

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Факультет правничих наук

Києво-Могилянська школа врядування

Група 1, 2020/2021 навч. рік

_____ О.Д. Калінчук

Аналітична записка

Соціальна дезінтеграція бездомних у місті Києві

Анотація

Замовник: Київська міська державна адміністрація (Департамент соціальної політики)

Мета вирішення проблеми: забезпечення соціальної захищеності безхатченків у Києві.

Рекомендований варіант політики: Варіант 3: Спочатку житло («Housing First»).

Відхилені варіанти політики: Варіант 1: Збереження чинної політики; Варіант 2: Компетенції волонтерам та громадським об'єднанням.

Ця Аналітична записка – результат нашої власної роботи. Її було написано без свідомого відтворення (частково або повністю) оприлюднених результатів інтелектуальної праці, створених іншими особами, без належного посилання на них. Ми даємо згоду на перевірку цієї Аналітичної записки на академічний плагіат та її безоплатне використання в повному обсязі або частково в навчальних цілях.

X

О.Д. Калінчук
студент 2 р.н. МП "Публічне управління та..."

1. Визначення проблеми, придатної для аналізу політики

1.1. Формулювання проблеми

Чим забезпечити соціальний захист бездомним особам в місті Києві?

1.2. Замовник аналізу

Замовником аналізу загалом є виконавчий орган Київської міської ради, а саме Київська міська державна адміністрація, однак структурний орган, що безпосередньо здійснюватиме реалізацію політики є Департамент соціальної політики КМДА.

1.3. Симптоми проблеми

Для розуміння симптомів проблеми необхідно визначити, яка особа є бездомною. Відповідно до Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних людей» бездомність є соціальним становище людини, зумовленим відсутністю в неї будь-якого житла, призначеного та придатного для проживання (а.1 ч.1 ст.2), а бездомною є та особа, що відповідно перебуває у цьому стані. До бездомних осіб також належать безпритульні особи та особи, які мають притулок. До першої категорії відносяться повнолітні особи, які проживають на вулиці, в парках, підвалах, під'їздах будинків, на горищах, об'єктах незавершеного будівництва, в інших місцях, непризначених та непридатних для проживання, у тому числі жилих приміщеннях, що перебувають в аварійному стані (а.3 ч.1 ст. 2); до другої - особи, які отримують послугу тимчасового притулку в закладах для бездомних осіб та інших соціальних закладах і установах, що надають такий притулок (а.8 ч.1 ст. 2). [10]

У доповіді спеціального доповідача ООН бездомність можна визначати трьома вимірами: 1 – відсутність матеріального аспекту мінімально адекватного для проживання житла, та соціального аспекту безпечного місця для соціальних відносин та участі у житті громади; 2 – форма системної дискримінації та соціального виключення, що породжує соціальну ідентичність, через яку «бездомні» утворюють соціальну групу, яка підлягає дискримінації та стигматизації; 3 – визнання бездомних осіб носіями прав, стійкими до боротьби за виживання та гідність. [1]

Таким чином, можна визначити, що *бездомними є особи, у яких відсутні можливості безпечного та адекватного проживання у житлі, та як наслідок вимушені проживати в непризначених та непридатних для цього місцях, користуватись тимчасовим притулком, та піддаються соціальній дискримінації та стигматизації.*

1.3.1. Опис симптомів

При описі симптомів проблеми важливо акцентувати на незахищеності та вразливості цієї категорії населення до зовнішніх подразників, через незадовільний стан здоров'я в екстремальних умовах та недостатнє харчування. Особливо вразливою ця категорія суспільства є до пандемії, адже їхня самоізоляція та підтримка своєї гігієни неможлива через відсутність у них житла.

Іншим аспектом є їх обмеження отримання медичних послуг законним чином. Зокрема, оскільки бездомні особи можуть не мати документів для підтвердження їх особи, то і неможливо отримати безкоштовний тест на COVID-19, адже для цього потрібно підписати декларацію з сімейним лікарем. Також бездомні можуть отримати швидку допомогу, лише у випадку її виклику. При цьому за отримання ліків, харчування, тимчасове перебування в лікарні треба оплачувати, що є неможливим через відсутність або недостатню кількість у них коштів.

Оскільки тимчасовий дохід бездомні отримують через неофіційну працю, то ці особи обмежені в доступі до соціального захисту, зокрема пенсій чи соціальних виплат. Карантинні обмеження при цьому мають більший негативний вплив, адже

бездомні особи мають менше можливостей дістатись місць роботи, через обмеження посадкових місць в транспортах. Із закриттям роботи ринків у березні 2020 року багато осіб також втратили єдині можливості отримання доходу, що також мало негативний вплив на збільшенні бездомності.

