в России. Даже если и существует нормативный правовой акт, касающийся предоставления услуг бездомным, то это совсем не означает, что на практике эти услуги будут оказаны.

Например, в январе 2008 года вышло Постановление Правительства Мурманской области № 21-ПП/1 «О предоставлении материальной помощи лицам без определенного места жительства и лицам, освободившимся из мест лишения свободы». В нем перечислены услуги, на получение которых могут рассчитывать бездомные, – казалось бы, можно приступать к реализации! Но выяснилось, что это проще сказать, чем сделать. На круглом столе, организованном БОО помощи бездомным «Улица» в Кандалакше, обсуждались следующие проблемы:

- органы социальной защиты не могут предоставить заявителю койко-место в общежитии, так как в городе нет общежития;
- гарантировать лицам без определенного места жительства пользование услугами общих отделений бань также не получается, так как бани всячески этому сопротивляются и не подписывают соответствующие договоры;
- бездомные не могут пройти санитарную обработку, поскольку в городе нет санитарного пропускника;
- предоставление бездомным гражданам (прежде всего из придонного слоя) горячего питания по талонам невозможно, поскольку предприятия общепита отказываются это делать [Бабурин, 2008].

Тем не менее сам факт выхода такого постановления обнадеживает. Благодаря ему в Мурманске, например, где условий для предоставления услуг бездомным больше, а сама проблема, безусловно, острее, чем в Кандалакше, удалось в 2008 году не только выдать бездомным гражданам 1059 продуктовых наборов, 959 наборов средств санитарии и гигиены, оформить 446 гражданам документы, удостоверяющие личность, провести санитарную обработку 612 человек, но и, главное, начать решать жилищную проблему бездомных. Так, по договору с Комитетом по развитию городского хозяйства Мурманска 43 бездомным были предоставлены койко-места в муниципальных общежитиях (из интервью, Управление социальной защиты, Мурманск).

Реальные условия жизни уличных бездомных, прежде всего их ограниченные возможности поддерживать общественно приемлемый внешний вид и соблюдать гигиенические нормы, существенно затрудняют для них доступ к каким-либо услугам. И потом, если бездомные не могут добраться до учреждения в силу невозможности воспользоваться общественным транспортом, то фактически не имеет значения, предусматривает ли какой-то нормативный акт оказание им в этом учреждении помощи. Учитывать нужно и соответствие количества учреждений потребности в них: если в крупном городе действует

один медико-социальный пункт для бездомных, то очевидно, что пропускная способность не позволит обеспечить доступность оказываемых в нем услуг.

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

Барьером на пути получения услуг бездомными является также низкий уровень их информированности о своих правах, возможностях получить услуги и организациях, оказывающих содействие бездомным.

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

Практика решения проблемы

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

Можно отметить опыт принятия соглашений об организации работы с бездомными. Так, в 2007 году между Администрацией г. Петрозаводска, Управлением внутренних дел г. Петрозаводска, МУ «Дом ночного пребывания» (с 2008 года – МУ «Центр социальной адаптации лиц без определенного места жительства “Преодоление”»), МУ «Единая дежурно-диспетчерская служба», МУЗ «Больница скорой медицинской помощи» было заключено соглашение об организации в Петрозаводске работы с лицами без определенного места жительства и занятий. Таким образом, был определен порядок работы и взаимодействия различных структур. Аналогичные примеры есть и в других городах.

Наиболее известным из действующих в России проектов помощи на улице является ночной автобус (несколько человек на специально оборудованном транспортном средстве выезжают в места скопления бездомных и там кормят их, оказывают первичную доврачебную медпомощь, проводят социальные консультации, информируют). Сегодня проекты ночных/дневных автобусов реализуются лишь в нескольких городах России. Например, в Москве несколько лет действует автобус службы помощи бездомным Комиссии по церковной социальной деятельности при епархиальном совете г. Москвы (www.miloserdie.ru), собирающий ночью замерзающих на улице и нуждающихся в срочной помощи людей. Маршрут построен так, чтобы объехать точки, где больше всего бездомных (вокзалы Москвы, центральные районы), а утром привезти их в пункт медико-социальной помощи. В Санкт-Петербурге ночной автобус, напротив, объезжает окраины города, так как другие организации, оказывающие социальную и медицинскую помощь бездомным, в основном находятся в центре и для живущих на окраинах фактически недоступны. В Петрозаводске сотрудники муниципального Центра социальной адаптации лиц без опре-

деленного места жительства «Преодоление» регулярно работают «на улице», совместно с милицией общественной безопасности «патрулируя» разные районы города, а также проводя собственные пешие рейды по городу. В 2010 году на базе Центра планируется открыть ежедневную мобильную службу – если удастся приобрести автомобиль.

В Москве уже несколько лет регулярно проводятся акции мобильной службы «Социальный патруль», а с 2009 года были организованы ежедневные выезды нескольких мобильных бригад в составе фельдшера, социального работника и водителя (пять бригад выезжают по будням с 8:00 до 23:00, одна бригада работает по выходным, количество бригад планируется увеличить).

Кроме того, инициативные граждане и общественные движения организуют питание бездомных, стараются наладить взаимодействие с государственными и муниципальными службами. Вообще, общественные движения и НКО – это важнейшее связующее звено между государством и людьми, попавшими в трудную жизненную ситуацию, в том числе связанную с бездомностью.

Развитие общественного сектора помощи бездомным способствует повышению уровня доступности услуг. Например, в Санкт-Петербурге ряд НКО, оказывающих помощь бездомным, прошли конкурсный отбор на право реализации в 2009 году общественно полезных программ за счет субсидий. Были поддержаны проекты «Срочная социальная помощь бездомным гражданам в рамках программ “Ночной автобус” и “Пункты обогрева”» Петербургской РБОО «Ночлежка» и проект «Медико-социальная поддержка бездомных граждан пожилого возраста и инвалидов» Петербургской общественной благотворительной организации «Покровская община».

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

Совмещение услуг, востребованных в рамках стратегии ресоциализации, с услугами, востребованными в рамках стратегии выживания, способствует охвату бездомных с разной, в том числе значительной, степенью маргинализации, с большим стажем бездомности. Многолетний опыт работы Международной гуманитарной организации «Врачи без границ» показал, что наиболее эффективная форма первичной ресоциализации – это медико-социальное консультирование в специализированном пункте. Есть и государственные организации, практикующие такие формы работы. Например, в Новосибирске уже несколько лет рядом с вокзалом успешно работает Центр срочной социальной помощи. Консультации и помощь также должны предоставляться на базе домов ночного пребывания и других специализированных учреждений для бездомных вне зависимости от того, проживает человек в данном учреждении или нет. В Петрозаводске специально для этих целей в муниципальном учреждении «Центр социальной адаптации лиц без определенного места жительства» создано отделение первичного приема и срочной социальной помощи.

Предложения и рекомендации

- Провести проверку действующего законодательства и вновь принимаемые нормативные правовые акты на наличие в них норм, исключаящих бездомных из категории получателей услуг. Если невозможно включить бездомных в число обычных пользователей, то необходимо разработать и

внедрить альтернативные доступные механизмы предоставления услуг бездомным и людям без регистрации.

- Обеспечить бесплатность и доступность (в самом широком смысле этого понятия) услуг, помогающих бездомным повысить свой социальный статус. Для этого в первую очередь уменьшить число справок, которые бездомные должны предоставить для того, чтобы устроиться в ночлежку (и другие социальные учреждения), пройти санобработку или получить какие-либо другие услуги.
- Оказывать услуги, связанные с обеспечением жизненно важных потребностей, по беспороговому принципу (то есть по прямому обращению, без требований каких-либо документов, без ограничений, связанных с нетрезвым состоянием и т.п.).
- Создавать информационные центры, располагающие сведениями обо всех возможных направлениях помощи. Такие центры могут действовать как на базе специализированных учреждений, так и в других местах (например, на вокзалах или в центральной части города) и не только выполнять информационную роль, но и служить координаторами взаимодействия между различными ведомствами и организациями.
- Оказывать консультационные услуги на базе существующих социальных служб и учреждений, например комплексных центров социального обслуживания (КЦСОН), санпропускников. На базе специализированных учреждений для бездомных помощь должна предоставляться вне зависимости от проживания в данном учреждении.
- Всячески поддерживать на государственном и муниципальном уровнях инициативы НКО, направленные на оказание услуг бездомным и облегчение для них доступа к общей системе услуг. Развивать практику заказа социальных услуг у НКО.
- Проводить социальную работу в местах нахождения бездомных (например, на вокзалах, на центральных улицах, в метро), а также в больницах – с пациентами без документов и регистрации. Осуществлять социальное сопровождение, способствовать налаживанию связей с родственниками, помогать в восстановлении документов, оформлении в дома инвалидов и престарелых и т.д.
- Развивать мобильные службы на базе специализированных учреждений – это должно стать одним из важных направлений помощи людям, оказавшимся в ситуации бездомности.
- Целенаправленно преодолевать барьеры доступа к услугам на местах, работая и распространяя инструкции по работе с бездомными и людьми без регистрации, организуя горячие линии для сообщений о нарушениях и проверки выполнения инструкций (регламентов, стандартов), в том числе с применением методики «тайного покупателя».
- Внедрять индикаторы, связанные с обслуживанием бездомных, в системы мониторинга оказания государственных и муниципальных услуг – в этом случае данная категория обретет «видимость» для чиновников.
- Внедрять в работу государственных органов, оказывающих услуги населению, механизмы, позволяющие преодолевать институциональные барьеры на пути бездомных к услугам (например, увеличение целевого финансирования на оказание услуг бездомным, введение доплат персоналу, работающему с данной категорией граждан, и др.).

- Проводить тренинги для сотрудников государственных и муниципальных учреждений с целью повышения толерантности, предоставления объективных знаний о бездомности и бездомных.
- Повышать уровень правовой грамотности населения. Развивать систему бесплатных юридических консультаций, осуществлять юридическое сопровождение граждан без регистрации по месту жительства.
- Распространять информацию о возможности получить различные услуги и помощь через каналы, доступные бездомным (например, плакаты с социальной рекламой). Провести исследование источников информации, которыми пользуются бездомные, и разработать методы их использования для распространения социально важной информации. При этом важно избегать схем и методов информирования, которые могут усилить стигматизацию бездомных и их социальное исключение.

Важно отметить, что накопление информации о бездомных и их характеристиках требуется не только для целей изучения этого социального явления – на основе баз данных о бездомных и их потребностях должны разрабатываться и внедряться адекватные меры помощи. Более того, таким образом люди, попавшие в сложную жизненную ситуацию, связанную с бездомностью, становятся «видимыми» для государства, которому так или иначе придется реагировать на сложившуюся неблагоприятную ситуацию.

Доступ к медицинской помощи

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

Как и в других сферах, вопрос оказания бездомным медицинской помощи лежит в плоскости практических решений, принимаемых конкретными медицинскими работниками, к которым бездомные непосредственно обращаются. В целом законодательные нормы, регулирующие вопросы оказания медицинской помощи, можно по отношению к бездомным условно подразделить на две категории: нормы, «отсекающие» бездомных от возможности получить помощь, и нормы, «включающие» их в число получателей помощи.

На региональном уровне к «отсекающим» следует отнести, например, такую норму, принятую в Нижегородской области: «...правительство области при обязательном медицинском страховании является страхователем для неработающего населения, зарегистрированного в установленном порядке на территории области»¹. В Башкортостане ОМС рассчитано только на «граждан, имеющих место жительства на территории области»². В Ленинградской области

¹ Пункт 2.2 Правил обязательного медицинского страхования населения Нижегородской области (утв. Постановлением Правительства Нижегородской области от 1 февраля 2005 г. № 14).

² Часть 3 ст. 10 Закона Республики Башкортостан от 15 июня 1992 г. № ВС-12/31.

необходимо «при изменении постоянного места жительства или работы сдать страховой медицинский полис с последующим получением другого полиса по новому месту жительства или работы»¹. В последнем случае, даже если у человека был медицинский полис, он его лишится вместе с утратой регистрации.

А вот пример попытки «включения»: «...оказание медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования лицам без определенного места жительства и занятий возможно при условии выдачи полиса ОМС, оформленного на основании документа, подтверждающего регистрацию данного лица в учреждении социальной защиты»². При этом необходимо помнить об ограничениях, связанных с регистрацией в таких учреждениях (например, далеко не везде они есть, необходимо предоставить документы для регистрации и т.п.).

Но обычно бездомные в соответствующих нормативных документах вообще не упоминаются либо упоминаются лишь в разделах, посвященных описанию проблем, связанных с заболеваниями социального характера (туберкулез, заболевания, передающиеся половым путем, и т.д.).

Положения о порядке обеспечения бесплатными лекарственными средствами граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями, также связывают обеспечение бесплатными лекарствами с понятием «места жительства» [Карлинский, 2008].

Система государственной медицинской помощи включает в себя экстренную, амбулаторную и стационарную помощь. Рассмотрим возможности доступа бездомных к этим видам помощи.

Наиболее доступный – экстренная помощь, когда больной находится в критическом состоянии и его жизни угрожает опасность. В этом случае помощь должна быть оказана независимо от наличия полиса ОМС и любых других документов. Тем не менее нередки случаи, когда скорая отказывается везти бездомного в больницу, или забирает, но высаживает по дороге, или привозит в больницу, откуда его выгоняет уже охрана приемного покоя.

«Когда мы вызываем скорую, говорим, что у нас социальная служба, что мы обязательно им займемся, обязательно отследим, я всегда спрашиваю номер наряда. Но вообще выгнать в приемном покое скорой помощи бездомных ничего не стоит, сказав, что сами ушли, нахамили и т.д.» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

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

Здесь надо учесть то обстоятельство, что машину после перевозки бездомного необходимо подвергнуть санитарной обработке, тогда как такая обработка делается не на всех станциях скорой помощи и занимает продолжительное время. Больницы, со своей стороны, не хотят принимать бездомных, так как не

¹ Пункт 6.3 Правил обязательного медицинского страхования граждан в Ленинградской области (утв. Постановлением губернатора Ленинградской области от 20 июня 2000 г. № 265-пг).

² Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на территории Вологодской области на 2007 год.

желают брать на себя ответственность за то, что после оказания помощи им приходится выписывать людей на улицу, в то время как тем нужен домашний покой и уход для восстановления. Больница и не должна за это отвечать, но ведь кто-то же должен?! Социальные службы таких услуг не оказывают, центры социальной реабилитации и дома ночного пребывания таких больных не берут. Шанс попасть в интернат для инвалидов есть только у того, кто находится в регионе, где у него была последняя регистрация. В большинстве регионов такие интернаты переполнены.

«... Врачи не могут до бесконечности держать в больницах бездомных, они должны выписывать и принимать других людей. 56-я больница переполнена безногими, больными бездомными, если их не выписывать, то эта больница превратится в интернат. Социальных служб недостаточно, не хватает соцработников, мест» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

В результате бездомные, получившие медицинскую помощь (например, прооперированные), снова оказавшись на улице, не имеют возможности принимать необходимые санитарно-гигиенические процедуры, соблюдать постельный режим и т.д., не могут они и обратиться в поликлинику для перевязок. Люди просто умирают!

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

Невозможность для бездомных получить полис обязательного медицинского страхования, выдаваемого по месту регистрации или официальной работы, делает недоступными для бездомных такие виды медицинской помощи, как, например, амбулаторная медицинская помощь, неотложная стоматологическая помощь.

Тут необходимо уточнить, что территориальные фонды ОМС оплачивают не только медицинскую помощь, оказанную застрахованным лицам, но и – в ряде предусмотренных законодательством случаев – помощь незастрахованным. На такую помощь бездомные, которые реально не имеют возможности включиться в программы ОМС в качестве застрахованных лиц, теоретически могут рассчитывать. Однако спектр предусмотренных законодательством доступных незастрахованным видов медицинской помощи весьма узок – это помощь, оказываемая при острых, угрожающих жизни состояниях.

Кроме того, на персонал больницы, куда по скорой поступает гражданин без документов, ложится большая дополнительная работа по поиску источника оплаты оказанных услуг. Часто источник так и не находится. В ряде региональных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи (принятых в 2009 году) упоминается финансирование медицинской помощи бездомным. Например, в Липецкой области финансирование расходов по оказанию специализированной медицинской помощи при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и острых заболеваниях, при осложнениях беременности, в период родов и послеродового периода), гражданам СНГ, другим гражданам бывшего СССР, иностранным гражданам и лицам без гражданства, гражданам без определенного мес-

та жителя должна производиться за счет средств областного бюджета. В Московской области за счет средств бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований финансируется медицинская помощь гражданам до получения ими свидетельства о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами (получении ими удостоверения вынужденного переселенца), лицам без определенного места жительства, не застрахованным по системе ОМС.

Сегодня самыми доступными для бездомных являются отделения скорой помощи, большинство противотуберкулезных и некоторые кожно-венерологические диспансеры. Во многих регионах России эти учреждения готовы оказывать помощь всем нуждающимся вне зависимости от их социального статуса и наличия документов [Межрегиональное исследование, 2006, с. 281].

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

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

Чтобы сделать медицинскую помощь доступной для бездомных, ее надо организовывать специально для них. Это могут быть мобильные бригады первой помощи на улицах (перевязки, уколы, лекарства и т.п.), а также медицинские и фельдшерские пункты в учреждениях для бездомных. Если медпункт для бездомных один на весь город (особенно такой крупный, как Москва или Санкт-Петербург), то попасть в него не просто сложно, а практически невозможно. Мы не хотим сказать, что больного не примут или не окажут ему помощь, мы хотим лишь подчеркнуть, что одного медицинского пункта явно недостаточно, чтобы обеспечить удовлетворительную доступность медицинской помощи для бездомных людей.

Ситуация еще более усугубляется для бездомных – онкологических больных, ВИЧ-инфицированных, с гепатитом В, С. В этих случаях получить полноценную медицинскую помощь при отсутствии места жительства нет никакой возможности.

«Онкобольным могут сделать операцию, даже провести химиотерапию, но умирать больной будет на улице без обезболивающих! Такой парадокс: онкобольных не берут в дома-интернаты! А устроить их в хоспис или на социальную койку практически невозможно» (из интервью на условиях анонимности).

Бездомные также дискриминированы в том, что касается получения психиатрической помощи, так как заявление врача-психиатра о проведении психиатрического освидетельствования гражданина должно подаваться в суд опять же по месту жительства пациента. Как отмечают эксперты, психиатрическая помощь может быть оказана вне зависимости от наличия регистрации и документов только больным при острых состояниях.

И конечно нельзя забывать о том, что бездомные – это разнородная группа, у каждого из них своя история попадания в состояние бездомности и разные потребности в услугах здравоохранения. Вряд ли нужно кому-то доказывать, что потребности уличных бездомных и тех, кто живет в учреждении, молодых и пожилых, мужчин и женщин сильно различаются.

Итак, бездомные должны иметь доступ к следующим медицинским услугам:

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

Практика решения проблемы

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

В Москве с ноября 2003 года на территории дезстанции № 4 действует государственный пункт медицинской и социальной помощи бездомным. Сюда за медицинской помощью и консультацией социального работника может обратиться любой человек после прохождения санитарной обработки.

«Существует медпункт для бездомных, в котором выписывают направления на обследование (по туберкулезу, кожно-венерическим заболеваниям), в случае травм и острых заболеваний вызывают наряд скорой помощи. Койко-день у бездомных ограничен по сравнению с обычными гражданами, то есть остроту снимают и выписывают, многих не долечивают, но первую помощь, особенно при необходимости хирургическую обработку, обеспечивают» (из интервью, «Врачи без границ», Москва).

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

пенсию, получить место в доме престарелых и инвалидов. Комиссия также содействует бездомным в госпитализации.

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

В 1996 году вышел приказ Департамента здравоохранения г. Москвы, обязавший все поликлиники принимать граждан по медицинским показаниям вне зависимости от наличия регистрации. Однако нельзя сказать, что проблем с доступом бездомных к амбулаторной помощи нет. Предоставление плановой амбулаторно-поликлинической медицинской помощи неидентифицированным пациентам¹ осуществляется по решению главного врача медицинского учреждения по месту их фактического пребывания в Москве. Стационарная медицинская помощь предоставляется по направлению Комитета здравоохранения Москвы (Приказ Комитета здравоохранения Правительства Москвы и Московского городского ФОМС от 12 июля 2002 года № 352/75).

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

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

¹ К неидентифицированным пациентам относятся лица без определенного места жительства (без паспорта или с паспортом РФ, но при отсутствии регистрации по месту пребывания в Москве).

ОМС, либо в Комитет по здравоохранению, если пациент – бездомный гражданин другого государства (Каипова Ф., Территориальный фонд ОМС г. Санкт-Петербурга) [Материалы межрегионального семинара, 2008].

В Петрозаводске с целью расширения зоны обслуживания по оказанию социально-медицинской помощи, профилактике инфекционных заболеваний среди бездомных совместно с Управлением социальной защиты администрации Петрозаводского городского округа, при участии Госсанэпиднадзора, Республиканского противотуберкулезного диспансера, УВД г. Петрозаводска, общественных организаций, предприятий торговли, оказывающих благотворительную помощь, два раза в год, начиная с 2003 года, МУ «Центр социальной адаптации лиц без определенного места жительства “Преодоление”» проводит для бездомных общегородские акции «Экстренная помощь». Во время акций можно пройти флюорографическое обследование, сделать бесплатные прививки против инфекционных заболеваний, получить консультацию врачей, бесплатное питание, гуманитарную помощь. Кроме того, в Петрозаводской больнице скорой медицинской помощи есть социальный работник, который представляет интересы бездомных, занимается восстановлением паспортов бездомных, оформлением документов в дома-интернаты и т.д.

Специальная программа «Организация оказания медицинской помощи лицам без определенного места жительства в городе Коврове на 2006 год» (Владимирская область) предусматривала оказание своевременной, квалифицированной, доступной, бесплатной медицинской помощи лицам без определенного места жительства за счет средств местного бюджета по следующим направлениям: терапевтическое, неврологическое, кардиологическое, гастроэнтерологическое, онкологическое, урологическое, пульмонологическое, травматологическое, детское инфекционное, хирургическое, нейрохирургическое, гинекологическое, отоларингологическое, педиатрическое, гнойное хирургическое, акушерское, патологии беременных, инфекционное взрослое. Объемы помощи на 2006 год были рассчитаны исходя из объемов медицинской помощи бездомным, фактически оказанной в 2004 и 2005 годах, и на их финансовое обеспечение из муниципального бюджета выделено 2946 тыс. руб. (около 2% всех запланированных на 2006 год расходов муниципального бюджета на здравоохранение). Медицинская помощь бездомным оказывается на базе трех муниципальных учреждений здравоохранения из 14 лечебно-профилактических учреждений, работающих в системе ОМС.

В Самаре было принято решение оплачивать из городского бюджета медицинские услуги, предоставленные бездомным. В 2008 году были подписаны договоры со страховыми фирмами «Самара-Мед» и МАКС-М. Принятая схема не предполагает выдачи бездомным полисов ОМС, по факту оказания медицинских услуг медицинские учреждения выставляют счет городу. До этого человек без постоянного места жительства мог попасть в больницу только в самом тяжелом состоянии. Кроме того, было принято решение о создании единой базы данных бездомных, которая будет пополняться в том числе путем включения в нее сведений о бездомных, обратившихся за медицинской помощью.

В Голландии в рамках программы по предотвращению распространения инфекционных заболеваний для бездомных в больших городах открыты социально-медицинские пункты, куда можно попасть без предварительной записи и каких-либо документов. В учреждениях для бездомных организованы карантинные, где помощь оказывается в сотрудничестве с медработниками из

поликлиник и больниц, в том числе помощь по уходу и восстановлению после операций или болезней.

