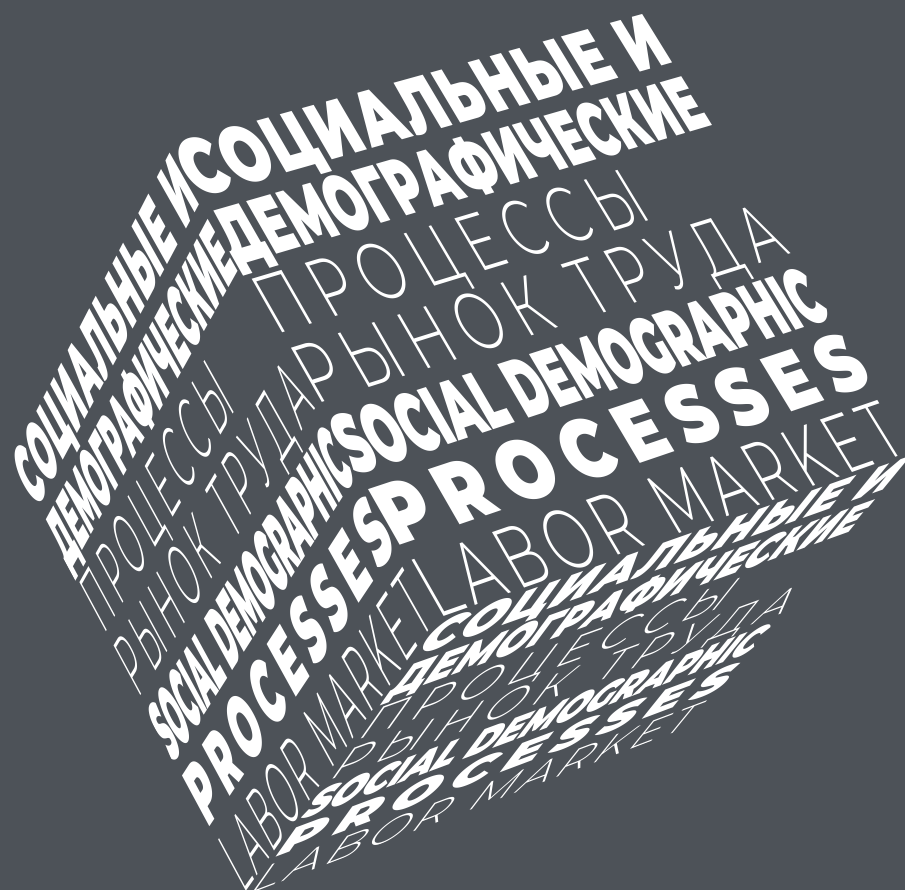


11/23

ПРЕПРИНТЫ



Е. А. Цацура

**БЕЗДОМНОСТЬ В РОССИИ: ТЕКУЩАЯ
СИТУАЦИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»**

**БЕЗДОМНОСТЬ В РОССИИ: ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ
РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Цацура Е.А., Институт социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, с.н.с., к.с.н.,
ORCID: 0000-0001-9142-2070, tsatsura-ea@ranepa.ru

Препринт

Москва 2023

Аннотация: Бездомность – острая социальная проблема, о которой в России мало научных данных, что подчеркивает **актуальность** данной работы. **Цель** исследования – проанализировать текущую ситуацию с бездомностью и выявить изменения, происходящие в сфере поддержки бездомных граждан. **Задачами** исследования является анализ доступных данных о числе бездомных людей в России, а также анализ ситуации в сфере помощи бездомным людям. Применяемые **методы** включают анализ данных Всероссийской переписи населения 2002, 2010 и 2021 гг., анализ данных статистической формы 4-собес за 2005-2022 гг., а также интервью с экспертами из некоммерческого сектора. **Объектом** исследования является бездомность в России. **Предметом** исследования является текущая ситуация в сфере помощи бездомным гражданам. **Результаты** исследования показывают, что Всероссийская перепись населения обладает огромным потенциалом по сбору данных о бездомных людях, который сегодня фактически не реализуется. Данные административной статистики показывают резкое сокращение за последние 10 лет числа обслуженных бездомных граждан специализированными государственными учреждениями, что может быть связано со снижением предложения со стороны системы учреждений, а не с радикальным снижением потребности в таких услугах. В сфере помощи бездомным людям в Москве за последние 10 лет произошел ряд положительных изменений, например: снизилось число уличных бездомных, выросло число помогающих негосударственных организаций, открылось несколько дневных центров, налажено оперативное общение между НКО и Департаментом социальной защиты населения Москвы, в больницах появились социальные координаторы, уличная медицина получила большее развитие, ускорились сроки восстановления паспорта. В то же время остаются нерешенные проблемы: стигматизация, отсутствие стратегического понимания проблемы, множество людей находятся в плохих условиях в трудовых домах, без регистрации нельзя встать на учет по безработице, оформить инвалидность, взаимодействие между НКО не системное, ресурсов НКО не хватает, медицинская помощь слабо доступна, отсутствуют условия для долечивания после больниц, высокий размер пошлин при восстановлении паспорта и др. Полученные результаты вносят вклад в развитие представлений о текущей ситуации с бездомностью в России, барьерах, препятствующих выходу из бездомности. В работе представлены направления развития социальной политики в сфере поддержки граждан, попавших в ситуацию бездомности.

Ключевые слова: бездомность, бездомные люди, социальная поддержка, меры поддержки, нуждающиеся.

Коды JEL Classification: I3, I38, Z13

**THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND
PUBLIC ADMINISTRATION**

**HOMELESSNESS IN RUSSIA: CURRENT SITUATION AND DIRECTIONS FOR
DEVELOPMENT OF SOCIAL POLICY**

Tsatsura E.A., Institute for Social Analysis and Forecasting, RANEPa, Senior Researcher,
Candidate of Science, ORCID: 0000-0001-9142-2070, tsatsura-ea@ranepa.ru

Working Paper

Moscow 2023

Abstract: Homelessness is an acute social problem about which there is little scientific data in Russia, which emphasizes the **relevance** of this paper. The **purpose** of the study is to analyze the current situation with homelessness and identify changes that are taking place in the sphere of support for homeless citizens. The **objectives** of the research are to analyze the available data on the number of homeless people in Russia, as well as to analyze the situation in the sphere of assistance to homeless people. The **methods** used include analyzing data from the 2002, 2010, and 2021 All-Russian Population Census, analyzing data from the 2005-2022 Statistical Form 4-Sobes, and interviews with experts from the nonprofit sector. The **object** of the study is homelessness in Russia. The **subject** of the study is the current situation in the sphere of assistance to homeless citizens. The **results** of the study show that the All-Russian census has a huge potential to collect data on homeless people of different categories, which is not actually realized today. The data of administrative statistics show a sharp decrease over the last 10 years in the number of homeless people served by specialized state institutions, which can be associated with a decrease in supply on the part of the system of institutions, rather than with a radical decrease in the need for such services. There have been a number of positive changes in the sphere of assistance to homeless people in Moscow over the last 10 years. At the same time, there are still lots of unresolved problems. The obtained results contribute to the development of ideas about the current situation with homelessness in Russia, the barriers to exit from homelessness. The paper presents the directions of social policy development in the sphere of support for citizens caught in the situation of homelessness.

Keywords: homelessness, homeless people, social support, support measures, needy.

JEL Classification: I3, I38, Z13

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	6
1 Методология	6
2 Результаты исследования.....	7
2.1 Доступные данные о числе бездомных людей в России	7
2.1.1 Всероссийская перепись населения.....	7
2.1.2 Административная статистика: форма 4-собес	12
2.1.3 Административная статистика: анкета первичного приема	17
2.1.4 Административная статистика: ЕГИССО.....	18
2.2 Ситуация в сфере помощи бездомным людям: на примере Москвы	19
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	30
БЛАГОДАРНОСТИ	34
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ	34

Введение

Бездомность – одна из наименее исследованных социальных проблем в России. По этой проблематике крайне мало доступных данных. В связи с этим проведенное обследование имеет высокую актуальность, так как в его рамках проанализированы имеющиеся количественные данные и описана ситуация в сфере помощи бездомным гражданам.