Важливим проявом проблеми є упереджене ставлення з боку суспільства та випадки застосування фізичного та морального насильства щодо них. Зокрема, у Києві із закриттям залізничного вокзалу, бездомні вимушені були виходити та ночувати навпроти будівлі, через що представники Національної поліції, комунальних підприємств та «Муніципальною вартою» проводили щонайменше 5 «рейдів» для розігнання бездомних осіб. До того ж, були повідомлення про застосування ними газових балончиків, викидання особистих речей та побиття. [2] При цьому простір довкола вокзалу під час карантину було трансформовано для того, щоб бездомні люди фізично не могли там перебувати.

Іншим негативним аспектом є значна різниця між можливістю попиту та надаваною органами місцевої влади пропозицією притулку. За неофіційними даними, на від 5 до 40 тисяч бездомних осіб в Києві притулки розраховані лише до 150 людей.

Симптомом проблеми також є те, що у зв'язку із введенням карантину та закриттям вокзалів бездомні особи втратили тимчасові місця ночівлі та доступи до раніше можливого дешевого житла, зокрема хостелів.

1.3.2. Причинно-наслідкові зв'язки

Основною причиною появи симптомів проблеми бездомних осіб є втрата та відсутність житла та постійного місця проживання. До причин, що викликають бездомність можна віднести економічну кризу, що супроводжується зменшенням кількості робочих місць, втратою отримання стабільних доходів населення, непропорційне отримання доходів до цін, інфляція.

Іншими причинами появи симптомів є:

- низький рівень ефективного забезпечення та захисту прав та інтересів у сфері ринку житла;
- неможливість держави соціального захисту внутрішньо-переміщених осіб, що була викликана їх масовою міграцією у 2014 році;
- недосконалість законодавчої бази у сфері соціального захисту бездомних осіб;
- наявність соціально-сімейних проблем, зокрема, конфлікти у сім'ї, розлучення.

1.3.3. Доказова база

Для вивчення симптомів та причинно-наслідкових зв'язків було презентовано проаналізовані дані порівняльного емпіричного соціального дослідження «Соціальний портрет бездомних громадян» (2006 року) та «Соціальний портрет бездомних осіб» (2012 року), що були проведені Центром перспективних соціальних досліджень на замовлення Міністерства соціальної політики України. [3]

Досліджувався також звіт аналітичного центру CEDOS щодо наслідків впливу пандемії на захищеність бездомних осіб в Україні. [2] Звіт був складений на основі 15 глибинних інтерв'ю, що проводились протягом травня-липня 2020 року, з організаціями та ініціативами, що допомагають бездомним особам в містах України, в тому числі Києві.

Також вивчалась інформаційна записка впливу COVID-19 і заходів із попередження його поширення на бездомних людей в Україні від управління Верховного комісара ООН з прав людини. [25] Звіт базується на доповідях, зауваженнях інших комітетів та доповідачів ООН, відкритих джерел від медійних та громадських організацій, законів України.

1.4. Масштаби проблеми або її симптомів

Проблема розповсюджується на межі території міста Києва.

Масштабність проблеми напряму пов'язана з кількістю бездомних осіб. Оскільки офіційного ведення обліку усіх бездомних осіб не проводиться, то кількість варіюється від різних джерел. Так, за даними Департаменту соціальної політики КМДА на кінець 2019 року кількість осіб, що зареєструвалась у Центрі обліку бездомних осіб було 3412 осіб. [4] Волонтерська ініціатива «Помоги бездомному», «Suka Zhizn» повідомляють про кількість від 5 до понад 40 тисяч бездомних осіб у Києві. [5, 6]

Симптоми проблеми з березня-квітня 2020 року через масове закриття установ та зменшення кількості робочих місць, викликаних веденням карантинних обмежень для боротьби з пандемією, загострилися і можна говорити про тисячі нових безпритульних осіб, однак так само відсутні офіційні дані по кількості бездомних з початку 2020 року. Відомо, однак, що Центр обліку бездомних осіб з початку 2020 року зареєстрував лише 280 осіб, однак дані числа не є репрезентативними для відображення масштабності проблеми, оскільки ці особи особисто звернулись для реєстрації. [7]

1.5. Новизна проблеми й нагальність її вирішення

Проблема є повторюваною. Вона потрапила до порядку денного саме зараз через збільшення кількості бездомних осіб у зв'язку введенням карантинних обмежень. Оскільки переважну допомогу бездомним особам надавали громадські організації та волонтери, то в умовах карантинних обмежень процес тільки ускладнюється та сповільнюється. Проблема потребує термінового вирішення. Наслідками відсутності вирішення проблеми можуть бути подальше збільшення кількості бездомних осіб, збільшення насильства щодо них, погіршення соціального середовища та якості міського простору, сприяння уявленню про відсутність чи неістотність проблеми бездомності в Києві і формування образу бездомної особи, як особи, що не приймає допомогу в силу усвідомлено прийнятого ними рішення про життя на вулиці, що у свою чергу надалі сприятиме дезінтеграції бездомних осіб у соціумі.