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

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

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

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

Предложения и рекомендации

- Повышать степень включенности в общую систему здравоохранения, взаимодействия специальных учреждений для бездомных с системой медицинских учреждений (например, прием бездомных по направлению из специализированного учреждения; обращение персонала больниц в специализированную социальную службу для решения вопросов сопровождения бездомного, документации, регистрации или создание ставок социальных работников в больницах).
- Развивать альтернативную систему предоставления медицинских услуг на базе учреждений для бездомных (в том числе услуг по длительному уходу и реабилитации), создавать беспороговые пункты оказания медицинской помощи, мобильные бригады первой помощи на улице.
- Облегчать бездомным доступ к услугам специалистов (психологов, психиатров, наркологов, пульмонологов и др.).
- Разработать и утвердить в регионах порядок оказания медицинской помощи бездомным людям и оплаты оказанных услуг. Принятию такого порядка может способствовать разработка методических рекомендаций Минздрава России (при участии независимых экспертов).
- Отслеживать отказы в оказании помощи. В этих целях, например, можно организовать горячие линии (не связанные с конкретным лечебным учреждением), по которым любой человек, в том числе бездомный, может позвонить в случае, если ему отказались помочь. Проводить проверки с использованием методики «тайного пациента», т.е. с контрольным отслеживанием того, как оказывается медицинская помощь (предоставляются услуги) нуждающемуся бездомному человеку.
- Дополнить перечень показателей, используемых для мониторинга и оценки деятельности учреждений, показателями, отражающими доступность и качество оказания медицинской помощи (услуг) бездомным людям. Одним из

- показателей может быть количество жалоб на отказы в оказании помощи.
- Работать с медперсоналом: проводить тренинги, разрабатывать инструкции и служебные письма, регламентирующие работу с пациентами без регистрации и/или документов.
 - Способствовать развитию в медицинских учреждениях системы, при которой социальные работники осуществляли бы сопровождение бездомных пациентов: пока человек находится в больнице, начали восстанавливать его документы, социальные связи, при необходимости содействовали его оформлению в учреждения социальной защиты.

Доступ к программам социальной защиты

Социальное обслуживание – это деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации (ст. 1 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»). Под «трудной жизненной ситуацией» понимается в том числе и отсутствие места жительства. С 2004 года большая часть работы с бездомными (направление в учреждения органов социальной защиты, а также определение оснований и порядка выплаты пенсий и пособий указанным лицам) была отнесена к компетенции органов социальной защиты субъектов РФ (ст. 23 вышеупомянутого закона).

Как и в случае с другими государственными услугами, доступность предусмотренных законом мер социальной помощи отдельным категориям граждан для бездомных представителей данных категорий определяется тем, насколько тесно механизм оказания соответствующих видов помощи увязан с местом жительства гражданина и существует ли альтернативный механизм, который позволял бы назначать государственную социальную помощь малоимущим семьям или одиноким гражданам, не имеющим места жительства и места пребывания. Даже нормативные акты федерального уровня связывают наличие регистрации гражданина на территории субъекта РФ с правом на получение социальной помощи государства. Это сделано не в явной форме, однако указано, что «государственная социальная помощь назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства либо месту пребывания малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина» (Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»). Расчет среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для решения вопроса о признании их малоимущими и об оказании им государственной социальной помощи осуществляется органом социальной защиты населения по месту их жительства либо пребывания (ст. 1 Федерального закона от 5 апреля 2003 года № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»).

Региональное и муниципальное законодательство, которым регулируются вопросы оказания социальной помощи, в том числе определенным социально

незащищенным категориям, также, как правило, предусматривает, что социальная защита за счет региональных (местных) бюджетов предоставляется гражданам «по месту жительства» (формулировки могут быть разными). То есть на практике всегда проверяется, имеется ли у человека регистрация по месту жительства или по месту пребывания. Если и проводится социальная работа, направленная непосредственно на бездомных, то региональные органы власти в подавляющем большинстве случаев стремятся ограничить доступ к такой помощи тех, кто не имел регистрации на их территории. В результате бездомные представители определенных категорий населения (семьи с детьми, инвалиды и др.) лишены возможности получать соответствующую социальную помощь и поддержку. Таким образом, появляется особая категория граждан – исключенные из исключенных.

Помощь, направленную на социальную реабилитацию и абилитацию бездомных (содействие в восстановлении документов, правовая помощь, поиск родственников и т.п.), получают сегодня только бездомные, размещенные в специальных социальных учреждениях, всем прочим она недоступна или носит разовый, экстренный характер. При этом степень развитости сети соответствующих учреждений в настоящее время невысока. Кроме того, мы плохо представляем себе, какова потребность в учреждениях разных типов («ночлежки», дневные стационары, службы экстренной медико-социальной помощи и т.д.) на разных территориях. Соответствующие исследования не проводятся. Расходы, связанные с созданием и содержанием указанных учреждений, возложены на бюджеты субъектов РФ, но в борьбе за ресурсы регионального бюджета бездомные не могут соревноваться с куда более влиятельными группами перераспределения (ветераны, инвалиды, дети и др.). Кроме того, принятию решения об открытии учреждения социальной помощи для бездомных (в частности, подразумевающего низкопороговый доступ) на той или иной территории может сопротивляться местное население.

Поскольку оказание помощи «привязано» к размещению бездомного в социальном учреждении (приюте, социальной гостинице, центре социальной адаптации), ее в принципе не могут получить люди, имеющие «высокий риск бездомности», но не нуждающиеся в размещении (например, временно живущие у друзей или снимающие «угол»)¹, а также те, кто не может попасть в учреждение по причине отсутствия в нем мест. В большинстве российских городов нет учреждений для бездомных. В ряде регионов – только один центр. В таких центрах обычно всего 20–50 мест. Этого, понятно, совершенно недостаточно для того, чтобы хоть сколько-нибудь ощутимым образом повлиять на ситуацию.

Итак, в имеющиеся социальные учреждения сложно попасть. Есть несколько наиболее распространенных барьеров. Начать с того, что человеку необходимо представить пакет документов (могут потребоваться различные справки или даже паспорт), нередко выдвигает требование иметь последнюю регистрацию по месту жительства в районе нахождения учреждения, пройти обследование на предмет наличия или отсутствия определенных заболеваний, пройти санобработку (при тотальной недоступности таких услуг). Далее, для бездомных из других регионов попасть в учреждение намного сложнее, чем для «своих», для граждан других государств это и вовсе невозможно. Потом, не все бездомные выдерживают строгие условия проживания: распорядок дня, необ-

¹ Такие бездомные обычно нуждаются в правовой и психологической помощи, а также помощи социального консультанта.

ходимость трудоустроиться, запрет на употребление алкоголя и т.п. Психологическая помощь не оказывается, работа с мотивацией людей не проводится, а она необходима, поскольку бездомная жизнь, постоянный стресс, депрессия и т.д. – все это ввергает людей в такое состояние, когда «опускаются руки». Что же касается пожилых и инвалидизированных бездомных, то их просто не оформляют в интернаты и дома престарелых, так как очереди туда большие, а мест на социально необеспеченных граждан выделяется мало или этот процесс занимает несколько лет.

Ограниченного срока проживания в социальном учреждении (1–6 месяцев) в большинстве случаев недостаточно для того, чтобы бездомный восстановил документы, обзавелся постоянной работой и собственным жильем (например, съемным). Такие учреждения не ставят своей целью полную социальную реабилитацию человека (в частности, обретение им жилья, работы) – они лишь предоставляют некоторый набор услуг (место для ночлега, регистрация по месту пребывания, гигиенические услуги, питание, восстановление документов и т.п.) на определенный период. Таким образом, после истечения срока проживания бездомные, которым не удалось восстановить социальные (родственные) связи, возвращаются на улицу.

В силу недостаточного количества социальных учреждений разных типов на территории складывается ситуация, когда имеющееся учреждение работает на процесс (обслужить максимальное количество обратившихся за год), а не на результат (предоставить каждому обратившемуся комплекс услуг, которые действительно помогут исправить положение). Более того, учреждение ограничено уставом, в котором, если, например, речь идет о доме ночного пребывания, будет указано, что срок оказания услуг ограничен 30 днями в году, что взять могут только при соблюдении определенных условий (которые не каждый конкретный нуждающийся человек может выполнить). Дом ночного пребывания вообще не рассчитан на проведение социальной реабилитации, но положение дел сегодня, к великому сожалению, таково, что по среднероссийским меркам наличие такого дома уже лучшая практика и большая удача. Как говорится, на безрыбье... Так что на открытие рядом с Домом ночного пребывания еще и социальной гостиницы, и центра социальной реабилитации, и дневного центра в большинстве случаев вряд ли можно рассчитывать.

«Им тоже приходится несладко, приходится работать при таком потоке. Бывает так: мы им предлагаем что-то, а они говорят, что не могут, у них Устав. И это не только Москва, а вся Россия. Существуют центры социальной реабилитации, бумажная работа там выполняется. Но если мы говорим о реабилитации как о поднятии человека, который фактически лежит на дне, то ее нет. Когда мы сотрудничаем с ДНП, то видим, что бездомные выполняют все, что от них требуется, в тех условиях, в которые они поставлены. Хлеб директора ДНП многого стоит – это такой тяжелый труд. Но они поставлены со своим коллективом в определенные рамки, а нужен индивидуальный подход к каждому человеку: одному нужна специальность и ни в коем случае нельзя одному жить, другому нужно что-то еще» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Для людей, находившихся в состоянии бездомности длительное время, необходим долгий процесс восстановления, чего существующие в России учреждения в большинстве своем в силу комплекса причин обеспечить не могут.

«Социальная адаптация включает в себя попытку человека реабилитироваться в обществе – в работе, в общении, в духовных параметрах, поэтому, если социальные работники будут принимать на улицах или переносных стульях и столах на вокзалах, это тупиковая ситуация. Человеку можно сделать паспорт, и он через три дня его опять потеряет, потому что он выйдет из этого ДНП не протрезвевший толком, не научившись опять работать, не восстановив связи с родными» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Принцип оказания государственной социальной помощи – заявительный, то есть человек обязан сам прийти в учреждение и сказать, что ему необходима помощь. Многие не приходят – по разным причинам. Во-первых, отсутствует необходимая информация, социальная реклама. Во-вторых, значительная часть бездомных (в том числе с большим стажем бездомности, пожилые, люди с нарушениями психики) по своей воле никуда обращаться не будут. В-третьих, поскольку в обществе бытует негативное отношение к бездомным, эти люди считают для себя унижительным обращаться за помощью, тем более что такие попытки многие из них уже предпринимали и ничем хорошим они не закончились. В-четвертых, бездомный человек может считать, что если после ограниченного по времени пребывания в социальном учреждении он должен вернуться на улицу, то это не выход из его трудной ситуации.

Как отмечает И. Карлинский, человек, потерявший жилье, сначала адаптируется к условиям бездомного существования, находит, например, теплый подвал и подсобную работу, потом на определенный срок (как правило, по уставу на один, три или шесть месяцев) вырывается из привычной среды и попадает в социальное учреждение, а потом вновь оказывается на улице, только в гораздо худшем положении: подвал и рабочее место заняты другими и он вновь вынужден, что называется, с нуля приспосабливаться. Многократная и кардинальная смена условий жизни (от хороших к плохим, от плохих к хорошим и вновь к плохим) лишает людей воли к жизни, надежды на то, что они могут повлиять на свою судьбу. Так что неудивительно, что по этой причине бездомный может отказаться от временного улучшения условий своего существования.

В свою очередь, отказ части бездомных от такого рода «помощи» негативно воспринимается социальными работниками, чиновниками и обществом, способствует формированию и укреплению мифа о том, что бездомным такая жизнь нравится и они сознательно отказываются от возможности ее улучшить. Это усиливает социальную исключенность бездомных и укрепляет позиции сторонников принудительных и репрессивных методов решения проблемы бездомности (из интервью, РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург).

Кроме того, существующие учреждения, как уже отмечалось, не приспособлены к тому, чтобы принимать бездомные семьи. Наши социальные службы, худо-бедно, могут работать отдельно со взрослыми, отдельно с беспризорными детьми, но не с семьей в целом. Практически нет центров, куда принимают бездомных женщин. Отсутствуют центры дневного пребывания, где могла бы оказываться консультационная помощь (по трудоустройству, восстановлению документов, юридическим вопросам и т.д.) и предоставляться доступ к таким услугам, как душ, стиральная машина, камера хранения, и т.п. Большинство учреждений системы социальной защиты для бездомных не готовы к приему людей с ограничениями жизнедеятельности и выписанных из больниц хирургических больных с незаконченным заживлением послеоперационных ран, а также людей с психическими расстройствами.

Практика решения проблемы

Развитие сети специальных учреждений – основное направление, в котором развивается нормотворческая и правоприменительная практика социальной поддержки бездомных. По состоянию на конец 2008 года в России было 140 учреждений социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий с общим количеством мест 7902 (см. таблицу).

| Учреждения социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Число учреждений | 103 | 117 | 120 | 119 | 125 | 135 | 140 |
| В том числе: | | | | | | | |
| дома ночного пребывания | 36 | 43 | 35 | 35 | 35 | 41 | 45 |
| социальные приюты | 13 | 10 | 8 | 8 | 6 | 8 | 7 |
| социальные гостиницы | 24 | 21 | 21 | 21 | 18 | 13 | 11 |
| центры социальной адаптации | 21 | 29 | 36 | 35 | 41 | 43 | 45 |
| другие учреждения | 9 | 14 | 20 | 20 | 25 | 30 | 32 |
| Количество мест | 5257 | 6229 | 6904 | 7060 | 7225 | 7842 | 7902 |

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России / Росстат. М., 2009.

Можно отметить тенденцию уменьшения количества социальных гостиниц и увеличения числа домов ночного пребывания и центров социальной адаптации. Скорее всего, происходит репрофилирование учреждений. На наш взгляд, социальные гостиницы, как учреждения, рассчитанные на более социально адаптированных бездомных, являются необходимым элементом системы и их замещение домами ночного пребывания или центрами социальной адаптации нежелательно. В 2008-2009 годах, насколько известно авторам, появилась тенденция к переводу всех учреждений для бездомных в форму центров социальной адаптации. Безусловно, это повышает возможности учреждений, так как расширяется штат сотрудников за счет появления должностей социальных работников, а при благоприятных условиях – и профильных специалистов (психологов, юристов), что, конечно, хорошо. Однако представляется, что на местном уровне необходимо выстроить целую систему, включающую в себя разные типы учреждений, последовательное пребывание в которых может способствовать постепенному выходу человека из ситуации бездомности.

В настоящее время задачи снижения уровня социальной исключенности бездомных и содействия их интеграции в общество, повышения доступности для них общей системы государственных и муниципальных услуг практически не решаются. В результате социальная исключенность бездомных получает институциональное развитие и закрепление, со всеми вытекающими из этого последствиями.

При отсутствии государственной концепции социальной реабилитации бездомных эффективность социальной работы с такими людьми зависит исключительно от личных качеств и понимания проблемы руководителями и сотрудниками соответствующих социальных учреждений. Необходимо отметить, что некоторые учреждения работают уже на протяжении длительного времени и пришло время для обобщения, научного анализа и широкого освещения их опыта.

«Там, где поняли, что социальная помощь бездомным – это не просто предоставление ночлега, еды, обуви и одежды, занимаются ресоциализацией и реальной помощью: создают мастерские; трудоустраивают на производства или организуют силами проживающих в ДНП бригады по ремонту квартир для малоимущих; создают медико-социальные отделения по уходу за инвалидами; содействуют созданию групп анонимных алкоголиков; организуют психологическую и юридическую поддержку нуждающимся, в том числе тем бездомным, которые не живут в ночлежке, но обращаются за помощью к ее специалистам; создают бригады срочной социальной помощи. Часто многие хорошие дела совершаются только благодаря инициативе «снизу», т.к. инициатив «сверху» по разработке единых государственных программ профилактики и ресоциализации бездомных нет» [Межрегиональное исследование, 2006, с. 284].

На примере нормативных документов Москвы можно увидеть достаточно полный типичный перечень услуг, которые могут быть предоставлены бездомным при попадании в специализированные учреждения¹:

- возможность временного пребывания на определенный ограниченный срок (30 дней, 3 месяца, 6 месяцев, 1 год);
- койко-место, постельные принадлежности, предметы личной гигиены;
- бесплатное питание на определенный срок;
- натуральная помощь (одежда, обувь);
- доврачебная медицинская помощь;
- направление в стационарное лечебное учреждение;
- психологическая поддержка;
- содействие в восстановлении утраченных социальных связей с родственниками;
- содействие в восстановлении определенного перечня документов;
- содействие в трудоустройстве;
- содействие в прохождении медико-социальной экспертизы;
- содействие в назначении пенсии;
- содействие в устройстве в стационарное учреждение социального обслуживания;
- содействие в подготовке запросов, исковых заявлений и т.п.;
- содействие в подготовке документов для постановки на учет нуждающихся в получении жилой площади;
- судебное сопровождение по вопросу восстановления прав на утраченное жилье;
- содействие в аренде жилья;
- помощь в отправке к прежнему либо избранному месту жительства путем приобретения железнодорожных билетов и обеспечения продуктами питания на время пути следования.

Предложения и рекомендации

- Развивать сеть специализированных учреждений помощи бездомным. При этом следует создавать учреждения разных форм (дома ночного пребывания).
1 В соответствии с Единым порядком приема и работы с бездомными гражданами в учреждениях социальной помощи (центрах социальной адаптации, домах ночного пребывания, социальных гостиницах).

бывания, приюты, социальные гостиницы, центры социальной адаптации, дневные стационары, центры медико-социального ухода и др.), для разной целевой аудитории (мужчины, женщины, семьи), для работы как с гражданами России (в том числе прибывшими из других регионов), так и с гражданами других государств, для работы с людьми с ограниченными возможностями психического и физического здоровья.

- Иметь в виду, что социальные учреждения по оказанию помощи бездомным должны быть низкопороговыми (или иметь отделения первичного приема, куда может обратиться человек вне зависимости от наличия документов и состояния).
- Развивать программы экстренной помощи, в рамках которых бездомные имели бы безопасные и гигиеничные условия для сна, могли по мере необходимости осуществлять гигиенические мероприятия, получать минимально необходимое питание и иметь доступ к безопасной питьевой воде.
- Насущно необходимо развивать систему кризисных служб быстрого реагирования, которые могли бы работать непосредственно на улицах, в местах нахождения бездомных, например на вокзалах.
- В обязательном порядке совмещать услуги, необходимые для выживания, с услугами по ресоциализации, например открывать пункты, где можно получить правовые, социальные, психологические консультации, в местах проживания бездомных, благотворительных столовых, пунктах медицинской помощи, санпропускниках и т.д.
- В качестве профилактической меры развивать систему социального патронажа семей¹, повышать качество работы с семьями, попавшими в кризисную ситуацию. Отделы соцзащиты должны более активно вовлекать в такие программы социально неблагополучные семьи и подключать к этой работе население, в частности с помощью общественных советов, горячих линий и интернет-сайтов, где бы аккумулировалась информация о семейном неблагополучии. Необходимо содействовать развитию имеющихся баз данных о семьях из групп риска, формировать механизм обмена базами данных между всеми субъектами профилактики и поэтапно переходить к использованию единой базы данных.
- Всемерно развивать взаимодействие между социальными службами в разных регионах для обмена опытом и лучшей практикой, для согласованной работы при организации отправки бездомного в другой регион по месту последней регистрации и т.д.
- На государственном уровне поддерживать проекты НКО в сфере оказания социальных услуг бездомным.
- Развивать систему информирования бездомных разных групп о возможностях и условиях получения помощи и услуг.
- Внести изменения в технологию работы центров, ориентируя их на результат (сколько бездомных вернулись к обычной, самостоятельной жизни), а не на процесс (сколько койко-дней предоставлено).
- Осуществлять деятельность системы государственных и муниципальных учреждений по оказанию бездомным социальной помощи в двух направлениях:
 - социальная поддержка бездомных – деятельность, направленная на

¹ Социальный патронаж семьи – это форма индивидуальной адресной социальной поддержки и необходимых услуг, которые предоставляются на длительной основе семьям

- профилактику маргинализации людей, попавших в трудную жизненную ситуацию, предотвращение утраты ими позитивных социальных связей;
- ресоциализация (социальная реабилитация) – деятельность, направленная на возвращение бездомных к обычной жизни, в том числе на возвращение социального и юридического статуса.
 - Разрабатывать такие программы социальной реабилитации и ресоциализации, которые носили бы дифференцированный характер, то есть учитывали конкретную ситуацию и личность бездомного, стараясь максимально разрешить комплекс проблем конкретного человека (семьи).
 - Активнее проводить психологическую работу с бездомными. Одним из направлений должно стать восстановление мотивации человека, изменение свойственной бездомному установки на выживание на другую, активную жизненную позицию¹.
 - Усиливать взаимодействие органов социальной защиты населения с другими ведомствами для совместного решения комплекса проблем конкретного бездомного человека.
 - Ориентировать социальных работников и психологов на работу не только с бездомным человеком, но и с его родственниками (если, конечно, они известны). При восстановлении контактов с родными требуется профессиональное сопровождение, патронаж семьи на месте.
 - Развивать систему обучения и подготовки социальных работников для работы с бездомными.

Оформление инвалидности

Тяготы бездомной жизни, жестокое обращение, невозможность ночевать «под крышей», отсутствие доступа к медицинской помощи – все это приводит к тому, что уровень инвалидизации среди бездомных придонного слоя очень высок. Однако это неоформленная инвалидность.

и детям, попавшим в особо трудную и даже опасную, кризисную ситуацию, но не обладающим способностью или утратившим возможность самостоятельно из этой ситуации выйти. Патронаж носит постоянный (или эпизодический), регулярный (не разовый, но и не пожизненный) характер. Интенсивность патронажных услуг, разнообразие их видов и форм определяются степенью функциональной несамостоятельности семьи, ее социальной запущенности и некомпетентности. Патронаж семьи и детей направлен на создание таких условий, в которых постепенно приобретаются способности к самостоятельному решению своих жизненно важных проблем и полноценному функционированию в социальной среде. Основная цель социального патронажа – комплексная помощь по преодолению кризисной ситуации. Специфика патронажа как формы работы с семьей заключается в том, что он осуществляется систематизированно, комплексно и в определенные сроки группой специалистов разного профиля. При этом к каждому члену семьи применяется индивидуальный подход. Для помощи конкретной семье привлекаются различные ведомства и учреждения (социальной защиты, здравоохранения, образования и др.) URL: http://www.sociohelp.ru/?page_id=17.

¹ При этом важно отметить, что невозможно побудить человека к активным действиям по изменению своей жизненной ситуации, если при этом отсутствует реальная возможность что-то изменить. Результат будет обратный – человек разочаруется и не только потеряет всякую надежду на улучшение своего положения, но и перестанет доверять специалистам.

Чтобы оформить инвалидность (получить свидетельство медико-социальной экспертизы), нужно иметь удостоверение личности и регистрацию. Правда, согласно п. 17 Правил признания лица инвалидом (утвержденных Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 года № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом») «орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, а также орган социальной защиты населения вправе направлять на медико-социальную экспертизу гражданина, имеющего признаки ограничения жизнедеятельности и нуждающегося в социальной защите, при наличии у него медицинских документов, подтверждающих нарушения функций организма вследствие заболеваний, последствий травм или дефектов». Кроме того, в п. 19 сказано, что «в случае если организация, оказывающая лечебно-профилактическую помощь, орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, либо орган социальной защиты населения отказали гражданину в направлении на медико-социальную экспертизу, ему выдается справка, на основании которой гражданин (его законный представитель) имеет право обратиться в бюро самостоятельно».