1 Методология

Целью исследования является анализ текущей ситуации с бездомностью, выявление изменений, происходящих в сфере поддержки бездомных граждан и доступности для них различных социальных услуг.

Анализ текущей ситуации с бездомностью в России проводится по нескольким направлениям. Во-первых, проанализированы доступные данные о числе бездомных людей, в том числе данные Всероссийской переписи населения 2002, 2010 и 2021 гг., данные административной статистики (форма 4-Собес). Во-вторых, на основе экспертных интервью с представителями некоммерческих организаций, работающих с бездомными людьми, проанализирована ситуация с бездомностью в Москве.

В Москве были проведены интервью с представителями 6 организаций (Теплый прием, Ангел спасения (Милосердие), Друзья на улице, Ночлежка, Каритас, Дом трудолюбия «Ной»). Эксперты представляют организации с разными подходами к работе и разным пониманием причин бездомности.

Гайд интервью был построен так, чтобы не только выявить имеющиеся сложности в сфере работы с бездомными людьми, а обсудить, какие изменения произошли за последние 10 лет в ключевых направлениях, как положительные, так и негативные.

2 Результаты исследования

2.1 Доступные данные о числе бездомных людей в России

2.1.1 Всероссийская перепись населения

Всероссийская перепись населения охватывает несколько категорий бездомного населения, включая уличных бездомных и такие скрытые формы бездомности, как постоянное проживание в гостиницах или других учреждениях временного проживания.

В переписи выделяют следующие возможные места проживания:

- а) квартира в многоквартирном доме (включая квартиру в общежитии квартирного типа);
- б) индивидуальный (одноквартирный) дом (изба, сторожка, коттедж или другое одноквартирное строение);
- в) комната в общежитии (неквартирного типа);
- г) номер, комната в гостинице и других учреждениях для временного пребывания населения, где были постоянно проживавшие;
- д) любое другое помещение, приспособленное для жилья (вагончик, бытовка, хозблок, баржа и т.п.);
- е) палата, отделение и др. в учреждениях социального и медицинского назначения (домах ребенка, детских домах, школах-интернатах для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных (коррекционных) школах-интернатах для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детских домах-школах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в больницах для больных с хроническими заболеваниями и т.п.), в казармах, местах заключения, религиозных организациях¹.

В ходе Всероссийской переписи населения выделяются три типа домохозяйств – частные домохозяйства (постоянно проживающие в обычных помещениях, приспособленных для жилья), коллективные домохозяйства (совместно

¹ Итоги ВПН-2020. Том 11 Жилищные условия населения. Методологические пояснения. [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Tom11_Metodolog_VPN-2020.docx.docx

проживающие группы людей, в том числе постоянно живущие в учреждениях социального и медицинского обслуживания, казармах, местах заключения, религиозных организациях) и домохозяйства бездомных.

К домохозяйствам бездомных таким образом при переписи относятся только «уличные бездомные», т.е. те, кто не проживает ни в каком жилом помещении – ни частном, ни коллективном (учреждении). Переписчики должны их переписать там, где их застала перепись. Как отмечает заместитель начальника управления статистики населения и здравоохранения, «категория “бездомные” не включает в себя тех, кто проживает в приютах, и тех, кто занимает пустующие дома в сельской местности»².

Все бездомные граждане, находящиеся на момент переписи в специализированных учреждениях системы социальной защиты (центрах социальной адаптации, социальных гостиницах, домах ночного пребывания и т.д.) переписываются и учитываются как коллективные домохозяйства. Понять, сколько человек было переписано в учреждениях – нельзя. Однако, учитывая данные по коечному фонду государственных учреждений для лиц без определенного места жительства³, максимально могло быть переписано 7861 чел. в 2021 г.

Необходимо обратить внимание еще на одну категорию населения, выделенную среди типов занимаемого жилья – проживающие в гостиницах. В соответствии с методическими указаниями в гостиницах, больницах, домах отдыха, санаториях и т.п. переписывались только те лица, которые не имели другого места жительства. Таким образом, эту категорию можно отнести к «скрытым бездомным».

В случае переписи в других помещениях, приспособленных для жилья (вагончик, бытовка, хозблок, баржа и т.п.) должно отмечаться, какое именно это жилое помещение. В целом, можно отметить, что людей, проживающих в таких местах, можно считать группой высокого риска бездомности.

Во время Переписи населения-2020 было переписано крайне мало бездомных граждан по сравнению с предыдущими переписями 2010 и 2002 гг. Численность бездомных граждан составила всего 11 285 человек, что почти в 5,6 раз меньше, чем зафиксировано в ходе Переписи 2010 – 64 077 человек и в 12,6 раз меньше, чем в

² Бойко А. Число бездомных снизилось в 6 раз за 10 лет // Ведомости. 19.01.2023. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2023/01/19/959587-chislo-bezdomnih-snizilos-v-6-raz> (дата обращения 12.10.2023).

³ Форма 4-собес, данные ЕМИСС.

Переписи 2002 – 142 559 человек. Отметим, что категория проживающих в гостиницах, напротив, выросла по сравнению с Переписью-2010 и достигла 56501 чел. (в 2021 г. в 1,8 раз больше, чем в 2010). Категория проживающих в других жилых помещениях в 2021 г. сократилась в 3 раза по сравнению с 2010 г. и в 8,7 раза по сравнению с 2002 г. (таблица 1).

Таблица 1

Численность проживающих в различных типах жилья и численность бездомных граждан, человек

	Вид жилого помещения	Городские и сельские населенные пункты, чел	Городские населенные пункты, %	Сельские населенные пункты, %
2021	в специализированных учреждениях*	До 7861		
2010				
2002				
2021	Бездомные (= уличные бездомные)	11 285	94,8	5,2
2010		64077	93,3	6,7
2002		142559	94,3	5,7
2021	в гостиницах (= скрытые бездомные)	56 501	90,1	9,9
2010		31184	91,7	8,3
2002		48032	88,6	11,4
2021	в других жилых помещениях (= группа риска)	127 837	58,4	41,6
2010		404291	81,3	18,7
2002		1 121 458	87,1	12,9

* По специализированным учреждениям дана оценка на основании числа фактически развернутых коек по данным формы 4-Собес за 2021 г.

Источники:

Всероссийская перепись населения 2002 года. Том 11. URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=20>.

Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 9. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.

Всероссийская перепись населения 2021 года. Том 11. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom11_Zhilishchnye_usloviya_naseleniya.

Вероятно, на такое снижение числа охваченных переписью бездомных людей повлияло то, что Перепись-2020 проходила с использованием нескольких форматов, в том числе электронно через портал Госуслуги, и в меньшей степени с помощью переписчиков. Такой формат Переписи фактически исключает возможность участия бездомных граждан, которые зачастую не зарегистрированы на Госуслугах, не имеют доступа к интернету, не имеют смартфонов.

В случае с бездомными людьми, не имеющими регистрации по месту жительства, невозможно и проведение контрольных мероприятий, нескольких попыток переписчиков заставить данного человека в своём жилье. Перепись бездомных людей не может проводиться без специальной подготовки и специальных усилий переписчиков. Недостаточно обычным переписчикам по возможности как бы по ходу дела переписывать и бездомных граждан. На это должны быть направлены команды подготовленных переписчиков, занятых решением именно этой задачи. Например, в Москве перепись бездомных в ходе Всероссийских переписей населения осуществляется совместно с МВД и муниципальными структурами в местах, где известно о высокой концентрации бездомных людей, но в других местах бездомные люди переписаны не будут.

Сельские бездомные составляют 5% от всех переписанных домохозяйств бездомных в 2021 г., 7% в 2010 г. и 6% в 2002 г.

Рассмотрим данные по федеральным округам. В 2021 г. почти 62% переписанных бездомных находится в ЦФО (59% - в Москве), на втором месте СФО – 12,6%, на третьем – ПФО (8,1%). В 2010 г. на ЦФО приходилось лишь 13% охваченных бездомных граждан, а лидерами по числу бездомных были УФО (28%) и СФО (21%) (таблица 2).