1.6. Законодавча та інституційна база реалізації чинної політики

1.6.1. Законодавча база

Основними законодавчими актами, що забезпечують реалізацію політики є наступні:

- Конституція України – закріплює та гарантує обов'язок держави надавати соціальний захист бездомним особам;
- Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» - забезпечує регулювання правових відносин щодо бездомних осіб, визначає умови діяльності громадських та благодійних організацій, що займаються соціальним захистом населення;
- Закон України «Про соціальні послуги» - визначає основні правові засади надання соціальних послуг особам, що перебувають у складних життєвих обставинах. До чинників, що впливають на складні життєві обставини, зокрема, відноситься бездомність (пп. д) п.15 ч.1 ст. 1 Закону); [9]
- Закон України «Про охорону дитинства» - зазначає про обов'язок держави забезпечити утримання та виховання безпритульних дітей;

- Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» - покладає на Кабінет Міністрів України обов'язок створювати органи для ліквідації та профілактики безпритульності серед дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (ст.39-10 Закону); [10]
- Постанова Кабінету Міністрів від 13.03.2013 №162 «Про затвердження основних напрямів запобігання бездомності до 2017 року» - визначав основні напрями, проблеми, пріоритетні завдання державного регулювання у сфері соціального захисту бездомних осіб. Документ втратив чинність, однак на офіційному веб-сайті Департаменту соціальної політики КМДА визначається як частина нормативно-правової бази у питаннях соціального захисту бездомних осіб – тобто можна допускати, що саме ним керується департамент для врегулювання проблем, пов'язаних з бездомністю осіб; [12]
- Наказ Міністерства праві та соціальної політики України, Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України, Державного комітету України у справах Національностей та релігій, Державного департаменту України з питань виконання покарань від 19.09.2009 №70/411/101/65/19/32 «Про затвердження порядку взаємодії суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним особам» - визначає механізм взаємодії та порядок дій визначених документом суб'єктів щодо надання соціальних послуг бездомних осіб; [13]
- Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 14.02.2006 №31 «Про затвердження Типових положень про заклади соціального захисту для бездомних осіб та звільнених осіб» - визначає загальну мету, завдання, організацію роботи центру реінтеграції бездомних осіб, а також права і обов'язки клієнтів та співробітників центру. [11]

1.6.2. Інституційна база

До органів, що мають вплив на здійснення реалізації політики є такі:

- Міністерство соціальної політики - центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізовує державну політику у сфері соціального захисту.
- Київська міська рада – головний представницький орган місцевого самоврядування Києва. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні раді у частині повноважень, делегованих їм радою.
- Київська міська державна адміністрація (далі – КМДА) – виконавчий орган Київської міської ради, підзвітний та підконтрольний їй у частині делегованих нею повноважень.
- Департамент соціальної політики – структурний підрозділ КМДА, що забезпечує в місті Києві реалізацію державної політики з питань соціально-трудова відносин, зайнятості населення та трудової міграції;
- Районні в місті Києві державні адміністрації - місцеві органи державної виконавчої влади в Києві. У межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці країни (область, район, міста Київ), а також реалізують повноваження, делеговані їй відповідною радою.

1.7. Чинники середовища, що формують контекст проблеми

Можна відокремити два чинника середовища, що формують контекст проблеми: внутрішній, тобто залежний від компетенції замовника, та зовнішній, тобто неохоплений ними.

До внутрішніх можна віднести наступні:

- недостатня кількість місць для притулку, що надаються закладами підпорядкованими Департаментом соціальної політики КМДА;
- недостатнє фінансування та розподіл бюджетних коштів з міста Києва;
- мала кількість службових та соціальних працівників для вирішення проблеми;
- ускладнені бюрократичні процедури для відновлення документів;
- централізована система управління на рівні міського самоврядування;
- відсутність жодної цілі для вирішення проблеми у Стратегічному плані діяльності Департаменту соціальної політики КМДА на 2019-2020 роки.