Исходя из данного постановления Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 25 декабря 2006 года № 874 утверждена форма «Направление на медико-социальную экспертизу, выдаваемое органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, или органом социальной защиты населения». В этой форме при отсутствии места жительства необходимо указать адрес места пребывания или фактического проживания на территории России. Однако в п. 20 Правил признания лица инвалидом говорится, что «медико-социальная экспертиза гражданина проводится в бюро по месту жительства (по месту пребывания, по месту нахождения пенсионного дела инвалида, выехавшего на постоянное жительство за пределы Российской Федерации)», то есть возможность проводить экспертизу по месту фактического проживания не оговорена, что может послужить поводом для отказа в оказании соответствующей услуги бездомному. Кроме того, неясно, какой адрес места фактического проживания может сообщить человек, которому приходится жить вне жилых помещений. Таким образом, проведут бездомному экспертизу или откажут в ней – это во многом будет зависеть от отношения к проблеме бездомности региональных властей, а также конкретного сотрудника органов социальной защиты, пенсионного фонда, медико-социальной экспертизы.

С наибольшей вероятностью бездомный человек может попасть на освидетельствование через больницу (лечебное учреждение). Если же бездомный не имеет удостоверения личности, то лечебное учреждение не сможет выдать ему направление, даже после ампутации. Предположим, что впоследствии бездомный восстановит паспорт, но в лечебное учреждение попасть ему будет практически невозможно (в отсутствие угрозы для жизни). Для оформления инвалидности не в связи с травмой, а по общим заболеваниям необходимо представить медико-социальной комиссии медицинские документы о течении заболевания за несколько лет. Спрашивается, как может это сделать человек, не имеющий доступа к амбулаторной и плановой стационарной помощи? Ведь даже для людей, имеющих жилье и регистрацию по месту жительства, процесс получения инвалидности, сопряженный со сбором многочисленных документов и справок, весьма сложен, требует немало времени и усилий. Зачастую без помощи родственников, не говоря уж о собственном боевом настрое, тут не обойтись.

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

Предложения и рекомендации

- Внести изменения в Правила признания лица инвалидом, а именно оговорить в п. 20 возможность проводить медико-социальную экспертизу по месту фактического проживания.
- Разработать механизм обеспечения бездомных инвалидов необходимыми средствами реабилитации.
- Выделить для бездомных – инвалидов, неспособных самостоятельно передвигаться, социальные койки в больницах на время прохождения медико-социальной экспертизы.
- Содействовать в оформлении инвалидности при проживании в специализированных учреждениях.

Оформление и получение пенсии

Пенсия для пожилых бездомных и бездомных инвалидов зачастую является для них единственным источником средств к существованию. Норма, предусматривающая назначение пенсии по возрасту или инвалидности бездомным гражданам пенсионными органами «по месту фактического проживания», появилась в конце 2002 года (п. 6 Правил обращения за пенсией, утвержденных Постановлением Минтруда России и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 года № 17/19пб). Документом, подтверждающим место фактического проживания гражданина Российской Федерации на ее территории является личное заявление гражданина (п. 15 Перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению, утвержденных вышеуказанным постановлением Минтруда России и Пенсионного фонда Российской Федерации). Таким образом, в отсутствие регистрации можно обращаться в любое отделение Пенсионного фонда. Если же имеется регистрация по месту жительства/пребывания, то необходимо обратиться в орган Пенсионного фонда по месту регистрации, что для бездомных, не имеющих средств для оплаты проезда к месту регистрации, практически невыполнимо.

Пенсия гражданам России назначается независимо от регистрации, а вот граждане других государств будут иметь право на пенсию только при наличии регистрации и вида на жительство в РФ. Причем человек может указать любой адрес, и в соответствующее почтовое отделение ему будут переводить пенсию (Бойцова Т., Территориальное отделение ПФ РФ г. Санкт-Петербурга) [Материалы межрегионального семинара, 2008].

Оформление пенсии без документа, удостоверяющего личность, невозможно. Таким образом, необходимо иметь либо паспорт, либо военный билет, либо справку об освобождении. Паспорта старого образца имеют силу, однако на практике это может стать причиной неправомерного отказа. Кроме того, у бездомных могут возникнуть проблемы с получением пенсии, если паспорт был утерян после ее назначения, поскольку на почте и в банке его необходимо предъявлять, чтобы получить пенсионные деньги.

То, что бездомным фактически невозможно легально трудоустроиться, влияет как на сам факт получения ими пенсии, так и на ее размер. Дело в том, что в таком случае не производятся отчисления в Пенсионный фонд, нет возможности подтвердить размеры заработной платы, удостоверить трудовой (страховой) стаж, что необходимо для назначения трудовой пенсии. В соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» лица, которые не могут представить документы, подтверждающие наличие у них пятилетнего страхового стажа, имеют право только на социальную пенсию. А размер социальной пенсии намного меньше, чем трудовой. Инвалиды, не имеющие страхового стажа (или возможности его подтвердить), также не могут претендовать на получение трудовой пенсии.

«Нужно иметь документ, удостоверяющий личность, трудовую книжку, а без нее человеку положена лишь минимальная социальная пенсия» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Кроме того, наличие или отсутствие достаточного страхового стажа влияет на возраст, по достижении которого гражданин имеет право на пенсию по старости. Социальная пенсия по старости назначается нетрудоспособным мужчинам по достижении возраста 65 лет, а женщинам – 60 лет (п. 1 ст. 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»). Право же на трудовую пенсию по старости возникает с 60 лет для мужчин и с 55 лет для женщин (п. 1 ст. 7 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»).

Предложения и рекомендации

- Ввести систему отслеживания случаев неправомерных отказов в отделениях Пенсионного фонда (например, горячие линии).
- Развивать проекты по оказанию бесплатной юридической помощи при оформлении пенсии и отстаивании своих прав на пенсионное обеспечение.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

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

Бездомные практически лишены возможности реализовать избирательное право, несмотря на то что Конституция и законы России не содержат прямого запрета на участие бездомных российских граждан в выборах. Просто порядок реализации гражданами активного избирательного права привязан к наличию регистрации по месту жительства и существенно осложняет доступ к участию в выборах граждан, живущих с регистрацией по месту пребывания. Например, ст. 74 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что для участия в выборах на том избирательном участке, где человек находится в день голосования, необходимо лично либо через своего представителя по нотариальной доверенности получить открепительное удостоверение в территориальной избирательной комиссии по месту постоянной регистрации. Можно предположить, что многие граждане, живущие не по месту постоянной регистрации, предпочтут отказаться от участия в выборах, чтобы не предпринимать дополнительных усилий для получения открепительного удостоверения. Участие в региональных (муниципальных) выборах без регистрации по месту жительства на территории соответствующего региона (муниципального образования) невозможно.

В последнее время ситуация стала меняться благодаря усилиям некоммерческих организаций. На выборах федерального значения в некоторых регионах были организованы специальные участки, на которых могли проголосовать люди, не имеющие регистрации по месту жительства. Если организуется один специальный избирательный участок, то остается открытым вопрос о доступности реализации избирательного права. Есть примеры, когда бездомные смогли проголосовать на обычных избирательных участках.

Практика решения проблемы

Некоммерческие организации в России уже накопили некоторый опыт в борьбе за избирательные права бездомных [Коншина, 2008]. Например, межрегиональная сеть «За преодоление социальной исключенности» в 2003-2004 и 2007-2008 годах провела акции с целью добиться реализации избирательных прав бездомных на всей территории страны.

В результате первой акции были направлены письма в Центральную избирательную комиссию и избирательные комиссии регионов, где работают члены сети. ЦИК РФ переадресовала обращение в избирательные комиссии субъектов РФ, и те в свою очередь самостоятельно принимали решение об участии или неучастии бездомных в выборах президента России. Известно, что избирательные комиссии Республики Карелия, Санкт-Петербурга, Архангельской, Мурманской, Иркутской, Калининградской, Нижегородской, Ростовской, Саратовской, Ульяновской, Челябинской, Читинской и Ярославской областей, Ханты-Мансийского автономного округа приняли конкретные решения, направленные на создание условий для реализации бездомными гражданами конституционного права.

В 2007 году, в преддверии выборов в Государственную Думу, было направлено еще одно обращение в Центризбирком и комиссии семи регионов, где действуют члены межрегиональной сети. Это обращение тоже не осталось без внимания: ЦИК утвердила Постановление от 12 октября 2007 года № 40/310-5 «О разъяснении по некоторым вопросам организации голосования избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах Российской

Федерации, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации». В соответствии с этим постановлением бездомные получили право участвовать в голосовании.

К сожалению, неизвестно, как складывалась ситуация во всех субъектах РФ, везде ли были организованы избирательные участки для бездомных. Но в тех семи регионах, где работают организации – члены сети, бездомным было обеспечено право проголосовать, например:

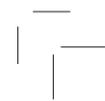
- в Архангельской области на выборах в ГД РФ проголосовало 811 избирателей, не имеющих места жительства, на выборах президента – 886;
- в выборах в ГД РФ приняли участие во Владимире 40 бездомных, во Владимирской области – 153, в выборах президента в целом по Владимирской области – 82 человека;
- в Республике Карелия на выборах в ГД РФ проголосовали 117 граждан без регистрации по месту жительства (в том числе 74 человека в Петрозаводске), на выборах президента – 138 (в том числе 58 человек в Петрозаводске);
- на выборах в ГД РФ в Санкт-Петербурге проголосовали 340 граждан без регистрации по месту жительства;
- в Мурманске на выборах в ГД РФ проголосовали 189 граждан без регистрации, на выборах президента – 385 граждан без регистрации.

Открытие участков для голосования бездомных широко освещалось в СМИ.

С выборами в местные органы власти дело обстоит не так хорошо. Были предприняты попытки добиться для бездомных возможности проголосовать на выборах губернатора Санкт-Петербурга, мэра Новодвинска и мэра Тольятти. Лишь Территориальная избирательная комиссия г. Тольятти Самарской области приняла решение об определении избирательного участка для голосования избирателей, не имеющих регистрации. В результате бездомные Тольятти смогли одновременно с выборами президента России принять участие в выборах мэра Тольятти. В остальных случаях избирательные комиссии ссылались на необходимость регистрации по месту жительства на территории [Коншина, 2008].

Предложения и рекомендации

- Разработать порядок участия бездомных в выборах на региональном и местном уровнях.
- Распространять информацию о возможностях для бездомных реализовать свои избирательные права, делая это заблаговременно и неоднократно, используя разные каналы распространения информации, доступные бездомным.
- Проанализировать типичные нарушения на избирательных участках для бездомных: например, в некоторых регионах на эти специальные участки отправляли всех, кто не имел открепительного талона (например, приехал из другого региона) или уже отдал его и проголосовал на другом участке, в результате чего под вопрос могли быть поставлены результаты выборов на этих участках.



БЕЗДОМНЫЕ И ОБЩЕСТВО

Бездомность не может быть предметом заботы только государства. Ближе всего с проблемой сталкиваются органы местного самоуправления – к ним поступают сигналы от жителей, они отвечают за обеспечение условий жизни на своих территориях. Решение ряда вопросов, связанных с профилактикой и недопущением бездомности, напрямую зависит от органов местного самоуправления (постановка на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, получение жилья по социальному найму, подготовительная работа при поступлении уведомлений из исправительных учреждений о скором возвращении освободившегося человека и др.).

В ряде стран Европы, в Америке и Австралии все эти и другие вопросы, касающиеся бездомности и нужд бездомных людей, являются вопросами местного значения. Так, в Англии в соответствии с законодательством каждый муниципалитет обязан иметь стратегию работы с бездомными, основанную на анализе всех типов бездомности и рисков бездомности в своем районе. В работе местные органы власти должны следовать специальному руководству – Кодексу работы с бездомными, разработанному специально для местных органов власти (Homelessness Code of Guidance for Local Authorities). Органы местного самоуправления обязаны предоставлять бесплатные консультации бездомным (самостоятельно или заказывая данные услуги). Кроме того, они обязаны гарантировать наличие фонда временного жилья, в котором могут быть размещены бездомные люди, в соответствии с установленными правилами и ограничениями [Wilson, 2010]. В Австралии у большинства региональных и местных органов есть стратегии или программы по бездомности. Местные власти не играют ведущей роли в предоставлении социального жилья, однако именно они финансируют и координируют службы поддержки и предоставления услуг для бездомных [Homelessness in Australia, 2009].

В России вопросы бездомности не являются предметом интереса местных органов власти, которые, как правило, ссылаются на отсутствие соответствующих формулировок в перечне вопросов местного значения (ст. 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Лишь самые передовые муниципальные образования поднимают тему бездомности в своих документах, разрабатывают целевые программы для помощи бездомным. Одна из причин сложившейся ситуации – регистрационная система. Бездомный человек, человек без регистрации, не имеющий места жительства на территории муниципального образования, не считается его жителем, не может голосовать на местных выборах. Среди вопросов местного значения работа с бездомными отсутствует, поэтому средств в местных бюджетах, по преимуществу дотационных, на оказание услуг и необходимой помощи бездомным на территории района также нет. Хотя Федеральный закон № 131 и не запрещает местным органам власти осуществлять деятельность, не предписанную органам местного самоуправления напрямую.

В большинстве случаев действия и решения органов местного самоуправления касательно вопросов, связанных с бездомностью, обусловлены непо-

ниманием самой проблемы бездомности. И нежеланием в этой проблеме разбираться. На местах либо предлагают стандартные алгоритмы действий для разрешения ситуации, в которой эти алгоритмы заведомо не сработают, либо вообще отказываются что-либо делать и стараются переложить бремя принятия решений и ответственность на других (в том числе на людей, оказавшихся в тяжелой ситуации, которую представители власти не знают, как решить). Нельзя не признать, однако, что непонимание проблемы представителями органов власти является зеркальным отражением ее непонимания обществом в целом. Для российского общества очень характерно стремление перенести акцент с институциональных, объективных, системных проблем на вину самих людей, оказавшихся в ситуации бездомности. Такая позиция является самой простой, и в ее основе лежит желание как общества, так и власти снять с себя ответственность.

Местные органы власти и местное сообщество должны наконец обратить внимание на бездомных. Именно местное самоуправление, зная особенности своей территории, имеющиеся ресурсы, может стать эффективным координирующим механизмом оказания своевременной помощи таким людям. Дело за малым – осознать глубину этой социальной проблемы и проявить заинтересованность в ее решении.

Трудоустройство

Несмотря на то, что трудоустройство является одним из основных способов ресоциализации бездомных, они в настоящее время могут рассчитывать в основном только на неофициальную работу, чаще всего временную. Причем в маргинальном положении они оказались в сфере не только легальной, но и криминальной занятости. По данным исследования С. Стивенсон [Stephenson, 2006], вовлеченность бездомных в криминальную активность крайне невысока – им не доверяют, считают ненадежными.

Согласно данным исследования бездомности, проведенного в 2005 году, 43% опрошенных имели временные приработки, 13,6% – постоянную неофициальную работу и лишь 2,8% – постоянную официальную работу [Межрегиональное исследование, 2006]. Практически все респонденты отмечали, что они испытывали трудности при поступлении на работу.

Примеры социальных программ по трудоустройству бездомных единичны. Тому есть несколько объяснений. Прежде всего, практически невозможно трудоустроиться на законных основаниях человеку, не имеющему документов, удостоверяющих личность, и (или) регистрации по месту жительства. Часто отсутствуют также трудовая книжка и документы об образовании. Понятно, что в этом случае рассчитывать можно только на самую низкоквалифицированную работу. Препятствием к трудоустройству для бездомного является и отсутствие условий для соблюдения личной гигиены, не говоря уже об одежде, в которой можно было бы пойти на собеседование и на работу. Существенные препятствия – наличие судимости¹, у многих «уличных» бездомных – высокой степени алкогольной зависимости, ну и конечно такая проблема, как стигматизация бездомных. Примером стигматизации является ситуация, когда сама

¹ По данным межрегионального исследования, судимость имели около 40% респондентов [Межрегиональное исследование, 2006].

система социальной помощи бездомным усиливает их социальное исключение. Например, временная регистрация по адресу дома ночного пребывания может препятствовать трудоустройству, так же как и отсутствие регистрации.

«Ну, к этой регистрации, насколько я знаю, относятся так. Что она есть, что ее нет. Если спросят прописку, допустим, скажешь – в Доме ночного пребывания, то не берут» (из интервью с бездомным, Петрозаводск / межрегиональное исследование).

При всем при этом бездомные могут являться квалифицированными работниками. По данным исследования, 65,7% опрошенных имеют профессиональное образование, лишь около 11% не сообщили о профессии, которой они владеют, и о своей квалификации [Межрегиональное исследование, 2006].

Если говорить о реализации права граждан на труд, то российское законодательство о занятости не выдвигает в качестве обязательного требования наличие у гражданина места жительства. Согласно трудовому законодательству при трудоустройстве российский гражданин в обязательном порядке должен иметь только паспорт (ст. 57 Трудового кодекса РФ). Тем не менее большинство работодателей отказываются брать на работу человека без регистрации, особенно если речь идет о деятельности, подразумевающей материальную ответственность сотрудника. Таким образом, бездомные вытесняются на неформальный рынок труда.

«Человеку надо ехать во Владивосток, Иркутск... Либо мы даем свои собственные деньги ему на билеты, либо он сам должен заработать. Получается, что он хочет заработать, начать новую жизнь, но начинать приходится с нарушения закона» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Как отмечено в исследовании по Москве, в настоящее время среди тех, кто оказался в ситуации бездомности в столице, существенно увеличилась доля граждан, живущих временными подработками. Если в 1995 году их было 39%, то в 2008-м уже 80% (данные предоставлены отделом по работе с бездомными гражданами ДСЗН Москвы). Фактически сформировался определенный рынок, заинтересованный в низкооплачиваемом труде (или труде за еду и ночлег) на нелегальных основаниях. Однако бездомным выбирать не приходится.

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

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

Итак, что же в первую очередь нужно бездомному человеку, чтобы он мог реализовать свое конституционное право на труд? Самое главное – это принципиальная возможность трудоустроиться без регистрации по месту жительства и без документов, удостоверяющих личность (например, по социальным программам трудоустройства, при помощи НКО и т.д.). Кроме того, безусловно, необходима приличная одежда, в которой можно прийти на собеседование и ходить на работу, а также возможность соблюдать личную гигиену, где-то хранить вещи и заработанные деньги, получать информацию о вакансиях, ситуации на рынке труда, проходить при необходимости профессиональное переобучение.

Практика решения проблемы

Некоторые учреждения для бездомных содействуют своим подопечным в поиске работы и трудоустройстве. Интересна практика временного трудоустройства бездомных в Кронштадте. Здесь было заключено трехстороннее соглашение между Домом ночного пребывания, центром занятости и администрацией города по организации временной занятости (с мая по сентябрь) лиц, зарегистрированных в ДНП. Люди занимались благоустройством города, получая при этом заработную плату (около 2300 руб.) и материальную поддержку (1500 руб.) от Федеральной службы занятости. Время занятости составляло четыре часа в день.

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

В Бюро Ю. Потапенко обращается за помощью достаточно много людей. Так, с 1 июня 2004 года по 30 сентября 2007 года сюда обратились 1119 человек (из них 685 ранее судимых). 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. В 2007 году подопечные Ю. Потапенко получали по 5–7 тыс. руб. в месяц, а есть и такие, кто зарабатывал до 10 тыс. К зарплате, получаемой на предприятии, Потапенко доплачивает из своего фонда.

Другим примером трудоустройства бездомных является распространение газеты «Путь домой» в Санкт-Петербурге. Журнал выпускает организация «Новые социальные решения», а РБОО «Ночлежка» предоставляет продавцам жилье. Бездомные продают журнал по фиксированной цене и получают 50% от продажи. Основная цель – помочь бездомным вернуться в общество и пре-

доставить им легальный заработок. В «Ночлежке» некоторые ставки сотрудников заполнены именно бездомными. В Москве организации «Милосердие», «Каритас», волонтерские движения находят подработку для бездомных, однако эти случаи носят единичный характер.

В Самаре вопросы, касающиеся трудоустройства бездомных, решаются в рамках городской целевой программы «Помощь лицам без определенного места жительства и занятий на 2008-2011 годы». Достигнута договоренность с работодателями, которые готовы взять на работу людей без паспортов – у большинства бездомных отсутствует документ, подтверждающий личность. С мая по сентябрь свои вакансии предоставляют НИИ садоводства и лекарственных растений «Жигулевские сады», ООО «Рубежный тепличный комплекс». К месту работы организована доставка, предоставляется летнее общежитие.

Предложения и рекомендации

- Присваивать статус безработного вне зависимости от регистрации по месту жительства.
- Организовывать программы временной занятости бездомных с участием учреждений для бездомных совместно с администрацией города и центрами занятости.
- Организовывать специальные программы занятости для бездомных при НКО или центрах реабилитации (по примеру распространения газеты «Путь домой»).
- Создавать условия для самостоятельного трудоустройства бездомных (например, выделить помещение, где бездомный мог бы хранить вещи, деньги и где есть душевые, – для бездомных, ищущих или нашедших работу).
- Создавать программы льготного налогообложения для предприятий, готовых трудоустроить у себя бездомных.

ОБРАЩЕНИЕ В СУД

Зачастую только обращение в суд может помочь бездомным кардинально изменить положение, в котором они оказались. Однако доступ к правосудию для них затруднен. Поскольку согласно ст. 266 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации заявление об установлении фактов, имеющих юридическое значение, подается по месту жительства заявителя, бездомные лишены возможности в судебном порядке устанавливать факты, касающиеся родственных отношений, нахождения на иждивении, регистрации рождения, усыновления (удочерения), расторжения брака, смерти, признания отцовства, принадлежности правоустанавливающих документов. Если в исковом заявлении не указано место жительства истца, это является основанием для оставления искового заявления без движения и возврата его заявителю. Также невозможно обратиться в суд без документов, удостоверяющих личность.

Часть бездомных может вернуть свое жилье (или добиться выделения другого) по суду. Однако для этого требуется время и соответствующие ресурсы. Следовательно, возникают два основных вопроса.

Первый: где жить в то время, пока идет судебное разбирательство? Дела о незаконном выселении или мошенничестве при сделках длятся годами. Далее, если даже принято положительное решение, то исполнение также может

потребовать длительного времени. Очень высокий риск фактической бездомности возникает, если средства не позволяют долго снимать жилье (например, человек вышел из мест лишения свободы, является пенсионером, вложил все деньги в покупку квартиры и т.д.).

Второй вопрос: как покрыть расходы на юридическое сопровождение разбирательства? Государственные пошлины взимаются с граждан при обращении в суд, за совершение нотариальных действий, регистрацию актов гражданского состояния, выдачу копий документов и различных справок. По результатам исследования [Межрегиональное исследование, 2006], каждый четвертый из числа опрошенных бездомных указал в качестве причины отказа от попыток изменить свое положение (вернуть жилье, восстановить право на получение регистрации) именно отсутствие средств. Представим себе такую ситуацию: при сделке купли-продажи жилья человек в силу обстоятельств, являющихся основанием для признания сделки недействительной, утратил жилье или деньги. Случай типичный – многие люди стали бездомными именно в результате мошенничества при сделках с недвижимостью. Размер госпошлины, взимаемой при подаче искового заявления, зависит от размера имущества, по поводу которого подается иск. Жилье – вещь весьма дорогая, и у многих из этих людей просто нет возможности собрать необходимую сумму [Межрегиональное исследование, 2006, с. 266–267].

Учитывая вышесказанное, а также то, что правовая грамотность населения вообще, а уж уязвимых групп в особенности низкая, многие, столкнувшись с необходимостью доказывать право на жилье в суде, не справляются и оказываются «на улице», в ситуации, когда надо выживать, а не судиться. Но даже если судебное решение вынесено в пользу бездомного, это еще не гарантия того, что проблема решена.

«По закону споры между гражданами, связанные с правами на жилье, решает суд.