Таблица 2

Население домохозяйств бездомных по федеральным округам

	2021		2010		2002	
	Бездомных, чел	%	Бездомных, чел	%	Бездомных, чел	%
Российская Федерация	11 285	100	64077	100	142559	100
Городские населенные пункты	10 696	95	59790	93	134409	94
Сельские населенные пункты	589	5	4287	7	8150	6
Центральный федеральный округ	6 942	61,5	8515	13,3	31036	21,8
Северо-Западный федеральный округ	477	4,2	6697	10,5	35821	25,1
Южный федеральный округ	368	3,3	3484	5,4	24604	17,3
Северо-Кавказский федеральный округ	-	-	665	1,0		
Приволжский федеральный округ	911	8,1	8933	13,9	7138	5,0
Уральский федеральный округ	560	4,9	17826	27,8	6938	4,9
Сибирский федеральный округ	1 418	12,6	13740	21,4	17116	12,0

Дальневосточный федеральный округ	609	5,4	4217	6,6	3284	2,3
--------------------------------------	-----	-----	------	-----	------	-----

Источники:

Всероссийская перепись населения 2002 года. Том 11. URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=20>.

Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 9. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.

Всероссийская перепись населения 2021 года. Том 11. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom11_Zhilishchnye_usloviya_naseleniya.

Рассматривать данные Переписи 2021 г. подробнее по отдельным субъектам РФ не имеет практической пользы, так как в большинстве регионов смогли переписать от единиц до нескольких десятков человек, лишь в 15 регионах было переписано более 100 человек (таблица 3).

Таблица 3

Население домохозяйств бездомных по отдельным субъектам Российской Федерации, человек

Регион	Человек
г. Москва - городские населенные пункты	6 637
Республика Коми	297
Республика Крым	208
Республика Башкортостан	141
Пермский край	136
Самарская область	255
Свердловская область	241
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	153
Алтайский край	101
Иркутская область	367
Кемеровская область – Кузбасс	246
Новосибирская область	105
Омская область	441
Хабаровский край	105
Амурская область	243

Источник: Всероссийская перепись населения 2021 года. Том 11. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom11_Zhilishchnye_usloviya_naseleniya.

По данным Переписи-2020 в гостиницах (и подобных организациях) постоянно проживали 56501 человек. Большинство из них в трёх федеральных округах. На долю ЦФО приходится 47%, 15% проживали в ЮФО и 12% в СФО. По сравнению с данными Переписи-2010 доля ЦФО снизилась, в основном за счет роста доли ЮФО с 6% до 15% (таблица 4).

Таблица 4

Проживающие в гостиницах по федеральным округам

	2021		2010	
	В гостиницах, чел	%	В гостиницах, чел	%
Российская Федерация	56 501	100	31184	100
Центральный федеральный округ	26 402 (Москва - 20 534)	46,7	17259 (Москва - 13194)	55,3
Северо-Западный федеральный округ	3 137	5,6	1978	6,3
Южный федеральный округ	8 594	15,2	1788	5,7
Северо-Кавказский федеральный округ	718	1,3	517	1,7
Приволжский федеральный округ	3 747	6,6	3196	10,2
Уральский федеральный округ	3 314	5,9	2018	6,5
Сибирский федеральный округ	6 470	11,5	3067	9,8
Дальневосточный федеральный округ	4 119	7,3	1361	4,4

Источники: Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 9. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.

Всероссийская перепись населения 2021 года. Том 11. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom11_Zhilishchnye_usloviya_naseleniya.

2.1.2 Административная статистика: форма 4-собес

Административные данные – один из важнейших источников данных о бездомных людях в разных странах. В России такая статистика охватывает тех, кто обращался за помощью в специализированные социальные учреждения. Данные по специализированным учреждениям для бездомных людей содержатся в статистической форме №4-собес (сводная) "Сведения об учреждениях социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий". В данном разделе проведем анализ данных этой формы за ряд последних лет⁴⁵.

⁴ Отчеты по форме 4-собес за 2019-2022 г. Минтруд России. Статистическая информация. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/opengov/18>.

⁵ ЕМИСС. Численность граждан, обслуженных в течение года в учреждениях социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий. URL: <https://fedstat.ru/indicator/41595>.

Основной тип учреждений для бездомных граждан – центры социальной адаптации. На их долю в 2012 г. приходилось 57% обслуженных в течение года, а в 2022 г. уже 64%. Кроме центров социальной адаптации в систему учреждений также входят дома ночного пребывания, социальные приюты, социальные гостиницы и «прочие» учреждения. Отметим, что за 10 лет число домов ночного пребывания, где людей размещают только на ночь, а днем им необходимо покинуть помещение до вечера – снизилось. Доля обслуженных в этих учреждениях также существенно сократилась (с 15% до 7%) (таблица 5).

Таблица 5

Доля обслуженных в течение года в разных типах учреждений от общего числа обслуженных, %

	2012	2015	2017	2019	2020	2021	2022
Дом ночного пребывания	15,3	13,6	16,2	16,0	6,9	7,2	7,3
Социальный приют	2,9	2,7	3,1	3,4	3,4	3,2	3,7
Социальная гостиница	1,6	0,9	1,0	2,1	1,5	2,2	1,4
Центр социальной адаптации	57,2	56,4	59,7	56,5	65,1	66,0	64,1
Прочие	23,0	26,4	20,0	21,9	23,0	21,4	23,5

Источник: расчеты автора по данным отчетов по форме 4-собес.

В целом количество учреждений и зданий учреждений за рассматриваемый период выросло, однако при этом число фактически развернутых коек снизилось на 8%. Причем число коек в центрах социальной адаптации сократилось по сравнению с 2012 г. на 19%. Рост числа учреждений и зданий произошел только за счет увеличения числа «прочих» видов учреждений (таблица 6).

Таблица 6

Число учреждений, число зданий и число фактически

	Число учреждений		Число зданий учреждений		Число фактически развернутых коек	
	2012	2022	2012	2022	2012	2022
Всего	142	157	206	214	8497	7 823
Дом ночного пребывания	33	22	39	24	1049	687
Социальный приют	6	8	9	9	365	453
Социальная гостиница	7	5	11	5	213	287
Центр социальной адаптации	66	49	110	109	5487	4 445
Прочие	30	73	37	67	1383	1 951

Источники: Отчеты по форме 4-собес.

На фоне не очень значительного снижения числа фактически развернутых коек произошло радикальное снижение числа обслуженных в течение года. С 2014 г. по 2019 г. число обслуженных бездомных за год сократилось в 2,5 раза (с 132 043 до 52 004 человек в год). В 2014 г. было пиковое значение – число обслуженных за год увеличилось почти на треть по сравнению с 2013 г., затем вернулось на уровень показателей предыдущих лет, а после 2016-2017 гг. начало существенно сокращаться. Минимальное значение было в 2020-2021 гг., что вероятно объясняется закрытостью учреждений системы социальной защиты на карантины, когда принятие новых людей на обслуживание было ограничено. В следующие годы число обслуженных стало расти, но не вернулось на допандемийный уровень. Видно, что основной вклад, как в пиковое значение в 2014 г., так и в снижении числа обслуженных в 2017-2019 гг. вносили показатели Москвы. В Москве к 2019 г. произошло радикальное сокращение числа обслуженных бездомных в течение года (с 36500 в 2014 году до 2196 в 2019 г.) (рисунки 1). Также произошло резкое сокращение числа обслуживаемых в Республике

Башкортостан (с 11833 человек в 2014 г. до 456 человек в 2019 г.).