Если человека не пускают в его жилище (например, комнату в коммунальной квартире), человек должен подать исковое заявление по месту своего жительства. Например, суд решает иск вселением человека, на основании регистрации, документов и т.д. С этим решением суда, с судебными исполнителями и с участковым, может быть, с соцработниками, человек идет в квартиру, звонит в дверь, заявляет о своем вселении. Хорошо, если он кого-то застает, потому что может никого не быть. Можно, в принципе, ломать дверь, ставить новые замки, но на это нужны деньги. А кто это будет оплачивать человеку, у которого нет средств к существованию? Если дверь деревянная, то можно бесплатно с помощью ЖЭКа установить там замок, но, как правило, если человека хотят выселить, ставят металлическую. Допустим, человека впустили, согласились с решением суда. Подписали документы. Проходит время, внутри квартиры скандалы, выяснения отношений. В итоге человек опять оказывается на улице» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Учитывая, в каких условиях существуют бездомные и как длительная бездомность сказывается на личности, здоровье, возможностях реализации основных прав человека, неисполнение решения, связанного с жилищными правами, становится вопросом жизни и смерти. Но увы... К сожалению, в России грубо нарушаются установленные сроки исполнения судебных решений, предусмотренные законодательством меры по их принудительному исполне-

нию принимаются несвоевременно, отсутствует контроль со стороны старших судебных приставов-исполнителей за деятельностью подчиненных и т.д. и т.п.

«В Карелии судебные приставы, чтобы обязать администрацию Петрозаводска предоставить гражданам жилье по решениям судов, впервые пошли на такой шаг, как арест муниципального жилья. Как сообщил сегодня ИТАР-ТАСС руководитель пресс-службы Федеральной службы судебных приставов (ФССП) Игорь Комиссаров, на этот беспрецедентный шаг приставов подтолкнуло то, что с 2000 года они получили 146 судебных решений о предоставлении квартир в пользу инвалидов, детей-сирот, граждан, проживающих в аварийном жилищном фонде. Однако ни одно из этих решений администрацией Петрозаводска исполнено не было» (ИТАР-ТАСС. 2007. 22 марта).

Как отмечено в федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы, уровень принудительного исполнения судебных актов не превышает 52% (по данным на 2006 год). Неэффективная система исполнения судебных решений отрицательно влияет на работу судебной системы по рассмотрению и разрешению споров.

«В рамках выполнения надзорных функций органами прокуратуры в защиту жилищных прав детей-сирот в 2007-2008 гг. предъявлено в суды более 1200 исков. Несмотря на то, что подобные иски, как правило, суды удовлетворяют, исполнение таких судебных решений своевременно не осуществляется. Это приводит к невозможности реализации конституционного права граждан на жилье, а также к нарушению ст. 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» о внеочередном предоставлении жилья» (Новости Генеральной прокуратуры. 2009. 14 янв.).

Предложения и рекомендации

- Законодательно предусмотреть альтернативные механизмы, которые позволяли бы бездомным наравне с прочими гражданами защищать свои права в суде.
- Принять меры по ускорению исполнения судебных решений, особенно в случаях, связанных с жилищными спорами. В том числе повысить активность органов прокуратуры при выполнении ими функций надзора за исполнением законодательства, регламентирующего исполнительное производство.

СТИГМАТИЗАЦИЯ БЕЗДОМНЫХ, ЖЕСТОКОЕ ОБРАЩЕНИЕ

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

Существующая в массовом сознании экстраполяция некоторых негативных качеств, присущих или приписываемых придонному слою, способствует

формированию искаженного представления о бездомных и шире – о проблеме бездомности. Негативное отношение к бездомным поддерживается и воспроизводится, поскольку ни о каком объективном обсуждении этой темы в СМИ не приходится говорить. Представление о бездомных как о совершенно опустившихся, потерявших всякий человеческий облик людях настолько укоренилось в общественном сознании, что сами бездомные часто обращают внимание собеседника на свое несоответствие этому образу: «я не бомж, я просто попал в такую ситуацию», «я не типичный бомж...» [Межрегиональное исследование, 2006, с. 276].

«Осознавать себя бомжем начинаешь не сразу, – вспоминает он. – Ведь ты остаешься прежним, просто оказываешься в иной ситуации. Так круто жизнь может поменяться у любого: обманут при сделках с недвижимостью, произойдет конфликт в семье, рухнет дом. А общество сразу ставит на тебе крест» [Гречман, 2006].

Бездомные, особенно из придонного слоя, часто подвергаются насилию. Причем общество практически никак не реагирует на сообщение об убийстве или избиении бездомного. Физическая уязвимость, абсолютное бесправие и беззащитность делают их привлекательными жертвами агрессии (со стороны подростков, жильцов домов, куда бездомные заходят греться, и т.д.). Немаловажный источник насилия по отношению к бездомным – представители милиции и различных служб охраны. Бездомные подвергаются не только физическому, но и другим формам насилия (унижение, оскорбление, психологическое давление и т.д.). С насилием в той или иной форме они могут встретиться в любой момент – на улице, в транспорте, в магазине, при обращении в государственные и муниципальные службы. Важным фактором, влияющим на их отношения с окружающими, является отсутствие у бездомных условий для соблюдения правил личной гигиены, но люди зачастую неспособны или не хотят понять, что определенные блага, существующие по умолчанию в их среде, отсутствуют в том мире, где живут бездомные, причем отсутствуют не по их вине. Стигматизация бездомных не только препятствует созданию условий и механизмов для возвращения их в общество, но и подавляет мотивацию к самостоятельному поиску выхода из состояния бездомности и к собственной ресоциализации [Межрегиональное исследование, 2006, с. 164].

Существующее в обществе отношение к бездомным психологически очень сильно влияет на попавших в такую ситуацию: многие боятся рассказать о своих проблемах родным или друзьям, попросить их о помощи. А ведь у подавляющего большинства бездомных есть родственники!

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

Практика решения проблемы

Чтобы привлечь внимание к проблемам бездомности, в 2004 году редакция петербургского уличного журнала «Путь домой» при поддержке Генерального консульства Великобритании в Санкт-Петербурге организовала первую в России выставку работ бездомных фотографов. В ней приняли участие шестеро мужчин и женщин в возрасте от 30 до 79 лет, большинство из которых живут в

приюте общественной благотворительной организации «Ночлежка» и зарабатывают себе на жизнь, продавая «Путь домой». В Москве организация «Каритас» также провела несколько выставок художественных работ бездомных.

Организация «Новые социальные решения» (Санкт-Петербург) в рамках деятельности межрегиональной сети «За преодоление социальной исключенности» в 2008 году провела в Санкт-Петербурге, Архангельске и Тольятти серию тренингов для журналистов по поводу того, как освещать проблему бездомности, не используя язык вражды. А 17 октября 2008 года (Всемирный день бездомных) в Питере прошел первый фестиваль уличного кино.

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

РБОО «Ночлежка» выпустила книгу «3000 судеб», основанную на реальных историях жизни бездомных. В 2009 году увидела свет книга «Невидимые люди – 77 фрагментов из жизни граждан России, на которых не распространяется ее Конституция по причине отсутствия у них регистрации».

Санкт-Петербург может поделиться и опытом организации благотворительного концерта в поддержку бездомных, инициатором которого стал лидер группы «Аквариум» Борис Гребенщиков. Средства от концерта, в котором помимо «Аквариума» выступили группы «Сплин», Markscheider Kunst и Billy's Band, были переданы в благотворительную организацию «Ночлежка» для создания пунктов обогрева для бездомных.

В ряде регионов представители общественных и государственных организаций встречаются со студентами, обсуждают с ними проблемы, связанные с бездомностью. В блогах также начинают создаваться сообщества, посвященные проблемам бездомных (например, на livejournal.com: ru_homeless, pravonadom_ru, billet_domoy, besprizornie_ru, ludi_vokzalov). Постепенно развивается система государственной помощи бездомным.

За рубежом проводится достаточно много акций и реализуется проектов, направленных на привлечение внимания к проблеме бездомности. Встречаются неожиданные подходы. Так, в голландском городе Утрехт пять бывших бездомных стали экскурсоводами. Они прошли обучение и с сентября 2009 года начали водить туристов по специальному маршруту «Утрехтский андеграунд», рассказывая о жизни «на улице» и показывая те места, которые ранее были их «домом».

Предложения и рекомендации

- Самыми разными способами привлекать внимание общественности к проблеме бездомности, подчеркивая, что бездомные обладают равными со всеми гражданами правами.
- Привлекать региональные и муниципальные власти к самому широкому распространению примеров лучшей практики работы с бездомными (в том числе очень важно оказывать содействие некоммерческим организациям – предоставляя помещения для работы с бездомными, рекламные ресурсы при организации выставок, концертов и т.д., обеспечивая необходимыми согласованиями).

БЕЗДОМНОСТЬ: ЕСТЬ ЛИ ВЫХОД?

- Проводить исследования причин, социальной обусловленности бездомности, дифференцированного состава бездомных граждан, последствий бездомности для общества, эффективных путей решения проблемы бездомности. Широко распространять полученные результаты.
- Распространять среди населения информацию о том, куда можно обратиться в сложной ситуации, связанной с бездомностью или риском бездомности, как вызвать службу помощи бездомным.
- Организовать горячую линию для консультаций по вопросам, связанным с бездомностью, в частности с барьерами, с которыми сталкивается человек в ситуации бездомности или риска бездомности.
- Повышать уровень толерантности профессиональных групп, которые встречаются в своей работе с бездомными. Проводить тренинги для сотрудников милиции, скорой помощи, медицинских учреждений, паспортных столов, отделов социальной защиты и т.д.
- Работать со СМИ, в частности обсуждать проблему использования «языка вражды».
- Включить в курс ОБЖ школьной программы часы, посвященные профилактике бездомности, помощи людям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации.
- Проводить встречи со студентами, а также с социально активными жителями (советы ветеранов, лидеры ТСЖ и др.) по вопросам бездомности, информируя их о различных аспектах проблемы и существующих службах помощи бездомным.

МЕЖДУГОРОДНЕЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЕ БЕЗ ДОКУМЕНТОВ

В крупных городах значительная часть бездомных – это внутренние и внешние мигранты, не сумевшие устроиться на новом месте или ставшие жертвой преступления. Известно, что часто нелегальных трудовых мигрантов обманывают работодатели: не платят им, отбирают документы. Бывает, что заработную плату и документы крадут (в том числе вымогают сотрудники милиции). Такие истории ежегодно случаются тысячами.

«Я, гражданин Украины, приехал на заработки в Питер, но не сложилось с работой. Мне не было куда идти, вечером меня избили и отобрали все документы и личные вещи. Молодые ребята пристали ко мне в состоянии алкогольного опьянения и на Лиговском пр. начали избивать» (из расписки обратившегося за помощью в РБОО «Ночлежка»).

В результате – без денег и документов – человек не может вернуться домой. В чужом городе он растерян, расстроен, не знает, к кому обратиться, быстро заработать на билет в таких условиях затруднительно. У многих бедные семьи, поэтому родственники не в состоянии выслать денег (кстати, при отсутствии паспорта нельзя получить денежный перевод). Никто из государственных органов и учреждений на этом этапе помощь не окажет. А когда пройдет время и человек освоится на улице, даже если он найдет способ подработать или получит денежный перевод, шансы выбраться уже становятся призрачными.

«Виталий (39 лет) после освобождения из мест лишения свободы прибыл в Москву и с 2005 года не может добраться до родного Бийска. Все это время он хотел

вернуться в Алтайский край, чтобы как-то обустроиться в жизни. Своего жилья на родине у Юрия не осталось. К сожалению, единственное социальное учреждение в Бийске всегда переполнено, и места для Юрия никак не находилось. А теперь он уже калека с ампутированной ногой. С 2006 года безногий бездомный бродит по Москве... Билет до Бийска стоит 2 тысячи рублей» [Кочура, 2008].

Первым делом человек, лишившийся документов, должен взять справку об их утере. Данная справка действует в течение месяца, она не может использоваться как удостоверение личности, но с ее помощью можно купить проездные документы. Справка тоже стоит денег.

«Система такая: нужно идти в справочное бюро, где платишь 300 р. за эту справку. Оказывается, деньги платят за то, что они удостоверяют, что утраченные документы не найдены в бюро находок, в транспорте. После получения справки мы идем в милицию, где данные, указанные в справке, прогоняют через компьютерную базу данных и удостоверяют то, что заявленные как исчезнувшие документы не числятся среди вещдоков, не найдены на месте преступления, после чего на справке ставят вторую печать и говорят, что справка действует 30 дней. По этой справке мы едем покупать проездной документ, и человек едет к месту своей последней регистрации по месту жительства» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Без документов можно отправиться в путь на автобусах междугородного сообщения, но нужны деньги на билеты. Без денег можно попробовать доехать домой на электричках.

«Справка об утере паспорта дает шанс, что человека не высадят из электрички. А приехав в другой город, пострадавший может обратиться в органы социальной защиты, где ему выдадут справку с просьбой не препятствовать его дальнейшему проезду домой. Такую бумагу дают в каждом городе, кроме Москвы. Но для многих неискушенных граждан путешествие на электричках и автостопом является довольно экстремальным (особенно зимой). К тому же велика вероятность, что по дороге возникнут проблемы с милицией» [Федотова, 2008].

Что же касается граждан СНГ, то они даже при наличии справки об утере паспорта не смогут пересечь границу. Им необходимо обратиться в посольство своей страны, чтобы оформить временное разрешение на въезд (услуга платная). На это потребуется в среднем 3-6 месяцев, хотя, как отмечают, волонтеры, содействующие отправке людей, попавших в ситуацию бездомности, иногда разрешение оформляется оперативно, в течение нескольких дней. Обычно это происходит в том случае, если удалось связаться с родственниками и те выслали все необходимые копии документов. Билет человеку придется покупать самостоятельно и в сжатые сроки, так как разрешение действует в течение только месяца-двух. Многие мигранты, попавшие в ситуацию бездомности в России, хотят, чтобы их депортировали, но этого не происходит.

Тем, кто организует отправку бездомного в другой регион (вне зависимости от того, кто оплачивает отправку – волонтеры или государственные органы), необходимо помнить, что человек может не удержаться от искушения сдать купленный для него билет. Работающие с бездомными отмечают, что те иногда

после отправки возвращаются и повторно обращаются за помощью. Поэтому представляется разумным объединять усилия различных служб и фиксировать случаи отправления в объединенной базе данных, в том числе во избежание злоупотреблений.

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

К великому сожалению, реальность такова, что если у человека нет родственников, которые его будут встречать по прибытии, если там, куда ему купили билет, у него на самом деле нет дома (а есть или ранее была только регистрация), то вероятность того, что его жизнь наладится по возвращении в родные края, очень мала. Такому человеку недостаточно просто вернуться – ему нужна полноценная реабилитация.

Практика решения проблемы

В нескольких регионах НКО и социальные службы выдают людям, попавшим в ситуацию бездомности, справки с просьбой оказывать им содействие в проезде к месту жительства. По таким справкам можно купить билет на поезд. Бездомные используют эти справки в качестве «билета» в электричках пригородного сообщения. Многие кондукторы или контролеры по-прежнему с доверием относятся к бумаге с печатью, хотя юридической силы она не имеет.

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

НКО и инициативные группы граждан за свой счет стараются помочь уехать тем, кто самостоятельно оплатить проезд не может, но стремится добраться до родных, а также помогают получить денежный перевод от родственников. Есть примеры и государственных программ по оплате проезда иногородним, попавшим в ситуацию бездомности. Так, в соответствии с Распоряжением Правительства Москвы от 18 июня 2004 года № 1221-РП «Об оказании помощи иногородним бездомным гражданам в проезде к прежнему или постоянному месту жительства железнодорожным транспортом» из городского бюджета выделяются деньги на отправку нуждающихся иногородних граждан, оказавшихся в Москве в критической жизненной ситуации, к прежнему, избранному или

постоянному месту жительства.

В Мурманской области в 2008 году Управлением социальной защиты населения были оплачены билеты девяти нуждающимся. В Санкт-Петербурге с мая 2009 года начала действовать программа «Транзит». Программа реализуется некоммерческой организацией за счет средств, выделенных из городского бюджета.

«Начинается все с того, что человек приходит и говорит, что я вот такой-то, хочу домой. Дается анкета-заявление, которую он сам заполняет. После этого наш сотрудник связывается с тем местом, которое он называет, – либо телефон родственников, либо сотрудник находит телефон милиции, социальных служб, чтобы выяснить, есть ли там такая улица, не говоря уже о том, проживает ли там этот человек. Если информация подтверждается, человека посылают в социальную службу “Ночлежки”, где он еще раз перепроверяется и ему дается справка бездомного. После этого человек получает направление на “прожарку”, а наш сотрудник едет на вокзал, чтобы купить ему билет по справке из “Ночлежки”. Человек возвращается чистый. Ему покупается недорогой спортивный костюм, кроссовки. А перед самой отправкой ему покупается продуктовый набор (что-то быстрого приготовления, пахнет, хлеб и чай), количество в зависимости от дней в пути, и наши сотрудники, не давая на руки проездные документы и справку, доводят его до поезда и сажают. Наличные деньги ни в коем случае на руки не выдаем. Последний этап – сотрудница пытается связаться с теми местами, куда человек поехал» (Калашников М., Мальтийская служба помощи, круглый стол «Взаимодействие социальных государственных и негосударственных служб помощи бездомным с медицинскими учреждениями Санкт-Петербурга и Ленинградской области для повышения доступности медицинских услуг для бездомных и людей без регистрации» РБОО «Ночлежка», июль 2009).

На крупных вокзалах Германии выделены помещения для деятельности христианской благотворительной организации «Вокзальная миссия» (Bahnhofsmmission). Благодаря волонтерам действуют пункты помощи тем, кто оказался в сложной ситуации, – здесь поддержат людей с ограниченными возможностями, сопроводят детей, путешествующих без взрослых, предоставят нужную информацию, найдут место, где можно переночевать, дадут возможность позвонить, бесплатно накормят и напоят, помогут, если человека обокрали, ему стало плохо или он заболел в дороге. Помощь оказывается анонимно и бесплатно всем, кто в ней нуждается (www.bahnhofsmmission.de). Эта служба действует в Германии уже более 100 лет!

Предложения и рекомендации

- Органам власти в регионах – разработать и внедрить схемы помощи людям, попавшим в трудную ситуацию и не имеющим возможности самостоятельно оплатить проезд до места жительства (или учреждения, где можно получить помощь). Один из вариантов – внедрение опыта Владимирской области по налаживанию взаимодействия с РЖД.
- Проводить среди сотрудников милиции на транспорте и кондукторов информационные семинары и тренинги по различным аспектам проблемы бездомности, подчеркивая при этом, насколько важно оказывать содейс-

Бездомность: есть ли выход?

твие людям, попавшим в сложную ситуацию и пытающимся добраться до места жительства.

- Организуя отправку людей, попавших в сложную ситуацию и имеющих опыт проживания на улице, обязательно контролировать посадку, не выдавать билет на руки (если отправку организуют и оплачивают государственные органы социальной защиты, для контроля могут привлекаться как социальные работники, так и волонтеры).
- Развивать на вокзалах сеть экстренных служб, которые могут помочь человеку, оказавшемуся в сложной ситуации, связаться с родственниками, получить денежный перевод на покупку билета, другую необходимую помощь.
- Добиваться того, чтобы в отделениях милиции при подаче человеком заявления об ограблении, краже или утере документов ему, по его просьбе, была предоставлена бесплатная возможность сразу же связаться с родными или друзьями, которые могут помочь.
- Налаживать взаимодействие российских социальных служб с консульствами других государств в целях сокращения времени оформления разрешения на въезд для их граждан, лишившихся документов в России.

ЖИЗНЬ НА ГРАНИ

Как мы уже отмечали, в категорию бездомных могут попасть представители самых разных социальных групп. В данном разделе мы рассмотрим группы высокого риска бездомности и опишем специфические проблемы каждой из них.

Вышедшие из мест лишения свободы¹

«Говорят: “Решай свои проблемы сам”. Можно грабить, можно воровать – вот такие еще выходы есть. Можно милостыню просить у людей, можно по контейнерам лазить. Вариантов много.

<... >

... С 1 января минимальное пособие 720 рублей, а нам, тем, кто освобождается из зоны, – 280... Я пришел в милицию, говорю: “Как мне прожить на 280 рублей без криминала?” – своему участковому говорю: “Вот как мне прожить. Вот мне сейчас дали 280 на месяц”. Он говорит: “Ну, 280 – это вообще... Ну, давайте позвоним в эту организацию, там какое-то “Милосердие”, Красный Крест”. Он сам звонил, я сидел рядом. Ответы такие: “Он инвалид? Участник войны? Он, это самое, ветеран, это самое, пенсионер?” – “Нет”. Разговору нет. “Мы только ветеранам, мы только инвалидам, этим самым пенсионерам, все”. А вот такая категория: мне 54, не дотянул еще до пенсии, ну и не инвалид, потому что так вот все, а этих куда людей девать? Все, все руками разводят: “Ничем не можем помочь”.

<... >

Когда освобождался, мне сказали, что администрация города тебе просто обязана дать, ну, там, по указу, жилплощадь в этом самом, в общежитии на два месяца сроком. Я освободился 11 февраля, а в общежитие попал только 14 марта. То есть фактически, когда освобождаешься, целый месяц ты нигде и никто. Если б не было поддержки этого центра Божьего, я был бы просто на улице. А так как я был бы на улице, то, естественно, был бы опять в тюрьме. Вот все. Дали мне прописку на два месяца, сейчас у нас месяц май, прописка кончилась. Оттуда меня выселили, так как регистрация кончилась. Пока новой не будет, милости просим. Куда? А кого это волнует? На улицу» (из интервью с бездомным в социальной гостинице, Мурманск / межрегиональное исследование).

Одну из основных групп риска бездомности составляют бывшие заключенные. Естественно, под бывшими заключенными как группой риска в данном случае понимаются не все те, кто вообще когда-либо отбывал наказание в местах лишения свободы, а только те, кто находится в состоянии реинтеграции в общество после освобождения. Одна из основных причин попадания в положе-

¹ Раздел подготовлен при участии Анны Федотовой, волонтера православного движения «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва.

ние бездомного для таких людей – потеря жилья (семьи) во время заключения и невозможность ресоциализироваться после выхода на свободу.

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

Среди людей, живущих на улице, многие имеют судимость (и не одну). Именно это обстоятельство часто является причиной фактической бездомности (то есть отсутствия места жительства и регистрации) либо бездомного образа жизни (когда теоретически имеется место жительства, регистрация). Бывает, что прямая причина бездомности иная, однако в «социальном анамнезе» имеется судимость. Наказание в виде лишения свободы, как правило, отражается на всей последующей жизни и карьере человека, в первую очередь на его психологическом состоянии и привлекательности на рынке труда. Наличие судимости ставит бывшего заключенного в заведомо дискриминационное положение и переводит в более низкую категорию работников с точки зрения качества человеческого капитала [Коваленко, Федорец, 2006, с. 24].

«А когда уже в таком возрасте, уже и с работой-то: “А сколько вам лет? У-у! А профессия у вас какая? А, ну все ясно. Нет. Не годитесь, не нужны. Ваше время прошло, все”. Потому что я долгое время отсидел» (из интервью с бездомным в социальной гостинице, Мурманск / межрегиональное исследование).

Далее остановимся подробнее на причинах бездомности и социальной депривации среди бывших заключенных.

1. Если человек был осужден до июня 1995 г. на срок свыше шести месяцев к заключению либо ссылке или высылке, то действовавшее в то время законодательство лишало его прав на жилое помещение. Согласно п. 5 ст. 306 Гражданского кодекса РСФСР от 11 июня 1964 года осужденный с момента вступления приговора в законную силу автоматически утрачивал права на жилое помещение, если в нем не оставались проживать члены его семьи, в противном случае закон (но не правоприменительная практика) не предусматривал автоматического расторжения договора найма. После освобождения бывший заключенный мог вселиться в помещение, где остались проживать члены его семьи, только с согласия всех совершеннолетних ее членов. При отсутствии согласия вселение становилось невозможным, так же как и в том случае, если при вселении жилого помещения, приходящаяся на одного жильца, оказывалась меньше установленной законом нормы. К тому же тогда еще существовало ограничение на прописку в ряде населенных пунктов (например, в больших городах). Разрешительный характер прописки создавал предпосылки для отказа в ней со стороны органов МВД, вне зависимости от согласия на прописку членов семьи.

24 июня 1981 года Верховным Советом СССР был принят новый закон – «Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик», введенный в действие с 1 января 1982 года. 24 июня 1983 года Верховный Совет РСФСР утвердил Жилищный кодекс РСФСР (ЖК РСФСР), который вступил в действие с 1 января 1984 года. Эти законы и сложившаяся на их основе правоприменительная практика имели огромное значение для формирования бездомности. Частью 1 и п. 8 ч. 2 ст. 60 ЖК РСФСР было предусмотрено, что «при временном отсутствии нанимателя или членов его семьи за ними сохраняется жилое помещение в течение шести месяцев. Жилое помещение сохраняется

за временно отсутствующими гражданами на более длительный срок в случаях: <...> 8) осуждения к лишению свободы, ссылке или высылке – до приведения приговора в исполнение». Хотя ст. 61 ЖК РСФСР предусматривалось, что «признание лица утратившим право пользования жилым помещением вследствие отсутствия этого лица сверх установленных сроков производится в судебном порядке», в отношении осужденных это требование не выполнялось. Более того, такая внесудебная практика признания лиц, осужденных к лишению свободы на срок свыше шести месяцев, утратившими право пользования жилыми помещениями закреплялась разъяснениями Верховного Суда РСФСР. Законодательство и правоприменительная практика других союзных республик были тождественны российским.

Право на жилое помещение утрачивалось не только при помещении человека в исправительное учреждение. Осуждение гражданина к лишению свободы условно с обязательным привлечением к труду и направлению органом, ведающим исполнением наказания, на работу в другой населенный пункт не считалось уважительной причиной отсутствия по месту жительства. В случае отсутствия свыше шести месяцев по месту жительства в связи с обязательным привлечением к труду человека признавали утратившим право пользования жилым помещением.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 23 июня 1995 года часть первая и п. 8 части второй ст. 60 ЖК РСФСР, лишавшие прописки заключенных (что, по сути, являлось «не предусмотренным уголовным законодательством дополнительным наказанием»), признаны утратившими силу. Люди, лишившиеся жилья по причине заключения до 1995 года, могут потребовать предоставления либо возврата жилплощади через суд. Однако очевидно, что подобные судебные разбирательства займут много времени, сил, средств – все это недоступно для основной массы бездомных, лишившихся жилья в результате заключения.

Кроме ст. 60 ЖК РСФСР определенную роль в том, что бывшие осужденные пополнили армию бездомных, играли ст. 107 и 110, в соответствии с которыми человек, уволенный с работы в связи с осуждением, подлежит выселению из ведомственного жилья, общежития без предоставления другого жилого помещения. Такая практика существует и по сей день.

2. Несмотря на частичную отмену дискриминировавшего заключенных законодательства, ряд современных заключенных продолжают лишаться жилплощади и регистрации. Например, если человек проживает в сельской местности, то во время его пребывания в заключении дом (квартира) может сгореть, обветшать или по иным причинам стать негодным для проживания. Бывает, что, пока человек сидит, у него умирают родители и дом в сельской местности также приходит в негодность. Нередки случаи афер с жильем, где прописаны заключенные. Если заключенный является бывшим членом семьи, не являясь собственником данного жилья, то по новому Жилищному кодексу Российской Федерации (ЖК РФ) от 2004 года по суду его можно выселить. Часто бездомные жалуются, что во время отбывания срока их родственники произвели махинации с жильем. В таких случаях права заключенных защищаются слабо, выйдя из заключения, человек вряд ли может добиться правового решения конфликта. Играет свою роль и коррумпированность правоохранительных органов. Вообще, если семья не желает принимать обратно освободившегося родственника, она пользуется любым законным способом выписать его из жи-

лого помещения. Иногда это мотивируется невозможностью оплачивать коммунальные услуги за «мертвую душу», пока человек находится в заключении, и его уговаривают «выписаться временно».

3. Следующая категория бывших заключенных, ведущих бездомный образ жизни, характерна для больших городов, особенно для Москвы. Это люди, у которых есть родные, лояльно по отношению к ним настроенные, часто есть регистрация по месту прежнего жительства или даже собственная недвижимость (квартира или дом). Но после освобождения они «застревают» проездом в Москве. Причины могут быть самыми разными:

- не хватает денег на дорогу домой (бывает, что и сотрудники колоний ошибаются при расчете и выдаче денег на проезд);
- желание «погулять», «отпраздновать освобождение», особенно у человека, находящегося в состоянии алкогольной зависимости, иногда растягивается на месяцы. Когда человек приходит в себя – денег на дорогу домой уже нет, состояние здоровья (нередко уже подорванного) удручающее, документы (или справка об освобождении) утрачены;
- человек не намерен «гулять», но все же выпивает в честь освобождения и в таком состоянии становится легкой добычей воров. Как результат – отсутствие документов и денег на дорогу;
- человек не хочет с пустыми руками возвращаться домой и ищет возможность подзаработать. В процессе поиска заработка он может быть обманут работодателем, подвергнуться нападению, не устоять перед соблазном выпить или совершить новое преступление и т.д.;
- из числа «застрявших» определенный процент людей вновь попадает в заключение (иногда несправедливо) и тем самым еще более отрывается от дома и родных. После освобождения такой рецидивист вновь оказывается на улице, и часто уже навсегда.

По словам самих бездомных из числа бывших заключенных, самый надежный способ не застрять на улице после отбывания наказания – это когда родные приезжают в зону, чтобы забрать освобожденного домой.

4. Очень близко к «застрявшим» стоят бывшие заключенные, «стыдящиеся» возвращаться домой (нередко они переходят в эту группу из предыдущей). У них, как правило, есть близкие: родители, жены, мужья, дети, братья и сестры, которые настроены терпимо по отношению к своим непутевым родственникам. Однако стыд (часто ложный), память о своем поведении, приведшем на социальное дно, чувство вины либо, наоборот, обида на родных, заниженная самооценка, боязнь общественного порицания и нежелание быть дома «хуже всех» приводит людей (кстати, в этой группе относительно много женщин) к бездомному или полубездомному образу жизни. Иногда они сознательно выбирают такой путь – в качестве наказания, например, но чаще пытаются как-то устроиться вне дома либо становятся рецидивистами. Встречаются ситуации, когда после заключения люди боятся возвращаться, потому что прежние «друзья» затянут в новые преступления, а они больше не хотят в тюрьму, либо обстановка в целом по месту жительства столь криминальная, что они там «точно снова сядут».

«Зачастую, особенно в маленьких городах и районах, показывают на него пальцем, особенно если он действительно нанес кому-то существенный вред. Например, если он обокрал соседа в маленьком городе, ему и его родителям это могут вспоминать еще очень долго» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

5. Близка к «застрявшим» и «стыдящимся» также группа «периодических» бездомных. Это люди, на которых криминальный или тюремный опыт наложил сильный отпечаток. Они периодически возвращаются домой и даже устраиваются на работу либо, не теряя своей основной регистрации, находят работу в другом городе, но потом начинают пить или приезжают на вокзал к бывшим «друзьям» в гости и остаются там на какое-то время. Они не теряют окончательно связи с родными, поэтому являются как бы «сезонными бездомными». Представители этой группы могут в дальнейшем как окончательно вернуться домой, так и снова попасть в заключение либо остаться на улице. Мы уже не раз отмечали, что после больших сроков люди выходят из мест лишения свободы совершенно не адаптированными к современной жизни, они не могут встроиться в социум и поэтому оказываются среди бездомных. При оказании им социальной помощи необходимо учитывать, что не все из них смогут жить самостоятельно.

«Даже вот я жил в квартире... Вот здесь [в социальной гостинице] мне лучше жить... Я привык, ну, двадцать лет я пробыл в общественных местах: толпа, двести человек всегда с тобой, всегда, как говорится. Неплохо себя чувствовал. С людьми общаюсь неплохо... Я обций язык находил даже не с одним человеком, а с массой, так, человек пятьдесят. И тут вдруг остаюсь один, меня это убивало...» (из интервью с бездомным в социальной гостинице, Великий Новгород / Межрегиональное исследование).

6. Отдельно стоит сказать о бывших заключенных – гражданах других государств и лиц без гражданства. «Инструкция об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказании помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы» (утв. Приказом Минюста России от 13 января 2006 года № 2) гласит:

«36. При освобождении осужденных – иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживавших за границей Российской Федерации, им приобретаются билеты до железнодорожной станции на территории Российской Федерации, ближайшей к границе с государством, гражданами которой они являются (в которой постоянно проживали), либо, по желанию освобождаемого лица, до железнодорожной станции, ближайшей к аэропорту, имеющему прямое воздушное сообщение с государством гражданства или постоянного проживания.

37. При отсутствии у указанных лиц паспорта, заменяющего его документа либо иного документа, удостоверяющего личность, а также при необходимости получения выездной визы билеты приобретаются с транзитом через населенный пункт, где находится консульский отдел посольства государства, представляющего его интересы на территории Российской Федерации» (VII глава «Особенности освобождения осужденных – иностранных граждан и лиц без гражданства»).

На практике это означает, что иностранец, гражданин одной из стран бывшего СССР, остается в России на улице. Если же у него нет документов, то по справке об освобождении он может легально уехать только в Беларусь, если, конечно, он гражданин этого государства. (Также см. разделы «Граждане других государств, попавшие в трудную ситуацию в России» и «Люди, которые не могут подтвердить или получить гражданство России».)

«Гражданин Армении, вор-рецидивист, рассказывал нам, как перед освобождением его спросили, куда он поедет, он сказал, что хочет домой. Ему ответили, что это слишком далеко и дорого и к тому же у него нет документов, пусть назовет другое место, он назвал Москву, куда ему и купили билет, – в Москве он жил несколько лет на улице, будучи больным открытой формой туберкулеза и гепатитом С» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

7. Если в заключение попадают выпускники детских домов и беспризорники, то после освобождения им, как правило, некуда возвращаться. Хорошо, если в заключении удастся окончить школу и получить специальность, тогда появляется шанс устроиться на работу. Однако на первое время таким освобождающимся в любом случае необходимо жилье. Выпускникам детских домов, попавших в заключение до того, как им была предоставлена квартира, после освобождения, скорее всего, еще придется длительное время добиваться получения жилья. (Подробнее о проблемах этих групп см. разделы «Выросшие беспризорники» и «Выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».)

Для всех групп заключенных основные проблемы после освобождения – это восстановление документов (в частности, паспорта), возвращение в семью, поиск жилья, работы. По закону ГУ ФСИН обязано восстановить паспорт заключенному. Тем не менее во многих регионах освобождение без документов (только со справкой об освобождении) для значительного числа заключенных, отбывших наказание, становится первым шагом к бездомности.

«У нас ведь есть парадокс: проходит судебный процесс, человек получает срок, проходит следствие, а документов никаких» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Например, в Оренбургской области в 2007 году 13,4% освобожденных не имели паспорта (по данным региональной целевой программы «Социальная реабилитация и адаптация в Оренбургской области лиц, освободившихся из мест лишения свободы» на 2008-2010 годы), в Красноярском крае, по словам уполномоченного по правам человека, до 30% осужденных не имеют паспортов [URL: <http://www.newslab.ru/news/284644>]. В Пермском крае в 2006 году около 20% освободившихся не имели паспортов, из них треть – по причине нахождения паспорта у родственников, остальным его либо не успели оформить, либо не смогли доказать гражданство.

Многим осужденным паспорта начинают оформлять ближе к окончанию срока наказания. Однако человек может освободиться досрочно, да и сам процесс получения нового паспорта зачастую затягивается надолго, например если требует выяснения вопрос о гражданстве. Поэтому оформление паспорта должно начинаться сразу же по прибытии осужденного в исправительное учреждение. После освобождения восстановить документы самостоятельно бывает достаточно сложно, особенно человеку, которому негде жить и не к кому обратиться за помощью.

Практика решения проблемы

Подготовка заключенного к освобождению начинается за шесть месяцев. Действующее законодательство обязывает сотрудников группы социальной защиты исправительных заведений заниматься трудовым и бытовым уст-

ройством тех, кто выходит на свободу. Сегодня эта работа в основном сводится к тому, что в органы местного самоуправления, службы занятости и отделы социальной защиты направляются официальные запросы по поводу дальнейшего жизнеустройства заключенного. В свою очередь, органы местного самоуправления и службы соцзащиты и занятости не имеют никаких инструкций относительно того, как действовать при получении уведомлений из исправительных учреждений. На запрос отправляется ответ и на этом работа на месте, куда собирается вернуться человек после освобождения, как правило, заканчивается. Соцработники и сотрудники служб занятости говорят, что их работа проводится по заявительному принципу на основе обращения, а большинство освободившихся заключенных к ним не обращаются. Кроме того, поскольку, например, постановка на учет в качестве безработного и оказание услуг по поиску работы осуществляются по месту жительства, данные услуги недоступны людям, не имеющим регистрации.

В исследовании О. Халак, представленном на Всероссийской студенческой конференции «Бездомность в современной России» (23 апреля 2009 года), подчеркивается: сотрудники группы социальной защиты исправительных учреждений отмечают, что их запросы часто остаются без ответа и в этом случае невозможно предварительно решить все проблемы, связанные с бытовым и трудовым устройством человека, освобождающегося из мест лишения свободы. Много зависит от личности социального работника – насколько он активен, предпримет ли еще какие-то действия, будет ли добиваться результата. Особое значение в этой связи приобретает отношение сотрудника к осужденному, а также осведомленность сотрудников группы социальной защиты исправительных учреждений о различных аспектах проблемы бездомности.

Сегодня пенитенциарная система в России перегружена несвойственными ей функциями. Чтобы изменить ситуацию, нужно четко разделить функции, которые должны выполнять администрации исправительных учреждений и другие государственные органы (социальной защиты, занятости, здравоохранения и т.д.) в период, непосредственно предшествующий освобождению заключенного. Функции каждого органа должны быть отражены в стандартах оказания государственных услуг, формирование которых постепенно начинается на региональном уровне. Кроме того, следует активно привлекать негосударственные организации. Например, по инициативе УФСИН России по Тверской области и ТООУ «Преодоление» Департаментом социальной защиты населения Тверской области на базе ГУ «Дом милосердия» создано отделение социальной реабилитации (ОСР) для лиц, освободившихся из мест лишения свободы. «Преодоление» начинает работать с потенциальными клиентами ОСР еще в местах лишения свободы, в частности распространяет среди осужденных информационные брошюры, буклеты, плакаты и газету «Преодоление», осуществляет специальные профилактические программы, проводит тренинги с представителями целевых групп, мотивируя их на законопослушное и безопасное поведение. На профилактику бездомности направлено содействие заключенным в поддержании их контактов с родственниками. Немалую роль в этом играет газета «Преодоление». В ней подробно освещаются проходящие в местах лишения свободы мероприятия, в том числе различные конкурсы и соревнования, представляются победители. Газета распространяется не только среди осужденных, но и среди их родственников, что самым положительным образом сказывается на сохранении социально полезных связей [Ганькова,

2008].

Реабилитацией бывших заключенных пытаются заниматься довольно много организаций. Успешнее всего проходит реабилитация молодых людей, впервые попавших в заключение и не утративших связь с родными, особенно если в исправительном учреждении есть возможность учиться (получить среднее образование либо освоить конкретную профессию), заниматься спортом, посещать церковь. Основная проблема заключается в том, что количество мест в существующих сегодня реабилитационных центрах несопоставимо меньше количества освобождающихся заключенных.

«В рядах нашего Движения есть человек, который, будучи в заключении, стал ходить в церковь и вышел на свободу совершенно другим человеком. Теперь он помогает другим» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Предложения и рекомендации

- Пропагандировать в СМИ положительный опыт социальной реабилитации после заключения, описывать деятельность реабилитационных центров и убеждать работодателей не бояться принимать на работу подопечных этих центров.
- Расширять сеть реабилитационных центров для бывших заключенных.
- Привлекать сотрудников различных ведомств (социальной защиты, службы занятости, здравоохранения, образования), а также некоммерческих организаций к работе по подготовке осужденных к освобождению.
- Усилить внимание к деятельности по восстановлению паспортов и других документов в исправительных учреждениях. Начинать эту работу задолго до освобождения заключенного.
- Разработать методические рекомендации для местных органов власти по организации работы с людьми, возвращающимися из мест заключения.
- Информировать сотрудников пенитенциарных учреждений о существующей в российском обществе проблеме бездомности, сложности положения бездомных.
- Разработать научно обоснованные методики социальной работы с осужденными, которые являются бездомными или находятся в группе высокого риска бездомности.
- Организовать обмен передовым опытом между социальными работниками исправительных учреждений из различных регионов.

Рекомендации участников круглого стола «Проблемы паспортизации заключенных под стражу и осужденных», проведенного «Комитетом за гражданские права» 10 сентября 2008 года

Государственной Думе РФ:

- внести изменение в Налоговый кодекс РФ, освободив от государственной пошлины за выдачу свидетельств о рождении лиц, впервые получающих паспорт, из числа осужденных к лишению свободы, подозреваемых и обвиняемых, не имеющих денег на лицевых счетах, а также освобожденных от наказания, не имеющих источника дохода; >

- внести в Кодекс РФ об административных правонарушениях норму об ответственности за утрату паспорта подозреваемого, обвиняемого или осужденного лицами, ведущими дознание, предварительное следствие или судебное разбирательство по делу, которым передан паспорт обвиняемого, подсудимого или осужденного;
- в целях устранения препятствий для реализации конституционного права осужденных на жилище внести изменение в статью 7 Закона РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», исключив норму о том, что граждане, осужденные к лишению свободы, снимаются с регистрационного учета по месту жительства.

МВД РФ, Минюсту России, ФМС России, ФСИН России, Генеральной прокуратуре РФ – издать совместный приказ «О порядке решения вопросов обеспечения паспортами отдельных категорий граждан», в котором предусмотреть:

- обязанность следователя (дознвателя) при производстве по делу в отношении лица, не имеющего паспорт, направить соответствующие запросы, необходимые для розыска паспорта или его восстановления; затребовать и приобщить к уголовному делу и личному делу обвиняемого форму № 1;
- ответственность следователя, дознвателя, прокурора или судьи за обеспечение сохранности и приобщения к личному делу подозреваемого, обвиняемого или осужденного изъятого паспорта и иных документов;
- осуществление действий по восстановлению паспорта гражданину России, не имеющему паспорта, поступившему в СИЗО, с момента его поступления в следственный изолятор;
- обеспечение восстановления паспорта лицу, взятому под стражу, как правило, к моменту поступления дела по его обвинению в суд;
- обязанность органа или учреждения, собиравшего документы для паспортизации подозреваемого, обвиняемого или осужденного, выслать указанные документы в орган ФМС по месту убийства лица для решения вопросов его паспортизации.

Федеральной службе исполнения наказания:

- издать приказ директора ФСИН России о личной персональной ответственности начальников исправительных и воспитательных колоний, а также СИЗО за своевременное направление в органы ФМС России документов для паспортизации осужденных и лиц, взятых под стражу;
- при направлении в органы ФМС России документов для паспортизации заключенных отбирать у паспортизируемого лица объяснения о месте его жительства, работы, месте и времени паспортизации для того, чтобы облегчить проверку, а при необходимости и сбор требуемых документов.

>

Федеральной миграционной службе – ввести дополнительную ставку паспортного работника в отделениях ФМС России по месту нахождения следственных изоляторов с лимитом наполнения более 2000 человек.

Министерству юстиции РФ – издать нормативный акт, в соответствии с которым органы ЗАГС по запросам учреждений и органов УИС, а также органов ФМС должны направлять сведения и копии документов, необходимых для паспортизации заключенных под стражу, осужденных, освобожденных и других лиц из групп риска, в трехдневный срок.

Выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

«Наша школа-интернат для детей-сирот до 1991 года была восьмилеткой. Здесь обучались (да и сейчас обучаются) 200 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Родители – алкоголики, сидят в тюрьмах, бродяжничают. Дети уже в раннем возрасте заторможены, насмотрелись всего такого, чего мы, взрослые, пожалуй, не увидим за всю свою жизнь. Раньше все наши выпускники шли в ПТУ. Через год в ПТУ оставалось процентов шестьдесят, остальных с трудом начинали трудоустраивать, но большая их часть оказывалась не у дел, начинала бродяжничать» [Большакова, 1991].

Выпускники этих учреждений подвергаются очень высокому риску оказаться на улице. Это связано с несколькими группами причин, которые лежат на поверхности и достаточно подробно обсуждаются в экспертном сообществе и СМИ. Во-первых, жилищные проблемы выпускников детских домов. Во-вторых, социальная дезадаптация выпускников и их неготовность к самостоятельной жизни в обществе. В-третьих, социально-психологические особенности детей, которые формируются средой и форматом воспитания в учреждениях. В данной работе мы не ставим своей целью подробно описать все сложности, с которыми сталкиваются выпускники интернатных учреждений, мы хотим лишь акцентировать внимание на тех проблемах, которые создают для этих молодых людей риск оказаться на улице.

«В 2007 г. в учреждения интернатного типа на полное государственное обеспечение было устроено 26% выявленных и учтенных на конец года детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Проблема институционального воспитания касается также тех детей, которые формально находятся в семьях, но фактически живут и воспитываются в интернатах. Общая численность таких детей в учреждениях интернатного типа, по данным официальной статистики на 2005 г., составляла почти 450 тыс. человек» [Анализ достижений, 2008].

Жилищные проблемы выпускников детских домов – одна из наиболее острых проблем системы социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Ни для кого не секрет, что у многих регионов не

хватает средств для реализации декларируемых гарантий в сфере предоставления жилья. Так, по данным Министерства по вопросам семьи и демографического развития Самарской области, в регионе 863 человека из указанной категории стоят в очереди на обеспечение жилыми помещениями, причем многие более пяти лет. По информации территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Самарской области, средняя цена 1 м² общей площади по Самарской области на 1 января 2008 года составляла 46 972,02 руб. В результате исходя из общего количества нуждающихся и средней стоимости квадратного метра имеющегося финансирования достаточно для обеспечения каждого из указанной категории лиц только 5 м² жилой площади. Многие из тех, кто отучился в учреждениях системы начального и среднего профессионального образования (иногда дважды, что иметь возможность остаться в общежитии), вынуждены по-прежнему скитаться по общежитиям и квартирам знакомых [В Самарской области, 2008].

Даже в тех случаях, когда имеются вступившие в силу судебные решения, обязывающие власти предоставить бывшим детдомовцам жилье, они хронически не исполняются. До 2007 года по существовавшему тогда положению выпускники учреждений для детей-сирот и детей, лишенных попечения родителей, в 23 года утрачивали право на получение жилья от государства. То есть ребенок мог после детского дома пойти учиться в колледж, жить там в общежитии, а потом оказаться на улице – без возможности получить жилье. Именно таким образом многие выпускники соответствующих учреждений становились бездомными. Начиная с 2007 года дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, поставленные до 23 лет на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении и не получившие его по достижении ими указанного возраста, сохраняют право на внеочередное получение жилья. Однако уровень информированности выпускников детских домов о том, что они имели право на получение жилья, но должны были встать на учет в качестве нуждающихся, остается по-прежнему крайне низким.