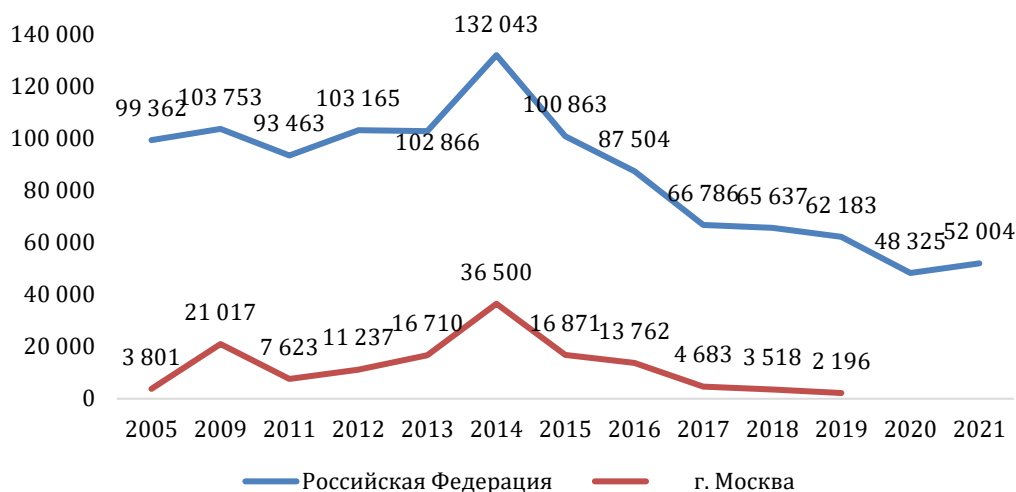


Рисунок 1 – Численность граждан, обслуженных в течение года в учреждениях социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий в России и в Москве, чел

В 10 регионах не было обслуженных в учреждениях социальной помощи для лиц без определенного места жительства на протяжении 2006-2019 гг.: Воронежская, Костромская, Курская, Ленинградская, Мурманская области, Ямало-ненецкий АО, Республика Алтай, Республика Саха (Якутия), Еврейская АО, Чукотский АО. Еще в 4 регионах такая работа не велась на протяжении последних лет: Белгородская область и Псковская область (с 2015), Смоленская область (с 2016), Магаданская область (с 2019).

Форма 4-собес с 2011 года не включает в себя сведения по регионам Южного федерального округа и Северо-Кавказского федерального округа. Поэтому о работе в 13 регионах сведений нет, однако до 2011 года в 5 из них не было обслуженных – в Адыгее, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкессии, Чечне. А общая динамика по этим федеральным округам схожа с динамикой в целом по России. Если в 2014 г. было обслужено 13647 человек, то в 2019 г. только 6664 человека.

В остальных 57 регионах ежегодно происходило обслуживание бездомных граждан. При этом с 2015 г. по 2019 г. в 42 регионах число обслуженных сократилось и только в 15 регионах число обслуженных выросло.

Далее рассмотрим подробнее, как менялась численность обслуженных в разных типах учреждений. По сравнению с 2012 годом в 2021 году численность обслуженных в домах ночного пребывания сократилась в 4,2 раза, в социальных

приютах – в 1,8 раза, в социальных гостиницах в 1,4 раза, в центрах социальной адаптации в 1,7 раза и в прочих учреждениях в 2,1 раза.

При том, что численность обслуженных в целом по России по всем учреждениям сократилась в 2021 г. по сравнению с 2012 г. в 2 раза, среднее число дней пребывания в учреждениях в расчете на 1 обслуженного выросло в 1,7 раза (с 25 дней в 2012 г. до 43 дней в 2021 г.). Однако в центрах социальной адаптации изменения самые незначительные (с 28 дней до 34 дней) по сравнению с другими типами учреждений (в домах ночного пребывания с 22 дней до 49 дней, в социальных приютах с 35 дней до 93 дней, в социальных гостиницах с 37 дней до 100 дней, в прочих учреждениях с 19 дней до 42 дней).

Доля женщин среди обслуживаемых за 10 лет варьировалась от 15% до 21%. Социальные приюты в большей степени стали ориентированы на обслуживание женщин, в них доля женщин выросла с 17% в 2012 г. до 36% в 2021 г., тогда как в других типах учреждений произошло снижение доли женщин среди обслуженных (таблица 7)

Таблица 7

Доля обслуженных мужчин и женщин, %

	Мужчины	Женщины
2012	79,4	20,6
2015	81,3	18,7
2017	81,6	18,4
2019	83,3	16,7
2020	84,7	15,3
2021	83,8	16,2

Источник: расчеты автора по данным отчетов по форме 4-собес.

В статистике по обслуженным также выделяются две категории обслуживаемых – лица без определенного места жительства и лица, освободившиеся из мест лишения свободы. Доля лиц, освободившихся из мест лишения свободы, составляла среди всех обслуженных за год в 2012 г. 17%, а в 2021 г. 21%.

Трудоустройство является одним из основных механизмов для человека выйти на самообеспечение с возможностью дальнейшей самостоятельной жизни. К сожалению, доля трудоустроенных среди всех обслуженных за год остается практически неизменной и даже немного сократилась в 2022 г. (8%) по сравнению с

2012 г. (10%). В данном направлении прогресс не был достигнут, несмотря на более длительный период проживания обслуживаемых в учреждениях и снижении нагрузки на специалистов по социальной работе. Доля трудоустроенных в несколько раз сократилась среди обслуживаемых в социальных приютах (с 17% в 2012 г. до 5% в 2022 г.). Также доля трудоустроенных сократилась в центрах социальной адаптации (с 10% до 6%). В то же время доля трудоустроенных выросла среди обслуженных в социальных гостиницах до 30% по сравнению с 11% в 2012 г. и домах ночного пребывания (с 12% до 19%). В «прочих» учреждениях доля трудоустроенных росла с 2012 г. до 2019 г., однако затем начала снижаться (таблица 8).

Таблица 8

Доля трудоустроенных среди обслуженных по типам учреждений, %

	2012	2015	2017	2019	2020	2021	2022
Дом ночного пребывания	12,2	16,9	21,6	21,5	17,0	16,8	18,7
Социальный приют	16,5	13,1	7,1	7,7	5,5	4,6	4,8
Социальная гостиница	11,4	16,0	35,2	14,0	28,2	11,9	29,8
Центр социальной адаптации	10,3	7,3	8,7	7,0	6,8	6,1	6,2
прочие	6,8	7,8	12,8	14,1	11,3	10,6	9,8

Источник: расчеты автора по данным отчетов по форме 4-собес.

Для инвалидов и пожилых бездомных граждан основной механизм дальнейшего жизнеустройства, который может предоставить государство – размещение в стационарах социального обслуживания (домах-интернатах). Среди всех обслуженных в течение года в 2012 г. доля направленных в стационары социального обслуживания составляла 2,2%, в 2022 г. – 2,8%. Среди обслуженных в домах ночного пребывания и центрах социальной адаптации самые низкие доли направленных в стационары (2%), среди обслуженных в социальных приютах и социальных гостиницах самые высокие (6-7%).

2.1.3 Административная статистика: анкета первичного приема

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 53064-2017 "Социальное обслуживание населения. Типы учреждений социального обслуживания и социальные услуги лицам без определенного места жительства и занятий" (утв. и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 5 октября 2017 г. N 1336-ст), а до этого предыдущий ГОСТ Р 53064-2008 предусматривают, что

среди услуг учреждений для бездомных граждан есть следующая услуга: «5.1.1.4 Проведение опроса и первичной социальной диагностики граждан для оценки их реального положения с составлением (при необходимости) Анкеты первичного приема лиц без определенного места жительства и занятий».

В данной анкете есть вопросы, касающиеся пола, возраста, семейного положения, наличия и числа детей, образования, сферы занятости и должности, веры, наличия и срока судимости, населенного пункта, откуда приехал человек, стажа бездомной жизни, причины бездомности, что тревожит человека, отношений с другими бездомными людьми, действий, которые человек предпринимал, попыток искать работу, планов на будущее, опыта проживания в специальных учреждениях, увлечений, а также видов социальных услуг, которые человек считает необходимыми ему. Таким образом, это достаточно широкий набор параметров, которые могли бы позволить описать социально-демографический профиль бездомных граждан.

В каждом учреждении собираются сведения о получателях услуг, в том числе, часто с использованием данной единой анкеты. Собранная информация могла бы составить базу данных по клиентам учреждений для бездомных граждан по всей России. Однако эти данные остаются на уровне учреждений, остаются в бумажном виде в личном деле получателей услуг и не объединяются в единую базу. Они не доступны для исследовательского анализа и заполняются как простая формальность.