Есть и другая проблема. В тех регионах, которые предоставляют жилье выпускникам учреждений для детей-сирот (государственные гарантии в сфере предоставления жилья сиротам полностью реализуются, например, в Москве), молодые люди, получившие квартиру, зачастую становятся жертвами преступников и аферистов. Чтобы свести эти риски к минимуму, в Москве на первые пять лет жилье предоставляется сиротам не по договору социального найма, а по договору безвозмездного пользования (Постановление Правительства Москвы от 2 октября 2007 года № 854-ПП). Это значит, что жилье нельзя продать. Через пять лет ограничение снимается. Однако данная мера не может считаться системным решением, так как формально нарушает федеральное законодательство.

Наконец, за многими детьми закреплено жилье, в которое они не могут или не хотят возвращаться. Например, жилье родителей, лишенных родительских прав или ограниченных в них, либо жилье, оставшееся после родителей. Зачастую вернуться туда для 16-летнего или 18-летнего молодого человека означает возвращение в ту среду, из которой он всеми силами стремится выйти. Не говоря уже о том, что за время пользования жильем родителями-алкоголиками (а лишение родительских прав чаще всего происходит именно по этой причине) оно нередко приходит в абсолютно нежилое состояние.

По Закону от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гаранти-

ях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в случае отсутствия закрепленного за ребенком жилья или если возвращение в сохраненное жилье противоречит его интересам, человек имеет право на однократное внеочередное предоставление жилого помещения по договору безвозмездного пользования. Федеральное и региональное законодательство весьма либерально в толковании нормы о том, насколько возвращение в сохраненное жилье может противоречить интересам ребенка. Перечень обстоятельств, согласно которым возвращение ребенка в сохраненное за ним жилье может быть признано противоречащим его интересам, может быть весьма широк в регионе с достаточными возможностями финансирования предоставления жилья данной категории детей и, в частности, включать проживание в этом жилье его кровных родителей или бывших замещающих родителей, а также лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией или психическими заболеваниями (см., например, постановление Правительства Москвы № 854-ПП от 2 октября 2007 года). При соблюдении этих гарантий во многих случаях удавалось бы избежать возвращения выпускника в тот микросоциум, который превратил его когда-то в сироту. Однако на практике во многих регионах Российской Федерации большинство сирот и социальных сирот, за которыми закреплено жилье, вынуждены возвращаться туда, откуда их когда-то забрали в приют, дом ребенка или детский дом (Анализ достижений, 2008). Помогать им должны органы опеки и попечительства, в чей и без того широкий перечень обязанностей входит постинтернатное сопровождение выпускников детских учреждений, однако без дополнительного финансирования и ввода новых ставок эта деятельность носит сугубо формальный характер.

Тема социальной дезадаптации детей – выпускников учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, широко обсуждалась как в профессиональных кругах, так и в СМИ. Тем не менее до сих пор фактически в большинстве случаев молодой человек, выпускающийся из школы-интерната для детей-сирот, ни разу самостоятельно не был в поликлинике, не ходил в магазин за покупками, не готовил себе обед и не планировал свои расходы. Дети и выпускники сначала постоянно живут за счет государства при полном своем бездействии, а потом в одночасье оказываются ее лишенными, один на один со своими проблемами, в мире, где они не знают, к кому обратиться. Сейчас работает ряд программ, которые позволяют эти проблемы корректировать.

Практика решения проблемы

Хорошо зарекомендовали себя детские дома квартирного типа, а также передача детей в семьи под опеку и попечительство или в приемные семьи. Другой вариант – работа с детьми, которые уже выпустились из интернатных учреждений. Например, благотворительный фонд «Большая перемена» (Москва) проводит занятия по всем предметам школьной программы, а также по программе «Самоучка», помогающей выпускникам детских домов освоить навыки самостоятельной учебы и работы. В Перми с 2009 года все выпускники детских домов могут получить постинтернатное сопровождение, которое предоставляется по договору, заключенному между выпускником, постинтернатным воспитателем, центром медико-психолого-социального сопровождения и территориальным управлением Минздравсоцразвития. Суть этого нововведения в том, что постинтернатные воспитатели помогают ребятам получить образова-

ние, жилье, трудоустроиться. Поясним, почему это так важно.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, – это трудные дети. Из семьи они в основном изымаются из-за жестокого обращения, пьянства и асоциального поведения родителей, некоторые успели пожить на улице, многие подвергались физическому и сексуальному насилию. В результате у них может быть нарушено эмоциональное развитие, страдают коммуникативные способности, отсутствует чувство защищенности, которое так важно для ребенка. Нахождение в детском доме на полном государственном обеспечении дает крайне ограниченный социальный опыт, не обеспечивающий реальную психологическую защищенность личности в ситуациях вне учреждения [Семья, 2004, с. 71–86]. В учреждении интернатного типа дети, как правило, постоянно живут в коллективе, могут не иметь своих вещей. Нормы, принятые в микросоциуме детского дома, сильно отличаются от норм общения в «большой жизни», которых дети не видят и не усваивают. Это означает, что воспитанники детских домов будут испытывать сложности в общении с другими людьми при выходе из учреждения.

Вот почему выпускникам интернатных учреждений крайне необходима постинтернатная адаптация, связанная как с коррективкой психологического состояния, так и с обучением повседневным навыкам самостоятельной жизни. Особенно остро нуждаются в постинтернатном сопровождении выпускники коррекционных учреждений, с особенностями интеллектуального и психического развития. Таких людей легче обмануть, выманив у них накопленные к совершеннолетию на сберегательной книжке деньги (опекунское пособие) или жилье. По мнению экспертов, существуют юридические основания для продления возраста вступления в дееспособность для лиц с психическими заболеваниями [Анализ достижений, 2008].

В ряде регионов России существует ценный опыт как постинтернатной адаптации, так и профилактики и решения проблем выпускников учреждений для детей-сирот, но эти примеры носят единичный характер. Сегодня система помощи детям-сиротам скорее воспроизводит обозначенные проблемы, чем их решает, тем не менее нельзя не сказать о практике, требующей, на наш взгляд, широкого распространения.

В Петрозаводске (Республика Карелия) педагоги детдома № 4 начали работать над программой «Я вглядываюсь в жизнь», рассчитанной на подростков. Эта программа предусматривает педагогическое сопровождение выпускников, дает им представление о профессиях, оплате труда, помогает осознать связь между благополучием человека и его трудом, учит ориентироваться в гражданском законодательстве. С выпускниками работают психологи, воспитатели, социологи [Жить и быть здоровым, 2006]. Кроме того, в республике на базе государственного образовательного учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Олонецкий детский дом № 2» апробируется система содержания воспитанников, позволяющая изменить условия проживания детей. Воспитанники живут в группах, выделенных в отдельные квартиры, что позволяет приблизить условия жизни к домашним. Дети ходят в обычную общеобразовательную школу (где учатся не только «детдомовские»), посещают поликлинику, ходят с воспитателями в магазин. Это позволяет ребенку ориентироваться в окружающем мире, не ограниченном забором детского дома.

Во Владимирской области созданы инновационные учреждения для выпус-

кников (шесть семейных центров на 45 мест, две социальные гостиные на 14 мест), а также реализуется программа «Независимое проживание» для 15 человек. В Амурской и Курганской областях распространены такие формы сопровождения выпускников, как общение письменно и по телефону, наставничество, правовое и профориентационное консультирование, психологическая и материальная помощь, помощь в трудоустройстве, обучении, посещение выпускников педагогическими работниками, создание центров постинтернатной адаптации [Российский опыт, 2009].

«Чтобы наши выпускники легче адаптировались к жизни при выходе из детского дома, мы создали шесть семей. У нас шесть квартир, в каждой из которых живет по восемь детей разного возраста... В каждой квартире созданы все условия, соответствующие нормальной бытовой квартире... Результат очень хороший, так как дети не отступают, особенно в бытовых вопросах, из учителя хорошие отзывы, потому что дети знают, не просто как себя вести, а все бытовые вопросы, связанные с нахождением вне стен детского дома» (из интервью с директором Олонецкого детского дома № 2).

Предложения и рекомендации

- Всячески способствовать социализации детей, находящихся в интернатных учреждениях. Это может быть реализовано за счет создания условий для постоянной коммуникации детей с внешним миром, повышения степени открытости интернатов, посещения детьми различных социальных институтов (школ, где учатся не только дети из детских домов, поликлиник, магазинов, для мальчиков – военкоматов и проч.).
- Формировать в воспитанниках интернатных учреждений самостоятельность и ответственность. Это касается как навыков, необходимых в повседневной жизни (приготовить обед, распределить свой бюджет), так и ответственности за свои действия в целом.
- Обеспечивать выпускникам, которые не были социально адаптированы, постинтернатное сопровождение, отвечать за которое должны органы, имеющие для этого достаточно ресурсов (человеческих и материальных). Если это будут органы опеки и попечительства, то необходимо введение дополнительных ставок. Для выпускников коррекционных интернатов и других бывших воспитанников с особенностями интеллектуального и психического развития программа постинтернатной адаптации должна разрабатываться отдельно, с учетом специфики таких детей.
- Строго следить за выполнением закона в части обеспечения выпускников интернатных учреждений жильем и контролировать качество предоставляемого жилья – оно должно быть пригодным для жизни и соответствовать интересам выпускника.
- Разработать и внедрить систему мер, направленных на сохранение жилья за выпускниками (информирование, юридические консультации и др.). Если жилье предоставляется регионом, то на первое время возможно заключение договора безвозмездного пользования (опыт Москвы).

ВЫРОСШИЕ БЕСПРИЗОРНИКИ

«Один молодой человек, которому 22 года, имеет только свидетельство о рождении, на вокзале – с 12 лет» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Весьма пеструю по составу армию бездомных постоянно пополняют выросшие беспризорники. Если исходить из того, что «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» [Майоров, 2002], то главной отличительной особенностью данной группы по сравнению с другими категориями бездомных является отсутствие позитивного опыта социализации, семейной, домашней жизни.

Поэтому бездомные – бывшие беспризорники, сумевшие выжить в поистине нечеловеческих условиях, очень хорошо приспособлены к жизни на улице, но крайне тяжело поддаются реабилитации. У них полностью отсутствуют трудовые навыки, отсутствует позитивная социальная память (о семье, общественном успехе и проч.), которая могла бы выполнить функцию психологического якоря, у них искажены представления о добре и зле, норме и отклонении. Уличным детям, сформировавшимся под влиянием соответствующей среды, в отличие от людей, ставших бездомными в более зрелом возрасте, гораздо труднее вернуться к «нормальной» жизни. Да и само слово «вернуться» здесь вряд ли уместно, поскольку большинству из них просто не к чему возвращаться – с «нормальной», «домашней» жизнью они незнакомы [Коваленко, Федорец, 2006]. Все повседневные навыки приходится формировать заново. Вот почему их социализация (социальная реабилитация) – процесс длительный и трудоемкий. Вырастая, они зачастую остаются детьми, которым требуется особая помощь. Многие не могут жить самостоятельно, даже если у них есть жилье.

«Все зависит от того, сколько человек прожил на улице. Например, моя [приемная] дочка не может прожить одна в своей квартире. Некоторые не могут находиться в квартире, где у них умерла мама, где маму насиловали, где убили кого-то. У нас есть подопечная девочка 18 лет, которой тоже вернули квартиру. Она не может в ней жить не потому, что там нет света, газа и воды, мы все это сделаем, она говорит, что там у нее нет друзей, привычной жизни. С 12 лет она жила на улице, с тех пор не училась в школе. Ей нужна реабилитация» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Очень условно можно выделить четыре категории беспризорников в зависимости от того, какой социальный старт имел ребенок: 1) из неблагополучных семей; 2) из детских домов; 3) с самого раннего детства оказавшихся на улице; 4) из более-менее благополучных семей.

Первые две категории, на наш взгляд, понятны и не требуют пояснений. В третью категорию попадают, например, дети бездомных родителей, которые никогда не жили в нормальных условиях, не получали никаких документов, никогда нигде не были зарегистрированы. К четвертой группе относятся, скажем, подростки, ставшие наркоманами и периодически сбегающие из дома. От того, к какой из этих условных категорий относится выросший беспризорник, зависит направленность его социальной реабилитации: оформить или восста-

новить документы, вернуть или получить жилье, психологически подготовить к самостоятельной жизни и т.п.

Схема работы государственных органов с беспризорными детьми такова: милиция забирает их с улиц, помещает на обследование в больницу, затем направляет в приют. В приюте ребенок находится до шести месяцев, пока устанавливается его личность и место жительства. После этого ребенка возвращают либо родителям, от которых он сбежал, либо в детский дом. Таким образом, дети как бы передаются по цепочке, причем каждое звено ответственно только за передачу ребенка далее, а не за оказание ему необходимой помощи. На разных этапах этого пути некоторые снова убегают и возвращаются к привычному бездомному существованию.

«Главная задача сегодняшних приютов – отправить их [беспризорных детей] по месту прописки. Без решения милиции детям приюты не помогают. Тем более эти дети – трусы, многого боятся и сами не хотят связываться с больницами, приютами, они боятся всего нового. Хочешь помочь ребенку – нарушай закон, каждый раз приходится придумывать новый велосипед...» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

В отличие от социального подхода, предполагающего вовлечение клиента на добровольной основе (собственное желание или как минимум информированное согласие) в процесс социальной, педагогической, лечебной и иной реабилитационной и коррекционной работы, а также формирование глубинной мотивации на участие в реабилитационном процессе, существующая сегодня система работы с безнадзорными детьми основана на системе принуждения (выявление, изъятие, направление и т.п.). Согласия самого ребенка в большинстве случаев не требуется (см. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»). Закон относится к уличному ребенку не как к жертве, а как к правонарушителю, именно поэтому одно из ведущих мест в работе с такими детьми отводится органам внутренних дел (ст. 20-23 вышеупомянутого закона). И именно поэтому ребенок годами вынужден скрываться, убежать и избегать какого-либо контакта с социальными институтами государства и общества, которые должны были ему помочь. Неудивительно, что, когда он вырастает, у него напрочь отсутствует доверие к этим институтам, тем более что взрослый бездомный (скажем, 23-летний) уже никаким инстанциям и не нужен. Обращение в какие-либо учреждения (за медицинской помощью, для получения паспорта, оформления медицинского полиса и т.д.) – серьезная проблема.

«К 18 годам у таких детей нет необходимых социальных навыков. Мы ходим с ними сами по поликлиникам, больницам. Оформляем им медицинский полис, свидетельство о рождении, паспорт» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

В целом, чем старше беспризорник, тем меньше с ним хотят иметь дело (на каждом из перечисленных этапов – и милиция, и скорая, и больница, и приют), так как считается, что это бесполезно. Чем старше ребенок, тем меньше хотят им заниматься и органы опеки. Во многих регионах большая часть рабочего времени органов опеки уходит на подготовку необходимых документов для лишения родителей родительских прав, а в случае с 15-летним и старше подростком данная мера уже не имеет смысла. И что с ним делать, органы опеки

не знают, нет ни технологий, ни соответствующих специалистов. Однако, пока беспризорник не достиг совершеннолетия, соответствующие ведомства по закону обязаны решать его проблемы (что на самом деле происходит не всегда), а вот дальше за его судьбу уже никто ответственности не несет.

Место, роль и пределы компетенции негосударственных организаций при работе с уличными детьми Законом об основах профилактики беспризорности фактически не определены. В совокупности с разницей подходов это очень затрудняет взаимодействие некоммерческих организаций с органами государственной власти и местного самоуправления. Например, сотрудники НКО и волонтеры могут лишиться доверия беспризорников, если будут «сдавать» их органам опеки. Кроме того, волонтеры на улицах встречаются с детьми в основном вечером, в то время как государственные органы работают днем.

«Мальчишкам нужен человек-лидер, за кем бы они пошли. А девочкам – человек, который бы их полюбил. Серьезная проблема в круге общения, они друг друга тянут за собой, а друг без друга не могут, ведь у них уже есть самоидентификация, они сравнивают себя с окружающими, они видят, что они несостоявшиеся люди, у них заниженная самооценка, которая выражается и в агрессии, и в наркомании» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Практически все представители этой группы имеют наркотическую зависимость. Плохое питание в период роста и развития организма и многолетний опыт токсикомании, естественно, сказываются на здоровье, а также физиологическом и психическом состоянии молодых людей. Действенной системы лечения нет и для домашних наркоманов, а уж несовершеннолетних с улицы вообще никто не берет, даже в существующие реабилитационные центры.

«Все упирается в то, что нет реабилитационного центра, потому что, какие бы документы я им ни выбила, какую бы их проблему я ни решила, даже жилищную, они остаются наркоманами и привыкли жить на улице. Им нужна реабилитация, без наркоты они просто не могут. Без документов, недоученных (иногда в 16 лет – два класса образования), их никто не берет. Несовершеннолетних, без образования не берут [в реабилитационные центры], потому что их надо возить в школу» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Кроме того, людей, ставших наркоманами в более зрелом возрасте, мотивировать на борьбу с зависимостью проще, потому что у них был какой-то позитивный опыт «до», успели сложиться какие-то представления о нормальной жизни, привычки, интересы.

«Интернаты не хотят связываться с нормальными реабилитационными центрами, потому что им дешевле, легче сдать в государственные – психушку, где их не лечат и не реабилитируют. Дети, которые лежат в психушке, рассказывают, что открылся нормальный реабилитационный центр для наркоманов, но наших детей туда не возьмут, берут только благополучных детей. Дети из детдома считаются сверхтяжелыми» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Перспектив с обучением и работой, которая позволила бы выросшим беспризорникам покинуть «дно», практически нет, так как большинство учились лишь в начальных классах школы, многие не умеют читать и писать. Кроме того, ребенок на улице вынужден вести криминальный образ жизни. В основ-

ном они обирают пьяных, крадут сотовые телефоны и т.п. В условиях, когда честным трудом они заработать не могут, поскольку у них нет профессиональной квалификации (не говоря уже об отсутствии документов и о том, что даже благополучным несовершеннолетним устроиться на работу непросто), исчезает мотивация к честной жизни.

«Их точка зрения очень логична – если он напился, значит, у него есть лишние деньги, пусть он со мной поделится. Он сам виноват» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Документов, удостоверяющих личность, у выросших детей улиц, как правило, нет. Кроме указанных выше психологических проблем, получение документов может быть осложнено тем, что ребенок из неблагополучной семьи вообще мог быть не зарегистрирован при рождении либо свидетельство о рождении потеряно, а для его восстановления родители-алкоголики не хотят прилагать никаких усилий.

Эти подростки часто пополняют ряды заключенных (о проблемах бездомных людей, имеющих опыт заключения, см. соответствующий раздел). Сегодня исправительное учреждение фактически единственная инстанция, которая начинает действительно работать с ребенком (конечно, при условии, что это хорошее учреждение).

«Нам пишут из тюрьмы, как мне здесь хорошо, я тут стал учиться, я занимаюсь спортом, хожу в церковь» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Пока подросток или молодой человек находится в заключении, он перестает употреблять наркотики, начинает учиться (часто с самых основ), может получить профессию. Как отмечают волонтеры, как ни парадоксально это звучит, первое раннее заключение – последний шанс изменить судьбу беспризорного ребенка. Главная проблема в том, что, освободившись, эти дети, даже при желании изменить свою жизнь, оказываются ровно в той же изоляции от общества, в какой находились до заключения. Эта изоляция даже усиливается – из-за судимости.

«Самое смешное, что, когда наши ребята попадают в тюрьму, им там взрослые заключенные вправляют мозги. Они выходят с таким вообще настроем, но некому этот настрой поддержать. Они в этих мужиках видят авторитет, но потом они выходят и не могут справиться, воли не хватает» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Существующая система социальной защиты, опеки, занятости и т.д. не умеет работать с такими детьми (и тем более с уже совершеннолетними бывшими беспризорниками). А раз на воле поддержать подростка некому, он возвращается в свою старую уличную компанию.

«Детям, которые с шести лет стали наркоманами, уже по 20 лет. В основном они сидели в тюрьме, вышли – и снова продолжили принимать наркотики. Для освобождающихся из тюрем, для бездомных нужны реабилитационные центры. Тех, кого знаем мы, имеют по несколько судимостей. У этих детей очень заниженная самооценка, поэтому они идут туда, где их воспринимают как равных. У них нет мотивации, чтобы бросить принимать наркотики и т.д. Перспектива смерти их не пугает, некоторые даже хотят умереть» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Хоть каким-то выходом из этого порочного круга могли бы стать реабилитационные центры, общины, коммуны для людей со сложными судьбами, которым некуда идти и которые понимают, что сорвутся (начнут употреблять алкоголь или наркотики), если вернуться к прежней жизни. Вопрос в том, как организовать такие поселения, в которых люди оставались бы добровольно в течение длительного времени.

Но, конечно, основные усилия государственных и негосударственных служб должны быть направлены на работу с семьей, на профилактику социального неблагополучия. Таких выпавших из социума детей не должно быть в принципе. Работа непосредственно с ребятами, которые уже имеют опыт уличной жизни, и их социальная реабилитация возможны лишь при условии, что общество будет готово их принять. Сегодня этой готовности нет. А.С. Макаренко в свое время успешно работал с беспризорниками, но ведь в СССР эти дети были востребованы обществом, ими занимались целенаправленно, выделяли жилье, обучали востребованным профессиям. Это был своего рода социальный заказ, подкрепленный системой трудоустройства и предоставления служебного жилья. Сегодня выпускники детских домов, а тем более выросшие беспризорники даже после реабилитации не нужны обществу, отторгаются им. Многие годы они остаются в зоне высочайшего риска. Только переориентация всей социальной системы на своевременную и эффективную работу с неблагополучной семьей может предотвратить попадание ребенка как в институциональные учреждения (детские дома), так и на улицу.

«Выросший беспризорник – это квинтэссенция всех проблем бездомности, они и детдомовцы, и наркоманы, и бывшие заключенные – полный набор у них в анамнезе, и это уже не решается никак. Беспризорник – это следствие глубоко запущенного неблагополучия, которое пропустили социальные органы. Это должно решаться в корне, нельзя допускать их появления» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Предложения и рекомендации

- Развивать систему реабилитационных центров и на государственном уровне поддерживать негосударственные центры и общины, в которых нуждающиеся могут проходить реабилитацию и жить длительное время.
- Развивать проекты и программы по работе с наиболее сложными подростками в исправительных учреждениях.
- Развивать систему социального патронажа для молодых людей, которые были беспризорниками (по обращению, независимо от возраста).
- Разрабатывать и внедрять программы наставников (то есть взрослых людей, способных повести за собой неблагополучных подростков, стать для них опорой и примером для подражания).
- Переориентировать систему социальной работы на профилактику социального неблагополучия в семье.
- Разрабатывать и реализовывать программы, направленные на решение проблем, связанных с отсутствием у молодых бездомных образования и трудовых навыков, поскольку именно это усугубляет их неустроенность.

Внутренние мигранты

«Территориальная стратификация», обусловленная неравномерным социально-экономическим развитием разных территорий, является фактором неравных возможностей, и это вынуждает людей по всему миру покидать свой дом, родных и в поисках работы перебираться в другие города и регионы при реально существующих рисках неудачи [Hijdestrand, 2003]. Наша страна не является в этом смысле исключением, и в крупных российских городах скапливается большое количество приезжих, которым гораздо в большей степени, чем местным, грозит оказаться в той или иной неприятной ситуации.

По данным социологического исследования, проведенного в Москве в 2008 году, большинство людей, находящихся в ситуации фактической бездомности (71,2%), имеют жилье, в котором они прописаны (в 2006-2007 годах таких было меньше – 65%). Среди причин, по которым эти люди не живут дома, лидирует (66%) «нет работы по месту жительства» (данные предоставлены отделом помощи бездомным гражданам ДСЗН г. Москвы). Схема попадания в ситуацию фактической бездомности достаточно типична: уехал на заработки – обманули работодатели/обокрали (остался без денег и без документов) – начал пить.

«Когда выпьет, собирается домой, чуточку трезвеет, появляется желание заработать денег и с деньгами приехать, как только появляются деньги, начинает опять пить. Стыдно звонить родственникам, а дома мать, жена, ребенок. Стыдно, что так опустился» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Но кроме чувства стыда есть еще знание о том, что по месту жительства трудоустроиться невозможно, а семья по-прежнему находится в тяжелом материальном положении. Все это зачастую и не позволяет мужчинам, оказавшимся в сложной ситуации в чужом городе, связаться с родными и просить их о помощи.

«– Поезжай домой, там живи, дома, с семьей.

– А там совсем никакой работы нет, еще хуже, чем здесь. Нет там денег! Дома буду пить еще больше, чем здесь. Как все там. Так здесь я хоть дочку с женой не объедаю, не пропиваю их вещи, как многие у нас. Так им лучше...» (из разговора бездомного с волонтером движения «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Сегодня только решение человека вернуться к родным (если они есть) может его спасти от бездомного существования. Решение, подкрепленное государственной помощью и помощью волонтеров. Как правило, те, кто еще в состоянии заработать хоть что-то, продолжают надеяться на успех. Волонтеры движения «Курский вокзал. Бездомные дети» в работе с людьми, оказавшимися в подобной ситуации, свою задачу видят в том, чтобы уговорить их связаться с родственниками, самим поговорить с ними, чтобы всем вместе помочь человеку, попавшему в трудную ситуацию, принять единственно верное решение – вернуться домой. Безусловно, это будет решением проблемы для конкретного человека. Принципиальным же образом изменить неблагоприятную ситуацию, то есть сгладить социально-экономическое неравенство регионов, снизить уровень безработицы и бедности, приводящих к появлению бездомных этой категории, может только грамотная экономическая и социальная политика государства.

Внутренние мигранты, попавшие в ситуацию бездомности в другом регионе, сталкиваются со всеми типичными проблемами доступа к услугам, описан-

ными в предыдущих разделах. Однако то, что у большинства из них сохранены (или могут быть относительно легко восстановлены) связи с родственниками, а также имеется регистрация по месту жительства, дает им существенный шанс. Тем не менее им часто бывает необходима психологическая консультация, помощь социальных работников, материальная помощь на проезд к месту жительства.

Применительно к данной категории время играет важнейшую роль. Чем быстрее человек попадет в поле зрения социальных служб, тем больше шансов предотвратить его скатывание на дно. Тем же, кто прожил в ситуации бездомности несколько лет (а во многих случаях хватает и нескольких месяцев), потребуется пройти реабилитацию перед тем, как вернуться к самостоятельной жизни или жизни в семье. Однако, как мы уже писали, к сожалению, далеко не во всех регионах есть специализированные учреждения, в которые службы социальной защиты могли бы направить человека, приехавшего из другого региона и попавшего в ситуацию бездомности, а кроме того, существующие учреждения для бездомных не являются в полном смысле реабилитационными центрами (то есть со значительной психологической составляющей). Их помощь заключается во временном предоставлении жилья, обеспечении питанием и одеждой, санитарными услугами, содействии в восстановлении документов.

Предложения и рекомендации

- Разрабатывать и внедрять современные технологии работы с людьми, попавшими в критическую ситуацию в другом городе.
- Развивать в регионах социальные программы, направленные на вывод малообеспеченных семей, имеющих в своем составе безработных, на самообеспечение как с помощью развития подсобного хозяйства, так и через механизмы самозанятости.

Граждане других государств, попавшие в трудную ситуацию в России

Нелегальные мигранты – самая незащищенная категория. Если работодатель забирает документы (что очень распространено), то люди автоматически лишаются возможности реализовать многие права. Неофициальные отношения распространены на всех стадиях миграции (во время получения информации, переезда, трудоустройства, перехода с работы на работу и т.п.). Приток гастарбайтеров повышает коррупционность: чиновники берут деньги за незаконную выдачу разрешений на работу, регистрацию по месту пребывания (месту жительства), правоохранительные органы получают взятки как от приезжих, так и от тех, кто использует их труд. Основные проблемы мигрантов, кроме легализации своего статуса и трудовых отношений, – жилье и доступ к медицинской помощи. Жилье – неблагоустроенное, перенаселенное – предоставляется работодателем, и, следовательно, возможность проживать в нем неразрывно связана с продолжением трудовых отношений. Лишаясь работы и документов, нелегальный мигрант лишается и жилья.

Мигранты не являются гражданами России, и, соответственно, на них не распространяются правила государственного медицинского страхования. Заболев, они не могут обратиться в лечебно-профилактические учреждения.

Экстренную помощь мигрантам в России оказывает скорая, вся остальная помощь – только на платной основе. Понятно, что больной человек, лишившийся работы и жилья, не в состоянии найти деньги на оплату медицинской помощи, как, впрочем, и на покупку обратного билета.

В Москве еще несколько лет назад даже при задержании нелегального мигранта и помещении его в Центр содержания иностранных граждан (ЦСИГ) госпитализация больных проводилась в городскую сеть здравоохранения только силами городской скорой медицинской помощи не более чем на три-пять суток. При этом в соответствии с Правилами административного содержания при госпитализации нелегального мигранта необходимо обеспечивать его охрану силами сотрудников учреждения, что не всегда осуществимо в связи с недостатком кадров, поэтому часто госпитализация вообще не проводилась и пациент оставался в учреждении на амбулаторном наблюдении, без специализированного лечения [Пихоцкий, 2009].

Все опрошенные нами эксперты отмечали, что система депортации в настоящее время фактически не работает. Для простоты здесь и далее в тексте мы будем под депортацией подразумевать как собственно депортацию, так и административное выдворение, поскольку их последствия идентичны. Административное выдворение (возложено на МВД России) – мера административного наказания, регламентированная Кодексом об административных правонарушениях. Особенность же процедуры депортации состоит в том, что решение принимается ФМС России. Если решение об административном выдворении выносит суд, то судебный контроль за принятием решения о депортации и осуществлением этого решения отсутствует. Процесс депортации идет постоянно, но количество выдворяемых несопоставимо с количеством нелегальных мигрантов. Депортируют из России несколько десятков человек в год, административному же выдворению подвергаются несколько десятков тысяч (причем основная масса уезжает за счет собственных средств).

«Как-то указала нашим правоохранительным органам в метро на нескольких нерусских бездомных, у которых, я знала, не было документов, говорю, подойдите к ним, они готовы на депортацию. Те ничего не сделали. Позже я разговаривала с ними частным образом, они сказали, что нет на это денег. <... > Недавно, под Рождество, я была у своего храма, а сотрудники милиции, которые его охраняли, зашли к нам в трапезную попить чай, я у них спросила и услышала, что их премии лишают за то, что они берут кого-то для выдворения» (из интервью, «Курский вокзал. Бездомные дети», Москва).

Попадание мигранта без документов в ЦСИГ еще не гарантирует его отправки в родную страну. Решение суда о выдворении выносится только в том случае, если личность задержанного установлена, и действует оно всего год. Если в течение года личность задержанного не установили или не хватило денег на отправку, то нелегала отпускают и он возвращается на улицу. Видимо, поэтому с теми, у кого нет документов, миграционная служба старается не связываться.

В исследовании А.Н. Пихоцкого [Пихоцкий, 2009] отмечено, что повторное выявление нелегальных мигрантов свидетельствует о том, что более половины иностранных граждан, выдворенных из России в страны своего постоянного проживания, возвращаются без оформления разрешительной документации. Таким образом, можно констатировать, что бюджетные средства в системе

депортации расходятся неэффективно. Если бы эта система была направлена на выявление и отправку тех, кто попал в сложную жизненную ситуацию, в том числе связанную с бездомностью, то социальный эффект был бы куда больше.

Другая категория мигрантов – те, кто попал в сложную ситуацию во время или в связи с распадом Советского Союза. У них могут быть родственники в другой стране, но доказать свою принадлежность к гражданству последней у них не получается, часто нет средств для переезда. Кроме того, в сложную ситуацию в России могут попасть и просто приезжие из-за рубежа.

«И если раньше дальше зарубежье было редким случаем – была группа монголов, была одна француженка с детьми, то сейчас каждый месяц по одному человеку из дальнего зарубежья [становится подопечным службы]. В декабре был в терапии гражданин из Средней Африки, который в итоге также пошел самостоятельно решать свои проблемы, сейчас – из Сербии» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Практика решения проблемы

РОО «Милосердие» оказывает содействие иностранным гражданам в возвращении в родную страну. Совершенно очевидно, что процесс этот не простой.

«Сегодня мы были в консульстве Узбекистана, есть конвенция между Россией и Узбекистаном, в которой говорится, что все документы из Узбекистана должны приходить в консульство или в Министерство юстиции. Мы сейчас для одного человека послали документы в Министерство юстиции, оно послало документы в Министерство юстиции в Узбекистан, откуда документы посылаются в соответствующие ЗАГСы, паспортный стол и т.д. Это в соответствии с законом» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

Обращение в консульский отдел требует времени и денег (до двух месяцев и до нескольких тысяч рублей). В исключительных случаях, когда за человека, попавшего в трудную ситуацию, ходатайствует благотворительная организация, консульства могут пойти навстречу и не требовать платы за свои услуги.

«А в консульство мы сегодня написали письмо со словами: освободите от оплаты. То есть даже если консульство берет запрос, если ты не сам приносишь необходимые для разрешения на въезд документы, а они их запрашивают, то надо платить» (из интервью, РОО «Милосердие», Москва).

После того как положительный ответ получен, необходимо купить билет. И сделать это быстро, так как свидетельство на возвращение имеет ограниченный срок действия (разный в зависимости от страны, в среднем 15-30 дней). Бездомный иностранец без документов, удостоверяющих личность, зачастую не может позволить себе покупку билета либо не успевает накопить деньги в нужный срок. В аналогичной ситуации оказываются также иностранные граждане, освобожденные из мест лишения свободы.

Предложения и рекомендации

- Сделать более прозрачными процедуры оформления документов, необходимых для получения разрешения на работу, вида на жительство и гражданства, и более доступной информацию об этих процедурах, наладить правовое сопровождение переезда.

Бездомность: есть ли выход?

- Организовать правовое консультирование (как персональное, так и посредством распространения соответствующих информационных брошюр) иностранных граждан, прибывающих на работу в нашу страну.
- Распространять (в том числе на вокзалах и в аэропортах) памятки с адресами и телефонами служб, куда можно обратиться в экстренном случае. Создать систему таких служб (закрепление данных функций за государственными органами и учреждениями, заказ соответствующих услуг у НКО). Организовать горячие линии, по которым может позвонить в том числе мигрант, не знающий русского языка.
- В качестве профилактической меры предоставить мигрантам возможность изучать русский язык.
- Увеличить количество организаций, предоставляющих недорогие услуги по временному проживанию (хостелы, гостиницы, общежития), и распространять об этих организациях достоверную информацию.
- Проводить консультации по вопросам работы с мигрантами как с российскими органами власти (переключение с рестриктивных мер на решение сложившихся проблем), так и с консульствами (выработка эффективных схем восстановления утраченных документов и т.п.).

Люди, которые не могут подтвердить или получить гражданство России

По данным исследования [Межрегиональное исследование, 2006], 28% опрошенных бездомных, у которых не было паспорта, не могли подтвердить свое российское гражданство¹. Данный правовой тупик возникает в двух типичных случаях.

Случай первый: на момент вступления в силу Закона РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации», то есть на 6 февраля 1992 года, человек не имел постоянной прописки и по разным причинам не может доказать факт постоянного проживания на территории России на тот момент. Дело в том, что в соответствии с п. 1 ст. 13 Закона гражданами Российской Федерации признавались все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории Российской Федерации на день вступления Закона в силу, если в течение одного года после этого дня они не заявили о своем желании состоять в гражданстве Российской Федерации. Для тех, кто не выезжал за пределы РФ, но не имел регистрации на 6 февраля 1992 года, доказать факт своего присутствия на территории России возможно только в судебном порядке. Однако с каждым годом сделать это становится все труднее, так как необходимо привлекать свидетелей (которые могут умереть, переехать, все забыть), документы, подтверждающие ситуацию многолетней давности, теряются...

Второй случай: на момент вступления Закона о гражданстве в силу человек проживал в одной из бывших союзных республик и, следовательно, не мог приобрести российское гражданство автоматически. Причем многие представители данной категории родились и выросли в России.

¹ У большей части тех, кто не имел паспорта (72%), не возникло проблем с гражданством, и теоретически они могли восстановить паспорт, хотя на практике сделать это далеко не просто (см. раздел «Отсутствие документов, удостоверяющих личность»).

Таким образом, бездомные, попавшие в одну из указанных ситуаций, не могут получить никакого документа, удостоверяющего личность. Это, в свою очередь, не позволяет обратиться в суд, чтобы, например, установить факт постоянного проживания на территории России 6 февраля 1992 года, что является основанием для признания человека гражданином России и, следовательно, выдачи ему российского паспорта.

«По лицам с неустановленным гражданством, не имеющим никакого удостоверения личности... Суд не будет работать с гражданином, личность которого не установлена. Должен быть хоть какой-то документ. Вопрос политического решения, как быть с этой категорией. Как их документировать. Чтобы человек мог пойти в суд» (Карлинский И., консультант по социально-правовым вопросам РБОО «Ночлежка») [Материалы межрегионального семинара, 2008].

Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» регулирует вопросы получения гражданства с 1 июля 2002 года. Переселившийся из-за рубежа на ПМЖ в Россию по закону не может сразу получить постоянную регистрацию и гражданство Российской Федерации. Переселенца вначале регистрируют временно (по месту пребывания) на три месяца. Затем он должен подать заявление и документы на получение разрешения на временное проживание в Российской Федерации, поскольку, в соответствии с Законом «О правовом положении иностранных граждан», заявление на прием в гражданство Российской Федерации принимают только после получения разрешения на временное проживание. Срок рассмотрения такого заявления составляет шесть месяцев. Получить гражданство РФ в общем порядке очень сложно. Нужно получить вид на жительство и пять лет непрерывно прожить в России, нужно доказать, что у вас имеется законный источник средств к существованию, при наличии другого гражданства нужно от него отказаться, подтвердить знание русского языка (ст. 13). Срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших в РФ до 1 июля 2002 года и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства. Для ряда категорий действует упрощенный порядок получения гражданства, при котором в основном снимаются ограничения по срокам проживания в России с видом на жительство (ст. 14).

Условия прохождения процедуры получения гражданства для бездомных, живших ранее в одной из стран бывшего СССР, невыполнимы. Требовать от людей, не имеющих жилья и средств к существованию (а также возможности трудоустроиться), чтобы они выехали из России, оформили документы в стране, где у них не осталось места жительства, отказались от гражданства и потом вернулись и подали документы на получение российского гражданства, бессмысленно. Приходится констатировать, что сегодня у них нет возможности подтвердить законность нахождения на территории РФ. Законно находящимися на территории РФ иностранными гражданами и лицами без гражданства признаются те, кто имеет действительный вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу или иные документы, подтверждающие право на пребывание (проживание) в РФ.

Установление судом факта постоянного проживания на территории РФ по состоянию на 1 июля 2002 года не отнесено Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» к основаниям для рассмотрения заявления

о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке. К юридически значимым обстоятельствам отнесен факт регистрации места жительства на территории России на 1 июля 2002 года и обращение до 1 июля 2009 года с заявлением о приеме в гражданство РФ. В связи с этим в правоприменительной практике возникло противоречие, нарушающее права иностранных граждан и лиц без гражданства. Решение суда об установлении факта постоянного проживания в России на указанную дату для УФМС является основанием для оформления вида на жительство (а не гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке). При этом, например, в Докладе о положении с правами человека в Калужской области [Котляр, 2007] описано, что примерно в 20% случаев суды отказываются устанавливать данный факт. Обжалование в областных судах всегда оставляет в силе отказные определения районных судов (при этом ссылаются, в частности, на Определение Конституционного Суда от 8 ноября 2005 года № 402-О). Таким образом, мигранта лишают последней возможности получить вид на жительство или по крайней мере разрешение на временное проживание.

В общем случае вид на жительство выдается при проживании в России не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Наличие жилья не является условием получения вида на жительство. Однако отсутствие жилого помещения на протяжении более чем трех лет служит основанием для аннулирования вида на жительство. Отметим, что представление документов, удостоверяющих личность, является одним из условий получения разрешения на временное проживание. Еще одно условие – документы, подтверждающие место пребывания/жительства (Приказ Федеральной миграционной службы от 29 февраля 2008 года № 40 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации»).

Согласно ст. 16 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» неснятая или непогашенная судимость за совершение умышленных преступлений, а также осуждение и отбывание наказания в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания), являются основанием для отклонения заявлений о приеме в гражданство и восстановлении в гражданстве Российской Федерации. Таким образом, осужденные, отбывающие длительные сроки, те, у кого в личном деле находится паспорт гражданина СССР или паспорт вообще отсутствует, согласно законодательству не могут до окончания срока заключения решить вопрос о гражданстве. Заявление о принятии в гражданство России не будет рассматриваться. Администрация исправительных учреждений обязана паспортизировать освобождаемых, если они граждане РФ, а если гражданство не установлено, то и обязанности такой, получается, нет.

В вышеупомянутом Докладе о положении с правами человека в Калужской области приводится случай, когда бывший заключенный с неснятой судимостью, имея паспорт СССР, являлся лицом без гражданства. Он не мог получить не только гражданство Российской Федерации, но даже вид на жительство или разрешение на временное проживание. По этой же причине УФМС ему отказывало и в разрешении на работу.

В том же Докладе отмечается, что до 1996 года паспортно-визовая служба выдавала всем жителям России, достигшим 14 лет, паспорта на бланках СССР,

независимо от того, является человек гражданином России или нет. После 1996 года тем, кто не получил гражданства, выдавать паспорта прекратили. Другие удостоверения личности (например, вид на жительство) выросшим детям из семей мигрантов также не выдают. Таким образом, за последнее десятилетие в России выросло целое поколение молодых людей, в том числе русских, из семей переселенцев из бывших советских республик – неграждан России, не имеющих паспортов и вообще никаких удостоверений личности. Их не принимают ни на учебу, ни на работу. Они не могут получить гражданство РФ или хотя бы вид на жительство, так как ОВД отказывается устанавливать их личность.

Предложения и рекомендации

- Разработать документ для лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, которые по объективным причинам не могут получить гражданство РФ или вид на жительство.

Рекомендации участников круглого стола «Соблюдение прав и свобод граждан органами Федеральной миграционной службы (ФМС) России», проведенного Комитетом за гражданские права 26 апреля 2007 года

- Инициировать проведение миграционной амнистии, в соответствии с которой признать гражданами России всех лиц, которые фактически постоянно проживали на территории РФ на момент вступления в действие Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» от 2001 года и изъявили желание стать гражданами России.
- Разработать методические рекомендации о проверке заявлений лиц о постоянном проживании на территории России, установив, что регистрация по месту жительства не является единственным основанием, при наличии которого делается вывод о постоянном проживании лица.
- Внести предложения об изменении в Закон «О гражданстве Российской Федерации», предусмотрев, что осуждение к лишению свободы или наличие неснятой и непогашенной судимости не является препятствием для получения гражданства России для лиц, ранее постоянно проживавших на территории РФ.
- МВД Российской Федерации распространить опыт ГУВД г. Москвы, заключающийся в том, что сотрудник милиции осуществляет проверку режима пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан только с участием сотрудников ФМС.

Женщины, пострадавшие от насилия

Точной статистики нет, но согласно данным различных исследований женщины составляют меньшую часть всех бездомных – порядка 20% [Межрегиональное исследование, 2006, с. 25]. Зачастую проблемы бездомных женщин отдельно не рассматриваются и не решаются, однако эксперты НКО отмечают, что это особая, со своими проблемами и потребностями, категория, требующая к себе и особого подхода. Во-первых, зачастую женщины становятся бездомными, поскольку вынуждены уйти из семьи, где они подверглись насилию, а

рядом не оказалось родственников или друзей, готовых помочь в критической ситуации. Женщина может даже сохранить регистрацию по месту жительства, но не возможность жить в своем доме. Во-вторых, женщины становятся объектами насилия уже «на улице» (со стороны как бездомных, так и небездомных мужчин). Они также часто вынуждены заниматься проституцией за ночлег, еду, возможность принять душ [Stephenson, 2006].

Существующая в России статистика по преступлениям в отношении женщин, связанным с домашним насилием, фрагментарна. Тем не менее отдельные проведенные исследования помогают обозначить масштаб проблемы. Так, по данным мониторинга Комиссии кризисного центра «Анна», насилие в той или иной форме наблюдается в каждой четвертой семье [Доклад Национальной независимой комиссии, 2008].

По данным МВД, в 2008 году по статье «изнасилование и покушение на изнасилование» зарегистрировано более 6200 преступлений. Этот показатель представляется заниженным. Социологические опросы показывают, что 40% жертв насилия не обращаются в правоохранительные органы, потому что, во-первых, не верят в их способность раскрыть преступление и наказать виновного, а во-вторых, не чувствуют себя защищенными, если находятся в материальной либо иного рода зависимости от своего истязателя. Со своей стороны, в милиции отказываются принимать заявления от женщин – жертв домашнего насилия, ссылаясь на неправильное оформление заявления, отсутствие свидетелей, юридической силы у заключения врача... Происходит это отчасти из-за неконкретизированности положений российского законодательства, отчасти просто из-за нежелания милиции заниматься подобными делами.

«По оценке М. Пискаловой, исполнительного директора московского Кризисного центра для женщин: “Как женщину примут в отделении милиции, зависит от конкретного милиционера. Если у него есть сочувствие к ней, тогда по крайней мере можно на что-то надеяться, в противном случае надежды нет”» [Доклад Национальной независимой комиссии, 2008].

Вряд ли нужно говорить, что сексуальное насилие в отношении женщин ведет к очень тяжелым последствиям и может напоминать о себе долгое время. Оно наносит прямой вред физическому и психическому здоровью, чревато нежелательной беременностью, гинекологическими проблемами, инфекциями, передаваемыми половым путем, в том числе СПИДом. Сексуальное насилие в детском возрасте в будущем может напомнить о себе рискованным сексуальным поведением, употреблением психоактивных веществ, суицидальными настроениями и дополнительной виктимизацией. Вообще, насилие и жестокое обращение повышают риск развития депрессии, посттравматического стресса, вызывают физиологические расстройства, приводят к эмоциональному истощению [Насилие в отношении женщин, 2009]. Последствиями пережитого насилия также становятся социальная дезадаптация и, как уже говорилось, бездомность.

Если речь идет о помощи женщинам, пережившим насилие и оказавшимся в состоянии бездомности, то важно помнить, что они могут испытывать сложности в общении с мужчинами – работниками домов ночного пребывания, для них может быть неприемлемо пойти в ночлежку, где живут еще несколько десятков мужчин, так как все они воспринимаются как источник потенциального насилия и страха.

Практика решения проблемы

В Российской Федерации начиная с 1993 года активно работают кризисные центры для женщин. В 1999 году официально зарегистрирована Ассоциация кризисных центров РФ, объединяющая сегодня более 35 центров России. В кризисных центрах, как правило, есть линии телефонов доверия и организуются консультации психологов и юристов, в некоторых работают стационарные отделения для временного размещения пострадавших женщин. Например, в московском центре «Сестры», который помогает пострадавшим от сексуального насилия, в том числе в семье, работает телефон доверия, проводятся индивидуальные консультации психологов, юристов, имеются социальные адвокаты, группы поддержки. Кроме того, сотрудники центра выступают в суде в качестве свидетелей, экспертов или общественных защитников.