2.1.4 Административная статистика: ЕГИССО

ЕГИССО – Единая государственная информационная система социального обеспечения – административная база данных, которая должна аккумулировать информацию от всех регионов по всем категориям, которым оказывают какую-либо социальную поддержку или социальное обслуживание. Пока по категории «лица без определенного места жительства» доступных данных практически нет. Так, по состоянию на сентябрь 2023 г. в системе отображаются данные только из 8 субъектов Российской Федерации по 280 людям, которые получили какие меры социальной защиты.

Кроме того, возможности для анализа, доступные в системе, крайне ограничены. Есть только информация о числе получателей в текущем месяце в разрезе категорий или мер социальной поддержки, о количестве назначений в текущем месяце

и средний размер назначения в рублях. Нет возможности узнать такие социально-демографические характеристики как пол и возраст получателей мер поддержки.

2.2 Ситуация в сфере помощи бездомным людям: на примере Москвы

В данном разделе рассмотрим результаты экспертных интервью, проведенных в Москве. В предыдущем разделе мы отмечали, что в России нет достоверной статистики по числу бездомных людей, в том числе по числу уличных бездомных. Однако у организаций, работающих с людьми на улице, есть свои представления о том, сколько в Москве может быть нуждающихся.

Проведенные интервью с экспертами дают возможность сформулировать следующие тезисы, касающиеся численности бездомных людей. Количество бездомных людей, видимых на улице, в центре Москвы уменьшилось в разы, так как большинство трудоспособных людей находятся в трудовых домах и попадают на улицу на некоторое время из-за алкогольных срывов. На улице в центре Москвы, где больше возможностей получить поддержку от некоммерческих организаций, остались в основном хронически бездомные люди, которые не готовы уйти с улицы, не употреблять алкоголь, жить и работать в условиях, которые предлагают трудовые дома или некоммерческие организации, имеющие реабилитационные программы. Оценки численности данной группы – 2-3 тысячи человек.

Мигрируют между трудовыми домами, периодически оказываясь на улице – порядка 20 тысяч человек. Таким образом, несмотря на то, что видимая бездомность в Москве уменьшилась, проблема бездомности остается острой, но в большой степени она скрыта от глаз в трудовых домах. В ситуацию бездомности попадает большое число людей, в том числе трудовых мигрантов из регионов России, которые теряют работу и возможность снимать жилье, в том числе хостелы. В целом число бездомных людей увеличивается.

В Москве на окраинах есть также много бездомных людей, есть много палаточных лагерей, где живут бездомные, но эти люди практически не контактируют с существующей системой поддержки.

Больше информации о числе бездомных людей в Москве и их социально-демографическом профиле, можно было бы узнать через механизм регистрации по

адресу ЦСА (Центра социальной адаптации) для всех, кто нуждается в такой регистрации вне зависимости от факта проживания в ЦСА. Пункт 24 «Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах России» указывает, что лица без определённого места жительства могут регистрироваться по адресу социальной организации на срок, определённый по взаимному соглашению сторон (в том числе, если нет паспорта, то по заявлению). Требования о том, что человек должен проживать в учреждении нет, однако на практике регистрируют только тех, кто проживает и на время проживания.

За последнее десятилетие произошли институциональные изменения в системе поддержки бездомных людей. Эксперты отмечают появление большого числа различных женских приютов, где могут найти помощь женщины, в том числе с детьми, оказавшиеся в ситуации бездомности не редко и из-за насилия в семье. Поэтому сейчас не составляет большой проблемы найти место в приюте для такой категории нуждающихся.

Число активных некоммерческих организаций, работающих с бездомными в Москве, за 10 лет выросло примерно в 2 раза. Это дает людям возможность обратиться за поддержкой в разные организации, выбрать, где получать помощь. Разным людям могут подойти разные подходы, которые реализуют организации.

В Москве несколько некоммерческих организаций открыли Дневные центры, которые стали предоставлять такие срочные услуги, как душ, стирка, некоторые из них помогают с восстановлением документов, оказывают другие социальные услуги или психологическую поддержку. Дневные центры – это безопасные места, в которых бездомные люди могут находиться днем и получить поддержку. Также в Москве и Подмосковье открылось несколько негосударственных реабилитационных приютов. Существенным изменением является развитие большого числа различных трудовых (рабочих) домов. В то же время число мест в государственном центре социальной адаптации сильно снизилось, было закрыто несколько филиалов. Данные изменения соответствуют общему движению в стране по передаче предоставления социальных услуг от государственных учреждений к негосударственным поставщикам.

Фактически в трудовых домах находится основная масса людей, оказавшихся в ситуации уличной бездомности, поэтому остановимся на них подробнее. По словам одного из экспертов, только в Подмосковье 900 домов, которые участвуют во

внутреннем чате, а есть и те, кто ни с кем не контактирует. В среднем в них живут по 30 человек.

Эксперты сходятся во мнении, что трудовые дома есть очень разные – в одних предлагают хорошие условия, в других могут удерживать силой, кормить просроченной едой и т.д. Также, хотя в трудовых домах работающие получают заработную плату, есть широкая система штрафов, которая лишает человека возможности накопить заработанное.

По мнению руководителя дома трудолюбия «Ной», уличные сервисы удерживают людей на улице и способствуют тому, что люди выбирают улицу и алкоголь вместо работы. По мнению других организаций – рабские условия рабочих домов задерживают людей в состоянии бездомности.

Отношение к трудовым домам в среде некоммерческих организаций очень неоднозначное. С одной стороны, это места, в которых люди находятся и не живут на улице. С другой стороны, рабочие дома не ставят целью помочь людям справиться с бездомностью и влиться в обычную жизнь. Люди остаются в ситуации бездомности и годами не выходят из трудного положения. Руководитель дома трудолюбия «Ной» указывает на то, что причиной такой ситуации является алкоголизм и отсутствие в стране эффективного лечения данного заболевания. В других некоммерческих организациях видят причину в том, что сама схема работы рабочих домов не дает возможности людям накопить ресурсы для самостоятельной жизни. Рабочие дома заинтересованы в рабочей силе, которую они эксплуатируют для заработка. Люди проводят несколько лет мигрируя между трудовыми домами, пока у них не заканчиваются силы и они опять не оказываются на улице, но в более изможденном состоянии, с подорванным здоровьем.

Дом трудолюбия «Ной» делает в своей работе упор на создание среды, в которой пьющий человек может жить трезво в трезвом окружении. В организации уверены, что лишь немногие могут продолжать трезвую жизнь вне такой общины. При этом за годы работы организации и так как через организацию проходит очень много людей (в разы больше, чем через все другие приюты) достаточно много людей смогли начать самостоятельную жизнь. И в работе «Ноя» есть направление поддержки людей, которые начинают самостоятельную жизнь.

Несколько экспертов отмечали, что сам подход трудовых общин вполне имеет право на существование, как один из вариантов помощи, который может кому-то

хорошо подойти и дать хороший результат. Трудовые дома, как и другие схемы поддерживаемого (транзитного) трудоустройства могут отлично работать легально и в интересах подопечных, но в России пока так не происходит в абсолютном большинстве трудовых домов, хотя есть и исключения.

Еще один немаловажный аспект, что создают и управляют такими домами люди, которые не имеют профильного образования по психологии или социальной работе, но они получают власть над людьми и чаще всего ей пользуются.

Другой эксперт подчеркнул, что проблема не в существовании самой системы трудовых домов, а в том, что государство не предлагает для трудоспособных людей, испытывающих различные сложности, какой-либо работающей альтернативы, которая бы обеспечивала их включение в обычную жизнь. А трудовые дома предлагают – кров, еду и тяжелую работу, за которую можно получить небольшие, но деньги. И у людей нет другого выбора.

В 2009-2012 гг. в Москве была образована и действовала Сеть «Если дома нет», неформальное объединение ряда некоммерческих организаций, помогающих бездомным людям. В рамках работы Сети удалось наладить тесное общение между представителями основных организаций, работавших в то время в Москве, за счет регулярных встреч членов Сети и приглашенных участников, а также ряда круглых столов с участием органов власти, на которых обсуждались конкретные проблемы – восстановление паспорта с участием представителей миграционной службы, оформление полисов ОМС и доступ к медицинской помощи с участием представителей департамента здравоохранения, восстановление документов для мигрантов и взаимодействие с посольствами с участием представителей ряда соседних с Россией стран. Деятельность Сети дала толчок развитию взаимодействия между некоммерческими и религиозными организациями, но сама Сеть как неформальное объединение со временем распалась. Тем не менее, костяк организаций сохранил тесное общение, которое перешло в формат whatsapp чатов. Кроме того, появились чаты, объединяющие более широкий круг организаций, работающих с бездомными людьми, в первую очередь это чат, созданный Департаментом социальной защиты населения Москвы, чат по Московской области и чат по женским приютам. Как отметили опрошенные эксперты, сейчас общение стало более формализованным, обсуждаются конкретные подопечные или рабочие нужды, это оперативное общения по поводу общих проблем или общих подопечных.

Пандемия коронавируса сплотила организации, было более тесное общение, а после событий 2022 года в общении организаций появилась настороженность. Кроме того, как отметил, один из экспертов, возможно, появилась какая-то усталость от неэффективности этого взаимодействия. На протяжении многих лет обсуждалась идея системного взаимодействия между организациями, создание цепочки помощи, как это работает в других странах, когда несколько организаций совместно ведут определенный случай, оказывая свою специализированную помощь и не дублируя усилия друг друга. В Москве взаимодействие в большей степени остается на уровне общения конкретных людей из разных организаций, но это не институциональное взаимодействие. Хотя многие организации тесно сотрудничают с теми организациями, которые оказывают медицинскую помощь. Кроме того, у каждой организации свое понимание проблемы бездомности и свой подход к работе или общению с бездомными людьми.

Открытие в Москве филиала «Ночлежки» в 2017 году (одна из старейших благотворительных организаций, помогающих бездомным в Санкт-Петербурге более 30 лет) сопровождалось громкими дискуссиями в социальных сетях. Кроме того, сама организация профессионально организует акции по привлечению внимания в проблеме бездомности и активно ведет фандрайзинговую и просветительскую деятельность. По признанию московских коллег это способствовало тому, что в обществе поддержка бездомных стала чаще восприниматься как что-то нормальное. О бездомности стали больше говорить, но кардинальных изменений не произошло, много непонимания и негатива также сохраняется, в том числе как со стороны рядовых граждан, так и со стороны государственных служащих.

С началом пандемии частные пожертвования кардинально сократились. В то же время, в пандемию был рост волонтерского интереса к помощи бездомным людям. Кроме поддержки и волонтерского участия со стороны населения работа всех организаций, помогающих бездомным, сталкивается и с напряжением со стороны населения – жалобы, проверки сопровождают деятельность организаций. Эти моменты решаются в рабочем порядке, организации стараются учитывать запросы и максимально организовывать свою работу так, чтобы она вызывала минимум недовольства со стороны обычного населения.

Опрошенные эксперты сходятся во мнении, что у Департамента социальной защиты населения (ДСЗН) Москвы есть заинтересованность в большем понимании

проблемы, в налаживании работы с бездомными людьми, в том числе и во взаимодействии с некоммерческим сектором в этой сфере. Важным новшеством является появление понятного работающего канала связи между некоммерческими организациями и представителями власти и возможность оперативно решать возникающие вопросы через чат. Таким образом, хоть и в ручном режиме, но конкретные вопросы решаются. Но этого всё равно недостаточно, в том числе, потому что на уровне государства нет понимания проблемы бездомности и четкого системного стратегического видения необходимых действий. Кроме того, по определенным вопросам интересы ДСЗН и НКО (некоммерческих организаций) не совпадают.

Еще одно заметное изменение последних 10 лет, что многие некоммерческие организации, помогающие бездомным людям, получили опыт грантовой поддержки, как от федерального, так и московского правительства. Например, на грантовые средства открывались и работали дневные центры ряда организаций. Однако, как отметили эксперты, приоритеты в настоящее время меняются и бездомные люди уже не в тренде, как были несколько лет ранее.

В Москве действует Центр социальной адаптации им. Е. Глинки, государственное учреждение, ответственное за работу с бездомными людьми. За последние 10 лет в нем много раз менялось руководство, что негативно влияет на взаимодействие с некоммерческими организациями. Есть несколько организаций, которые более тесно сотрудничают с ЦСА, у которых есть совместные проекты, есть те, кто работает параллельно практически не пересекаясь, но обмениваясь подопечными. Ряд НКО не заинтересованы в таком взаимодействии или не поддерживают подходы, которые там практикуются. При этом, как отметил один из экспертов, взаимодействие нужно, но его не удастся наладить, что приводит к дублированию работы, невозможности выработать совместный план действий в интересах человека. В каких-то направлениях ресурсов и возможностей больше у ЦСА, в каких-то у некоммерческих организаций и синхронизация действий точно бы имела положительный результат.

В работе ЦСА за последние годы произошло несколько существенных изменений. Во-первых, закрытие нескольких филиалов, а следовательно значительное снижение коечного фонда (с 1500 коек до 540). Дополнительно есть места для ночного пребывания (утром надо покинуть учреждение, каждую ночь оформляют на новую

койку). Во-вторых, введение более строгих норм относительно длительности пребывания в учреждении и самого порядка проживания. С одной стороны, многие бездомные не хотят обращаться за помощью в ЦСА, так как не устраивают условия, отношение сотрудников, не видят смысла. С другой стороны, на полустационарное социальное обслуживание фактически могут рассчитывать только бездомные люди, имевшие ранее регистрацию в Москве. Для других возможно только ночное пребывание и их стараются перенаправить в НКО, чтобы им оплатили дорогу в регион, где сохранилась или где была последняя регистрация по месту жительства. Это приводит к тому, что в ЦСА много свободных коек, а услуги в течение года получают относительно немного людей, как было показано в подразделе выше.

По мнению представителей некоммерческого сектора сейчас бюджет, который расходуется на деятельность ЦСА, тратится неэффективно, в том числе, потому что результативность работы не оценивается в разрезе числа людей, выбравшихся из ситуации бездомности. Один из опрошенных экспертов отметил, что в последнее время у сотрудников ЦСА возникают идеи, что необходимо продолжать что-то делать после того, как люди выходят из центра, чтобы проведенная работа не обрывалась и не терялась.

Опрошенные эксперты обратили внимание на то, что после закрытия около года назад филиала «Филимонки» (400 мест), который специализировался на уходе за тяжелыми инвалидами, возникла большая проблема с устройством таких бездомных людей. Однако после долгого перерыва, вроде бы, тяжелых инвалидов снова начинают принимать в ЦСА.

Как мы уже отмечали ранее, количество бездомных, в том числе уличных бездомных в Москве никто не знает, но точно можно сказать, что возможности нескольких московских организаций, которые предоставляют срочные услуги бездомным людям, намного меньше, чем потребность в таких услугах. Каждая из организаций ограничена в своих ресурсах и предоставляет услуги только в определенные дни/часы и если бы часов работы было бы больше, то и людей обслуживалось бы больше.

Хотя появление дневных центров, безусловно, улучшило ситуацию с доступностью душа и стирки в Москве, но этого крайне мало, чтобы говорить о реальной доступности. Например, в Москве работает 36 стиральных машинок для уличных бездомных людей. Это лучше, чем было 10 лет назад, когда их было 2, но

очевидно недостаточно. Ряд дневных центров работают только по предварительной записи. Государственная система дезинфекционных станций, где любой человек может прийти и помыться, а также пройти дезинфекционную обработку, за последние 10 лет не изменилась.

Раздачей бесплатной еды занимаются достаточно много организаций в разные дни и в разных местах. Однако в основном точки раздачи еды сосредоточены в центре. Мало кто из организаций раздают еду регулярно, большое количество организаций делают это раз в неделю или два раза в неделю. Спрос на такую помощь довольно большой, в том числе, в спальных районах. Как и гигиенические услуги, важно, чтобы такая поддержка была доступна в разных районах города, а не только в центре. Еще один аспект – это то, как организован процесс раздачи еды. Несколько экспертов подчеркнули, что необходимо менять стандарты такой работы («время кормления с колен прошло»).