Вместе с тем по-прежнему остро не хватает специализированных учреждений – социальных гостиных и убежищ. Сегодня из 3363 подобных учреждений только 21 оказывает специфическую помощь женщинам, пострадавшим от домашнего насилия. Общее количество мест в них около 200 на всю Российскую Федерацию, причем это число включает не только женщин, но и детей [Доклад Национальной независимой комиссии, 2008].

В заключение отметим, что кризисные центры нацелены на работу с женщинами, пострадавшими от насилия, и не всегда могут и готовы работать с бездомными женщинами. В центрах же оказания помощи бездомным все ровно наоборот.

Предложения и рекомендации

Поскольку обсуждение проблемы насилия как таковой не входит в задачу авторов книги, мы сосредоточимся на профилактических мерах по недопущению попадания женщин, пострадавших от насилия, в состояние бездомности.

- Способствовать широкому и открытому обсуждению проблем, связанных с насилием над женщинами. О том, что работу в этом направлении нужно продолжать, свидетельствуют случаи, по-прежнему весьма многочисленные, когда женщины скрывают факты насилия.
- Увеличить количество приютов, в которых женщины, пострадавшие от насилия, могли бы жить во время реабилитации. Таким образом, они смогут восстанавливаться в безопасной обстановке, не боясь оказаться на улице.
- Увеличить количество мест для бездомных женщин в специализированных учреждениях. Желательно, чтобы они не находились рядом с мужчинами. Наилучшее решение – открывать специализированные учреждения для бездомных женщин.
- Предусматривать в программах профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов на всех уровнях, юристов и судей, специалистов сферы здравоохранения и социальных работников изучение различных аспектов насилия в отношении женщин в быту и в обществе [Национальный форум, 2008].

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Авторы ставили своей целью показать равнодушному читателю, что путей, ведущих к бездомности, огромное количество, а вот дорожек, позволяющих выйти из этой ситуации, почти нет. Систематизация барьеров, с которыми сталкиваются бездомные люди – живя на улице, имея временный приют, находясь в специализированном учреждении, показывает, что сегодня, оказавшись бездомным, человек попадает в замкнутый круг бесправия и дискриминации. Более того, бездомность – это социальная воронка, с каждым витком которой проблемы наслаиваются и тянут человека все глубже и глубже, практически не оставляя шанса вынырнуть.

Однако наше общество и государство продолжают игнорировать эту проблему, а люди, попавшие в ситуацию бездомности, фактически оказываются на социальном дне. Трудно не признать, что причина ущемления прав бездомных кроется в низком уровне благосостояния населения в целом, в неравномерном социально-экономическом развитии территорий и недостаточной доступности общественных благ – не только для бездомных, но и для большинства населения. Низкое качество жизни способствует распространению рискованных стратегий поведения, которые нередко ведут к бездомности. 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, а тем более оказавшиеся в стрессовой ситуации бездомности и фактического бесправия, преодолеть эти барьеры часто не в состоянии. Положение усугубляется тем, что действующая в нашей стране паспортно-регистрационная система фактически увязывает права людей с наличием у них отметки о регистрации по месту жительства, проставляемой в гражданском паспорте. Люди без регистрации (и тем более без паспорта) оказываются исключенными из правового поля, лишаются возможности получать услуги, реализовывать права. Достаточно небольшого толчка, чтобы в воронку бездомности попал любой экономически активный человек, решивший искать работу вне родного населенного пункта.

Решение проблем бездомного человека не может быть возложено лишь на учреждения социальной защиты, необходимо комплексное участие государственных служб. К сожалению, государство пока не предпринимает никаких активных шагов в этом направлении. Отсутствует и достоверный мониторинг нарушений прав бездомных и оценки масштабов этого социального явления, что не позволяет выработать эффективную комплексную стратегию профилактики бездомности и ресоциализации бездомных.

Кроме того, очевидно, что изменить ситуацию к лучшему невозможно без полноценного сотрудничества органов государственной власти и общественно-государственного сектора. Речь идет об общественном контроле над действиями государства, о систематическом обмене информацией, привлечении финансовых, материальных и людских ресурсов к осуществлению совместных общественно-государ-



ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

твенных программ помощи бездомным и их ресоциализации. Приводя примеры лучшей практики решения проблем бездомности в России, мы стремились показать, что в этой области именно негосударственные некоммерческие организации часто являются носителями тех знаний и опыта, которые полезно было бы перенять государственным и муниципальным структурам. Однако без участия государственных органов усилий некоммерческих организаций зачастую хватает только на то, чтобы поддержать бездомного человека, а не кардинально решить имеющиеся у него проблемы. Общественные организации могут работать с отдельными людьми, тогда как основная масса бездомных, нуждающихся в помощи, должны иметь возможность получать государственные услуги, участвовать в государственных или совместных общественно-государственных программах реабилитации.

Мы призываем представителей органов власти, местного самоуправления и широкой общественности задуматься: что реально может сделать бездомный человек, чтобы помочь самому себе, в условиях, когда государство требует от него регистрацию и паспорт, но не помогает их получить, в условиях, когда общество переносит всю вину на него самого, отказывает в помощи и признании за ним элементарных прав на кров, еду, медицинскую помощь?

Мы надеемся, что эта книга послужит поводом для обсуждения проблемы бездомности всеми, от кого зависит принятие решений как на местном, так и на региональном и федеральном уровнях. Но не только – это информация к размышлению для каждого из нас.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анализ достижений в области деинституционализации защиты детей и развития семейных форм их жизнеустройства в Российской Федерации. – М.: Институт экономики города, 2008.
2. Аникина Е. Выселение бывшего члена семьи. – Ч. 1. Как выселить. [Электронный ресурс] // КАДИС. Правовой портал – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.kadis.ru/columns/column.php?id=70812>.
3. Алексеева Л.С. Бездомные как объект социальной дискредитации // Социологические исследования. – 2003. – № 9.
4. Базилевский В. Община отверженных. [Электронный ресурс] / Комиссия по церковной социальной деятельности при епархиальном совете г. Москвы. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://miloserdie.ru/index.php?ss=1&s=5&id=5650>. – Загл. с экрана.
5. Бабич Д. Россиянином стать все труднее [Электронный ресурс] / РИА Новости. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.rian.ru/analytics/20090701/175918128.html>. – Загл. с экрана.
6. Бабурин В. Круглый стол по проблеме бездомности в Кандалакше (Мурманская область). [Электронный ресурс] / Межрегиональная сеть «За преодоление социальной исключенности». – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.pravonadom.spb.ru/main.php?g=articles&c=67&m=0&v=i&n=2&i=1637&s=&b=&e=&l=ru_RU&u=&p=&a=. – Загл. с экрана.
7. Бабурин В. О работе двух реабилитационных центров в Ярославской области. [Электронный ресурс] / Межрегиональная сеть «За преодоление социальной исключенности». – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.pravonadom.spb.ru/main.php?g=articles&c=67&v=i&i=1525>. – Загл. с экрана.
8. Балабанов А.С., Балабанова Е.С. Социальное неравенство: факторы углубления депривации // Социологические исследования. 2003. – № 7. – С. 34-43.
9. Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению. – М.: Московский центр Карнеги, 1998.
10. Без крыши над головой. Необходим новый федеральный закон о предотвращении бездомности // Социальная защита. – 2005. – № 6.
11. Большакова Т.К. Рынок. Школа. Дети трудной судьбы. – 1998. – № 1. [Электронный ресурс] / Директор школы. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.ecsocman.edu.ru/direktor/msg/175361.html>. – Загл. с экрана.
12. Варсопко А. Формы помощи: отправка бездомных к родственникам и близким в другой регион. [Электронный ресурс] / Межрегиональная сеть «За преодоление социальной исключенности». – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.pravonadom.spb.ru/main.php?g=articles&c=18&v=i&i=1670>. – Загл. с экрана.
13. В Карелии судебные приставы впервые пошли на арест муниципального жилья, чтобы обязать власти Петрозаводска предоставить гражданам квартиры [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа:

- <http://rg-new.w-m.ru/2007/03/23/arest-zhiliya-anons.html>. – Загл. с экрана.
14. В Самарской области на покупку жилья детям-сиротам выделили недостаточно средств. [Электронный ресурс] / Информационное агентство Regnum. – Электрон. дан. – Режим доступа: www.regnum.ru/news/1032216.html. – Загл. с экрана.
 15. Выпускники пермских детдомов получают постинтернатное сопровождение. [Электронный ресурс] / Информационное агентство Regnum. – Электрон. дан. – Режим доступа: www.regnum.ru/news/1197786.html. – Загл. с экрана.
 16. Ганькова Г. Опыт работы Тверского областного общественного учреждения «Преодоление» по социальному сопровождению заключенных и вышедших из мест лишения свободы // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вест. межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». – СПб., 2008. – Вып. 1. – С. 107-108.
 17. Графова Л. Амнистия с видом на жительство. [Электронный ресурс]. / Российская газета. – 2006. – 31 авг. (№ 4158) – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/08/31/ammistia.html>. – Загл. с экрана.
 18. Гречман И. В каждом вижу своего Сережу... [Электронный ресурс] / Городские ведомости (газета города Тольятти) – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.vdmst.ru/27-01-2006/2699>. – Загл. с экрана.
 19. Гутов Р.Н., Никифоров А.Н. Бездомность и тенденции ее развития // Народонаселение. – 2001. – № 4.
 20. Гордеев Д.П. Анализ законодательного регулирования жилищной сферы. [Электронный ресурс] / Фонд «Институт экономики города». – Электрон. дан. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – Режим доступа: <http://www.urbanecconomics.ru>, свободный. – Загл. с экрана.
 21. Дамон Ж. Система помощи бездомным во Франции: история, организация, методология // Материалы семинара «Работа с бездомными в России и Франции: обмен опытом». – СПб., 2002.
 22. До 30% красноярских заключенных остаются без паспортов. [Электронный ресурс] / Newslab.ru, 5 июня 2009 – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.newslab.ru/news/284644> – Загл. с экрана.
 23. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2006 году // Постановление Московской городской Думы от 18 апреля 2007 г. № 62.
 24. «О докладе о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов ребенка в 2006 году».
 25. Доклад Национальной независимой комиссии «Территория молчания: права женщин и проблема насилия в отношении женщин в России» / под Ред. Писклаковой М. и Синельникова А. [Электронный ресурс] / Национальный центр по предотвращению насилия «Анна». – 2008. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.anna-center.ru/ru/component/content/article/32/15.html>. – Загл. с экрана.
 26. Жить и быть здоровым. [Электронный ресурс] / КАРЕЛИЯ. – 2006. – 31 окт. № 121 (1547). – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.gov.karelia.ru/Karelia/1547/t/1547_2.html. – Загл. с экрана.

27. Здравоохранение в России : статист. сб. – М. : ГКС, 2007.
28. Карлинский И.З. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России. – СПб., 2004.
29. Карлинский И.З. Возможность реализации бездомными конституционного права на медицинскую помощь. Анализ законодательства. [Электронный ресурс] / РБОО «Ночлежка». – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.homeless.ru/images/files/homlhls.doc>. – Загл. с экрана.
30. Коваленко Е.А, Федорец А.В. Бездомность в России: проблематика и методология изучения. – М., 2006.
31. Коншина В. Защита избирательных прав бездомных // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вест. межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». – СПб., 2008. – Вып. 1. – С. 110-115.
32. Котляр Т.М. Доклад о положении с правами человека в Калужской области Российской Федерации в 2007 году. [Электронный ресурс] / ООД «За права человека». – Электрон. дан. – Режим доступа: www.zaprava.ru/hronica/Doklad_Kotlar_2007.pdf. – Загл. с экрана.
33. Котрелев Ф. Бомж или бездомный: социальный портрет современного странника // Нескучный Сад. – 2003. – № 7.
34. Кочура Т. Помощь бездомным : Три человека просят отправить их на родину. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.miloserdie.ru/index.php?ss=2&s=17&id=8188>. – Загл. с экрана.
35. Кошелева Г.В. Социальный состав и основные проблемы томских бездомных (на материале Дома ночного пребывания «Приют странника» г. Томска) [Электронный ресурс] – Электрон. дан. – Томск, 2002. – Режим доступа: http://homeless.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=93&Itemid=201. – Загл. с экрана.
36. 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.
37. Лиходей О.А. На пути к социальному государству: поиск способов преодоления маргинализации населения // Проблемы современной экономики. – 2004. – № 4.
38. Люди на обочине жизни : прот. кругл. стола (21 июля 2007 г., Москва) / НП «Бюро по трудоустройству лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию». – М., 2007.
39. Материалы межрегионального семинара «Развитие систем учета граждан, не имеющих определенного места жительства и регистрации» (Санкт-Петербург, 21 мая 2008) // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вест. межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». – СПб., 2008. – Вып. 1. – С. 23-39.
40. Межрегиональное исследование «Социальные и правовые проблемы бездомности в России. Аналитический отчет». – СПб., 2006.
41. Минеева Т. Сети свободы. [Электронный ресурс] / Информационно-аналитический сайт «КузПресс». – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.kuzpress.ru/?n=showsta&id=114>. – Загл. с экрана.
42. Назарова И.Б. Возможности и условия адаптации сирот // Социологические исследования. – 2001. – № 4. – С. 70-77.
43. Насилие в отношении женщин. [Электронный ресурс] / Всемирная ор-

- ганизация здравоохранения. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/ru/index.html>. – Загл. с экрана.
44. Национальный форум по проблеме насилия в отношении женщин в России: материалы. – М., 2008.
 45. Невидимые обитатели улиц: Бездомные люди и «Врачи без границ» – 11 лет в России. – М.: Врачи без границ, 2004.
 46. Недлер П. Bahnhofsmmission. Общественные организации ФРГ. [Электронный ресурс] / Европа-Экспресс. – 2006 – 27 марта № 13 (421). – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.euexpress.de/archive/artikel_1085.html. – Загл. с экрана.
 47. Никифоров А. Бездомность вчера, сегодня... Завтра? // Правозащитник. – 1998. – № 3.
 48. Новиков В. Ценна так вещь, за которую ты боролся // Бездомность в современной России: проблемы и пути их решения // Вестник межрегиональной сети «За преодоление социальной исключённости». – М. – Вып.1, 2008.
 49. Новосибирские больницы готовы лечить бездомных. [Электронный ресурс] / Информационный портал «Города Сибири». – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.sibcity.ru/?news=22911&line=people&page=8>. – Загл. с экрана.
 50. О встрече первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Александра Буксмана и директора Федеральной службы судебных приставов Артура Парфенчикова [Электронный ресурс] – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/news/news-8928/>. – Загл. с экрана.
 51. Ознакомительная поездка в общину бездомных «Открытое сердце» (Хабаровск). [Электронный ресурс] / ЖКБОО «Зеленый дом» ; ред. журн «САМ» (Хабаровск) // Новости межрегиональной сети «За преодоление социальной исключённости». – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://subscribe.ru/blog/state.politics.newsocsolutions/post/20080427213127>. – Загл. с экрана.
 52. О’Салливан А. Экономика города. – М.: ИНФРА-М, 2002.
 53. Осина А. SMART Recovery (Умное выздоровление). [Электронный ресурс] / Socfaqtor О социальной работе из первых рук – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://socfaqtor.wordpress.com/2009/04/09/smart-recovery-умное-выздоровление/> – Загл. с экрана.
 54. Осинский И.И., Хабаева И.М., Балдаева И.Б. Бездомные – социальное дно общества // Социологические исследования. – 2003. – № 1.
 55. Пентюхов А.В. Бродяжничество как социальное явление (генезис, технологии предупреждения и регулирования) : дис. в виде науч. докл. ... канд. социол. наук. – Нижний Новгород, 2006.
 56. Пихоцкий А.Н. Научно-организационные основы формирования системы оказания медицинской помощи нелегальным мигрантам : автореф. дис... канд. мед. наук по специальности 14.00.33. – М., 2009.
 57. Подорожный В. На свободу – имея гражданство [Электронный ресурс] / Амурская заря. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.amursk.ru/az/09/0218/13.htm>. – Загл. с экрана.
 58. Портрет калининградского бездомного [Электронный ресурс] // Межрегиональная сеть «За преодоление социальной исключённости». – Элек-

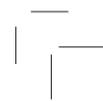
- трон. дан. – Режим доступа: <http://www.pravonadom.spb.ru/main.php?g=articles&c=18&v=i&i=1670>. – Загл. с экрана.
59. Предложения к стратегии сокращения бедности в России: анализ и рекомендации / Московское бюро Международной организации труда. – М., 2001.
 60. Пункт обогрева бездомных. [Электронный ресурс] / РБОО «Ночлежка». – Электрон. дан. – Режим доступа: http://homeless.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=74&Itemid=218. – Загл. с экрана.
 61. Реабилитационный центр. [Электронный ресурс] / РБОО «Ночлежка». – Электрон. дан. – Режим доступа: http://homeless.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=208&lang=ru. – Загл. с экрана.
 62. Рекомендации круглого стола «Проблемы паспортизации заключенных под стражу и осужденных» 10 сентября 2008 года. [Электронный ресурс] / Комитет за гражданские права. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.zagr.org/55.html>.
 63. Рекомендации круглого стола «Соблюдение прав и свобод граждан органами Федеральной Миграционной Службы (ФМС) России» 26 апреля 2007 года. [Электронный ресурс] / Комитет за гражданские права. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://zagr.org/198.html>.
 64. Российский опыт по обеспечению социально-профессиональной адаптации выпускников при первичном трудоустройстве [Электронный ресурс] / Усыновление в России. Интернет-проект Министерства образования и науки РФ. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.usynovite.ru/experience/russianexp/> – Загл. с экрана.
 65. Румянцева М.С. Правовой анализ возможности включения бездомных в категорию лиц, нуждающихся в социальном жилье // Бездомность в современной России : Проблемы и пути их решения : вестник межрегион. сети «За преодоление социальной исключенности». – СПб., 2008. – Вып. 1. – С. 43-54.
 66. Семья Г. Основы психологической защищенности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Проблемы развития и бытия личности. [Электронный ресурс] // Развитие личности. – 2004. – №1. – С. 71–86. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://rl-online.ru/articles/1-04/415.html>. – Загл. с экрана.
 67. Слуцкий Е.Г. Беспризорность в России: вновь грозная реальность // Социологические исследования. – 1998. – № 3.
 68. Смерть на газоне. [Электронный ресурс] / Сочи.ру : интернет-портал города-курорта. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.sochi.ru/news?id=6949>. – Загл. с экрана.
 69. Соловьева Л.И. Реабилитация бездомных: исследование Ночлежки // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2001. – Т. 4. – № 3.
 70. Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России. По материалам межрегионального исследования. – СПб., 2007.
 71. Спрысков Д.С. Устойчивая бедность в России // Российская экономическая школа. – М., 2000. [Препринт #BSP/2000/037].
 72. Статистика МВД за 2008 год. [Электронный ресурс] / Сайт Министерства внутренних дел РФ. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.mvd.ru/stats/10000148/>. – Загл. с экрана.

73. Степура И., Журман О. Беспризорный пациент : Городские больницы заменили спецприемники для бродяг // Российская газета. – 2005. – 27 янв. (№ 3683).
74. Стивенсон С.А. О феномене бездомности // Социологические исследования. – 1996. – № 8. – С. 26-33.
75. Федотова А. Паспорта нету – гони монету. Монеты нет – садись в тюрьму. [Электронный ресурс] / Милосердие.ру : сайт Комиссии по церковной социальной деятельности при епархиальном совете г. Москвы. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.miloserdie.ru/index.php?ss=1&s=5&id=7729>. – Загл. с экрана.
76. Чупина К. Большие надежды для маленьких мам // АиФ Петербург. – 2000. – 29 ноября. № 48 (381).
77. Школяренко Е.А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование / Журнал российского права. – 2004. – № 5.
78. Юликова Е.П., Скляр В.Ф. Социальная защита бомжей // Социологические исследования. – 1994. – № 10.
79. Burt M., Aron L.Y., Lee E., with Valente J. Helping America's Homeless. [Электронный ресурс] – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.urban.org>.
80. Caplow T., Bahr H., Sternberg D. Homelessness/ ed. D. Sills International Encyclopedia of Social Sciences. – Vol. 6. – NY, 1968. – P. 494-498.
81. Edgar B., Meert H. and Doherty J. Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness, 2004.
82. Edgar B., Meert H. and Doherty J. Update of Policies on Homelessness in Europe. 2003.
83. European Typology of Homelessness and housing exclusion ETHOS 2007. [Электронный ресурс] / European Federation of National Organizations working with the Homeless FEANTSA. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/ETHOS2007/general/EN_2007EthosLeaflet.pdf. – Загл. с экрана.
84. Hard work for homeless people. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.mungos.org>.
85. Højdestrand T. The Soviet-Russian production of homelessness: Propiska, housing, privatisation. 2003. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.anthrobase.com/Txt/H/Hoejdestrand_T_01.htm.
86. Homeless Dublin. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.homelessdublin.org/details.asp?id=UK28166>. – Загл. с экрана.
87. Homelessness in Australia. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.gtcentre.unsw.edu.au/Resources/hlr/homelessnessinAustralia.asp>. – Загл. с экрана.
88. Lownsbrough H. Include me in: how life skills help homeless people back into work. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.crisis.org.uk>.
89. Somerville P., Lawson J., Shardlow S., Steele A. Homeless people's access to medical, care and support services: a review of the literature (Housing

- Research Report HRR5/03). – Cardiff : Welsh Assembly, 2003.
90. Stephenson S. Crossing the line. Vagrancy, homeless and social displacement in Russia. – Ashgate, 2006.
 91. Strategies to combat homelessness. United Nations Center for Human Settlement. – Nairobi, 2000.
 92. The changing role of service provision: Barriers of access to health services for homeless people // FEANTSA, 2006.
 93. Tulsa Deay Center for the Homeless. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.tulsadaycenter.org/about.php> – Загл. с экрана.
 94. Wilson W. Homelessness in England. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snsp-01164.pdf> – Загл. с экрана.



Для заметок





Бездомность: есть ли выход?
Коваленко Е.А., Строкова Е.Л.

Ответственный за выпуск К.Г. Самардаков
Редактор Е.З. Абоева
Дизайн и верстка А.Е. Зубков

Подписано в печать
Печать офсетная
Тираж







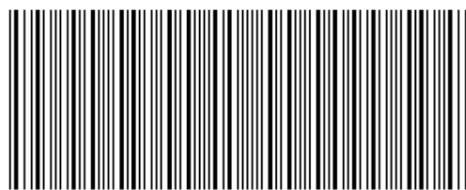
**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА**

125009, Москва, ул. Тверская, 20/1

☎: (495) 787 45 20, 363 50 47

mailbox@urbaneconomics.ru

www.urbaneconomics.ru



978-5-8130-0149-9

Бездомность: есть ли выход?

«Да!» — отвечают авторы.

Выход, например, в том, чтобы создавать теплые укрытия для тех, у кого нет крова зимой.

В том, чтобы у каждого человека была возможность соблюдать правила личной гигиены.

В том, чтобы бездомным, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью, была доступна специализированная помощь и главное — последующее социальное сопровождение.

В том, чтобы работники МВД получали больше социально-правовой информации о бездомных и выступали в качестве «службы быстрого реагирования», помогая бездомным связаться со службами помощи.

В том, чтобы в нужный момент оказать психологическую, юридическую, социальную, медицинскую и другую помощь тому, кто в этом нуждается, ища выход из сложной жизненной ситуации.

В том, чтобы бездомные семьи не разлучали с детьми вместо того, чтобы комплексно оказать поддержку семье.

В том, чтобы бездомные попали в категорию людей, нуждающихся в жилых помещениях.

В том, чтобы человек мог независимость реализовать свои права вне зависимости от наличия или отсутствия у него регистрации по месту жительства либо месту пребывания.

Эти и многие другие шаги нужно сделать государству, обществу, самим бездомным, чтобы воронка бездомности не затягивала все новых людей, чтобы появился шанс вовремя из нее вырваться.