Отношение к таким срочным услугам различается в сообществе организаций, помогающих бездомным людям. С одной стороны, это базовые потребности, которые помогают людям выжить. Точки раздачи еды, дневные центры – это места, где человек, оказавшийся на улице, может обратиться за помощью, получить информацию, чтобы сделать следующий шаг. С другой стороны, у большинства организаций хватает ресурсов только на саму раздачу еды, но не на предоставление более квалифицированной социальной помощи. При этом ряд экспертов считают, что доступность бесплатной еды, возможности переодеться в новую чистую одежду и т.д. может задерживать людей на улице. Как отметили несколько опрошенных экспертов, на все точки раздачи питания в центре Москвы ходят одни и те же 2000 человек.

Для уличных бездомных людей проблематично получить медицинские услуги, в которых многие из них очень нуждаются. Как отмечают эксперты, в Москве ситуация с доступностью экстренной скорой помощи лучше, чем во многих регионах России. Скорая помощь при наличии показаний забирает пациентов с улицы, в том числе без документов. Однако большая проблема в том, что сроки госпитализации очень короткие, несколько дней, а у бездомных людей нет места, где они могли бы спокойно долечиться «по месту жительства». После выписки люди нуждаются в долечивании, в амбулаторном обслуживании, в восстановительном периоде, а это сделать в условиях уличной жизни невозможно.

Положительным изменением за прошедшее десятилетие является развитие в

московских больницах штата социальных работников (социальных координаторов), которые действительно стали заниматься решением социальных вопросов пациентов. Социальные координаторы по своей инициативе выходят на некоммерческие организации для дальнейшего устройства бездомных пациентов или решения каких-то вопросов. Однако в сложных случаях, когда человеку нужно постоянное лечение и уход, найти организацию, готовую его принять сложно («начинается пинг-понг» как выразился один из респондентов).

Существенных изменений в доступе к плановой медицинской помощи не произошло – это всё ещё не доступно или требует сложной организационной деятельности от некоммерческих организаций. Как отметил один из респондентов, за 10 лет появилось больше мест, где бездомных пациентов принимают, но сохраняется проблема, что это недоступно просто обычным людям самим по себе, сохраняется «своячничество», необходимы звонки от некоммерческих организаций.

Доступ к амбулаторному медицинскому обслуживанию в рамках ОМС появляется у людей, проживающих в приютах, после восстановления паспорта и медицинского полиса. С 2013 года для получения полиса не требуется регистрация по месту жительства, можно обращаться в любую страховую компанию по месту фактического проживания. Однако среди бездомных людей всё равно многие без полисов, в том числе из-за утери документов. Один из экспертов, указал, что в последнее время осложнилось получение полиса ОМС, так как теперь его надо получать в электронном варианте и система пока не отлажена.

При этом, как отметили несколько экспертов, у подопечных с полисами возникают сложности с прикреплением к поликлиникам, которые начинают неправомерно требовать регистрацию или подтверждение проживания в конкретном районе. Но, как правило, такие проблемы удается решить. Еще одной проблемой может быть отсутствие средств на лекарства, даже если человек получит назначение врача.

В Москве много лет действовал один здравпункт для бездомных людей (около м. Курская). Он был открыт некоммерческой организацией («Врачи без границ»), затем с 2002 года работал как подведомственное учреждение Департамента здравоохранения Москвы, в 2015 году был передан Департаменту социальной защиты населения. В настоящее время работа в здравпункте осуществляется силами двух некоммерческих организаций («Дом друзей» и «Самю сосиаль»). Другим

некоммерческим организациям намного спокойнее и проще перенаправлять туда людей, нуждающихся в медицинской помощи. Однако, по словам респондентов, функционал пункта сократился, так как теперь он не в системе государственных учреждений.

По сравнению с ситуацией 10 лет назад, уличная медицина получила большее развитие, но она остается неформальной. Так и не приняли законодательство, которое бы позволяло организовать уличную медицину. Медицинская лицензия дается на помещение, то есть можно оказывать помощь только в помещении, а не на улице.

Что касается специализированной помощи, то некоторые организации предлагают тестирование на ВИЧ. Например, по договоренности с центром зависимого поведения два раза в месяц проходит тестирование на ВИЧ, гепатит, сифилис в «Ночлежке». В «Теплом приеме» после заселения в изолятор человек сдает анализы на основные инфекции (ВИЧ, сифилис, гепатит). Также у организаций бывает договоренность с государственной службой о проведении проверки на туберкулез с помощью мобильного флюорографа или, как например, в ДТ «Ной» в домах стараются организовать такую проверку для проживающих. Если проявляется туберкулез, то лечение доступно для всех (но есть проблема, что не все готовы его проходить, т.к. требуется длительное нахождение в туберкулезной больнице).

Если человек обращается сам с просьбой о помощи в получении терапии ВИЧ-инфекции, то развитие ситуации зависит от региона. Так, в «Теплом приеме» отметили, что в Москве это сделать невозможно без постоянной регистрации (временная не подходит). В Московской области при условии получения временной регистрации можно получать терапию. Другой респондент отметил, что ситуация с доступом к терапии в последнее время улучшилась, так как не нужно стоять огромные очереди, которые были ранее. И, кроме того, любой человек без регистрации может получить терапию, встав на учет в ВИЧ-центр на Соколиной горе в Москве.

Очень сложная ситуация с доступом к психиатрической помощи, нуждаемость в которой среди уличных бездомных людей высокая. Доступа нет и его сложно получить даже за деньги, учитывая, что психиатрическая терапия включает в себя прием различных препаратов по сложным схемам, что невозможно в условиях улицы.

Проблема алкоголизма – одна из ключевых проблем большинства уличных бездомных людей. В Москве наркологическое лечение на базе 17 больницы (кроме снятия синдрома абстиненции) доступно только имеющим паспорт с московской

регистрацией или совсем без регистрации. Но получение направления – это сложный многоэтапный процесс, включающий обращение в ЦСА. Для тех, у кого сохранилась регистрация в другом регионе, лечение недоступно. У некоммерческих организаций нет никаких связей с наркологическими учреждениями, никакая совместная работа не ведется. Другая проблема, что даже после лечения люди не перестают быть зависимыми от алкоголя и часто срываются.

В условиях уличной жизни документы быстро и часто теряются. В рабочих домах зачастую забирают паспорта на хранение и в итоге, если человек уходит из такого дома, то он уходит без своих документов. Кроме того, во многих рабочих домах в отличие от дома трудолюбия «Ной» не помогают восстановить паспорт, так как организации в этом не заинтересованы. Там задача – зарабатывать денег, поэтому все остальное уходит на задний план.

При этом по сравнению с ситуацией 10 лет назад сейчас восстановить паспорт стало проще и намного быстрее (в течение 5-10 дней паспорт готов, в том числе при подаче не в своем регионе). Больше мест, где соглашаются принять заявление от бездомных людей. Тем не менее, как отметил один из опрошенных экспертов, основные барьеры для восстановления паспорта сохраняются – это высокий размер пошлины и штрафа, а также негативное отношение со стороны сотрудников ведомств. Не у всех организаций есть ресурсы для оплаты людям пошлины и штрафов, либо они оплачивают относительно небольшое число (например, «Ночлежка» порядка 100 в год, «Друзья на улице» в исключительных случаях своим хорошим знакомым бездомным). В «Каритас» оплачивают только пошлину, но не штраф. В «Ное» трудоспособные люди могут сами заработать себе на пошлину, во всех социальных домах сами себе оплачивают те, кто зарабатывает в месяц более 4 тысяч рублей. За тех, кто зарабатывает в месяц менее 4 тысяч рублей, платит организация.

Большая проблема – восстановление документов лицам, у которых ранее был только советский паспорт. Кроме того, есть люди, которые сами не хотят восстанавливать паспорт, не хотят регистрироваться на Госуслугах, в том числе, потому что имеют большие долги.

Потеря жилья часто сопровождается и потерей регистрации по месту жительства, что приводит к тому, что человеку сложнее реализовать свои права, а в ряде случаев просто невозможно. Некоммерческие организации, не имеющие на балансе жилых помещений, не могут зарегистрировать бездомных людей по месту

пребывания или месту жительства. А в ЦСА, как мы отмечали ранее, регистрируют людей только на время непосредственного проживания в учреждении.

Как отметили опрошенные эксперты, вопрос регистрации продолжает препятствовать оформлению инвалидности, а также постановке на учет в качестве безработного. Отсутствие возможности встать на учет в качестве безработного по месту фактического проживания препятствует доступу людей, оказавшихся в ситуации бездомности, к услугам службы занятости за исключением предоставления списка вакансий, т.е. ни поддержка в виде пособия по безработице, ни бесплатное переобучение, ни участие в других программах службы занятости не доступны.

Что касается оформления пенсии, то её оформить стало в последние годы легче. Как отметил один из респондентов, разница из-за регистрации будет только в том, получит ли человек региональные надбавки. Отметим, что восстановление пенсии и особенно оформление инвалидности фактически невозможно без активного участия социальных работников некоммерческих организаций.

В мире за последние десятилетия одним из лидирующих направлений для решения проблемы бездомности стал подход сопровождаемого проживания (housing first и другие схемы), когда бездомным людям дается жилье в постоянное пользование, а далее их сопровождают различные специалисты, помогая выйти на самообеспечение и наладить самостоятельную жизнь. В таких проектах очень важен индивидуальный подход и формирование отношений доверия между подопечным и поддерживающими специалистами, что возвращает людям смысл жизни. В Москве у нескольких некоммерческих организаций есть опыт похожих проектов (например, проекты заселения в квартиры у Каритас, квартира «Друзей на улице», поддержка подопечных при съеме жилья/хостела у Милосердия и т.п.), но масштабы очень небольшие, пока это единичные истории.

Заключение

Проведенный анализ показал, что Всероссийская перепись населения обладает огромным потенциалом по сбору данных о бездомных людях разных категорий. Всероссийская перепись населения охватывает уличных бездомных граждан, а также скрытые категории бездомных (проживающие в гостиницах и т.п.) и группы высокого риска (проживающие в прочих видах жилья (хозблоки, вагончики и т.п.). Однако этот потенциал практически не используется. Бездомные люди, находящиеся на момент

переписи в специализированных социальных учреждениях учитываются только в составе коллективных домохозяйств. Для анализа ситуации с бездомностью в России важно иметь возможность выделить бездомных граждан, проживающих в системе специализированных социальных учреждений, а также в других коллективных домохозяйствах из общего числа проживающих в коллективных домохозяйствах.

Резкое снижение числа бездомных граждан (в 6 раз по сравнению с Переписью-2010 и 13 раз по сравнению с Переписью-2002) говорит о том, что Перепись-2021 фактически не охватила бездомных граждан.

Перепись бездомных граждан в рамках переписи населения необходимо выделить в качестве отдельной важной задачи, требующей разработки особой методологии и подготовки переписчиков.

Административная статистика охватывает только тех, кто обслуживался в системе специализированных социальных учреждений для лиц без определенного места жительства. Анализ данных формы 4-Собес за период с 2012 до 2022 гг. показывает, что в целом количество специализированных учреждений и зданий учреждений выросло, однако при этом число фактически развернутых коек снизилось. Число обслуженных в течение года сократилось 2,5 раза с 2014 г., но при этом выросло среднее число дней пребывания (с 25 до 43 дней). Снижение числа обслуживаемых в течение года, скорее всего, связаны со снижением предложения со стороны системы учреждений (мест меньше и оборачиваемость коек ниже), а не с радикальным снижением потребности в таких услугах. В то же время возможно и снижение числа обращений, так как велико недоверие к таким учреждениям, с одной стороны, и, с другой стороны, за последние десять лет произошло активное распространение модели рабочих домов, как и открытие некоммерческих и церковных приютов. Молодые и трудоспособные бездомные граждане не обращаются в государственные учреждения без крайней необходимости.

В каждом учреждении собираются сведения о получателях услуг, в том числе, часто с использованием единой анкеты, утвержденной ГОСТ Р 53064-2017. Собранные данные могли бы составить базу данных по клиентам учреждений для бездомных граждан по всей России в случае, если данные будут объединены и доступны для анализа.

Полученные результаты интервью с представителями некоммерческих организаций, помогающих бездомным людям, вносят вклад в развитие представлений

о положении бездомных людей в России и позволяют выделить направления социальной политики в отношении бездомных граждан, требующие развития. На государственном уровне нет стратегического понимания, как должна быть организована и как должна развиваться помощь бездомным людям. Какие должны быть цели и задачи этого направления социальной политики. Развитие срочных и низкопороговых услуг обеспечивает выживание и более сохранное состояние людей на улице, особенно в первое время. В то же время, напротив, может задерживать людей на улице, обеспечивая базовые потребности, в условиях недостатка проектов, направленных на ресоциализацию, повышающих ресурсность людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Развитие проектов, направленных именно на ресоциализацию, изменение образа жизни, требует больше усилий и компетенций от всех участников.

Необходимо переосмысление того, кто такой бездомный человек – что это обычный гражданин, который находится в определенных условиях. Тогда, работая с этими условиями, можно изменить ситуацию с бездомностью.

Сегодня нет понимания, о каком количестве людей речь, и даже единого мнения, кого относить к попавшим в ситуацию бездомности. Без этого понимания невозможно разрабатывать государственные программы, планировать бюджет.

Необходимо изменение отношения к бездомным людям со стороны государственных структур и помогающих организаций, признание их прав на получение поддержки, доступность необходимых услуг и достойное качество этих услуг. Поддержка должна быть доступна в любом районе, тогда больше людей смогли бы быстрее получить помощь, стаж бездомности сократится. Поддержка, в том числе срочные социальные услуги, должна быть такая, чтобы не унижать достоинство человека и не создавать неестественных ситуаций, задерживающих людей в состоянии бездомности.

Крайне необходима профессионализация социальной работы с бездомными людьми, обучение в этой сфере, в том числе для развития сопровождаемого проживания. За рубежом много направлений социальной работы, узкоспециализированные специалисты, множество профессиональной литературы. В России отсутствует системная подготовка, а работа социальных работников осуществляется *«как бы наощупь»*.

Важно развивать проекты, связанные с поддержкой определенных целевых

групп с особыми потребностями (людей с зависимостью, женские проекты, проекты для людей с ментальными особенностями). Есть люди, которым очень сложно найти место у существующих организаций, так как уход за ними требует больших ресурсов (раковые больные, тяжелые инвалиды). Фактически сегодня нет длительной поддержки зависимых, психиатрической помощи. Нужно развитие направления помощи с банкротством, так как очень у многих большие долги, из-за которых люди не хотят возвращаться в свои регионы, не видят смысла официально трудоустраиваться (т.к. все счета арестованы), опускают руки.

Необходимо решение проблемы граждан, у которых последний паспорт был паспортом СССР, не подтверждено гражданство России. Многие из них уже в пожилом возрасте, нуждаются в проживании в домах-интернатах, но не могут быть в них направлены, так как не решен вопрос с документами и пенсией. В итоге такие люди на годы зависают в негосударственных приютах и в ЦСА, которые не предназначены для постоянного проживания. Необходимы законодательные изменения, которые позволили бы таким людям находиться не только в ЦСА, но и в других стационарных учреждениях социального обслуживания.

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Список источников

1. Всероссийская перепись населения 2002 года. Том 11. <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=20> (дата обращения 12.09.2023)
2. Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 9. https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения 12.09.2023)
3. Всероссийская перепись населения 2021 года. Том 11. https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom11_Zhilishchnye_usloviya_naseleniya (дата обращения 12.09.2023)
4. Минтруд России. Статистическая информация. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/opengov/18> (дата обращения 17.10.2023)
5. ЕМИСС. Численность граждан, обслуженных в течение года в учреждениях социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий. URL: <https://fedstat.ru/indicator/41595> (дата обращения 17.10.2023)

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