Внутрішні етичні та соціальні переконання, на жаль, достовірно не відомі, однак можна говорити про незнання та небажання вирішити проблему бездомності у Києві, адже з публічних виступів відомо, що голова департаменту у травні 2020 року заявив, що громадські організації «розбещують» бездомних, створюючи їм кращі умови для життя, і таким чином збільшують їх кількість. [14]

До зовнішніх чинників можна віднести такі:

- Соціальні - наявність у соціумі уявлення про незначущість проблеми та свідомий вибір бездомних жити на вулиці, бажання приховати наслідки проблеми, вороже та агресивне ставлення до бездомних осіб;
- Фізичні – зростання рівня демографічного населення, поширення епідемії коронавірусу в Україні, збільшення кількості населення у містах.
- Економічні – зменшення кількості будівництва нового житла соціального призначення на перевагу приватним забудовникам, збільшення рівня безробіття, зменшення державного фінансування житлових програм, припинення співфінансування в межах програми доступного житлового будівництва.
- Політичні –
 - внутрішні: соціальна орієнтованість України, що закріплено Конституцією України (ст.2), людиноцентризм (ст.3), надання житла особам, що потребують соціального захисту (ст. 47);
 - Зовнішні: зобов'язання України вживати всі необхідні заходи для забезпечення реалізації права на належний рівень, включаючи право на житло, відповідно до ст. 11 Міжнародного пакту про соціальні, економічні та політичні права [15]; зобов'язання України реалізовувати Цілі сталого розвитку ООН, зокрема подолання бідності (1 Ціль), голоду (2 Ціль), забезпечення доступу до медичної допомоги (3 Ціль), до води та належних санітарних умов (6 Ціль), скорочення нерівності, зокрема соціальної (10 Ціль), забезпечення життєстійкості міст, що включає в себе забезпечення доступу до житла (11 Ціль). [16]

1.8. Корисний зарубіжний досвід (не менше двох країн)

Японія. На 2015 рік у Японії налічувалось 25 тисяч бездомних осіб. Для подолання проблеми у країні активно діють центри з працевлаштування, наявна велика кількість гуртожитків, соціальні служби постійно взаємодіють з бездомними особами. Зокрема, у Токіо наявна програма дешевого та доступного житла. Не всі особи забезпечені житлом, тож переважно бездомні проживають у саморобних картонних чи брезентових будинках у парках, що у свою чергу викликає насильницьку агресію з боку деяких осіб, особливо підлітків. [17]

Фінляндія. Найбільш відомим є досвід Фінляндії у боротьбі з бездомністю шляхом впровадження з 2007 року національної програми *Housing First* («Спочатку житло»). Відповідно до неї бездомних осіб уряд забезпечує постійним житлом, надається необхідна допомога та підтримка. Відповідно до програми, житло не відбирають, доки

особи взаємодіють із соціальними працівниками. Орендну плату покриває державний житловий фонд, а оселя залишається за людиною до кінця життя. [18]

2. Підстави для державного втручання

Підставою для державного втручання є неспроможність ринку бути ефективним, що викликано, зокрема:

- Неповнотою ринку. Як вже зазначалось, у Києві на 20-50 тисяч бездомних осіб доступно лише 150 місць в притулках, що у свою чергу створює розрив між попитом у суспільстві та пропозицією держави у наданні притулку.
- Асиметричний розподіл інформації. Викликано тим, що офіційна статистика бездомних осіб не проводиться і зазначаються лише бездомні особи, що особисто звернулись до Центру обліку бездомних осіб. Громадські організації надають неофіційну статистику, однак через брак людських, часових ресурсів дані можуть бути нерепрезентативними у повній мірі.
- Нерівність доходів осіб. Причиною є те, що чверть населення України отримує доходи менше прожиткового мінімуму [19]. Це у свою чергу, призводить до високої диференціації доходів та зниження загального рівня життя, через що особисті видатки на проживання перевищують отримувані доходи і такі люди втрачають можливість оплачувати своє проживання.
- Недосконалість політичних процесів. Полягає у тому, що місцевою владою проводяться неефективні дії для реалізації соціального захисту та вирішення проблеми: встановлення тимчасових місць обігріву взимку; робота лише двох центрів з надання допомоги осіб (Центр обліку бездомних осіб та його філія); тимчасовий притулок на ніч надає Будинок соціального піклування на платній основі (за 20 грн) та з загальною кількістю у 160 місць [20]; здійснення обліку бездомних проводиться виключно спеціалізованими та за своєю структурою централізованими закладами; здійснення соціального патрулювання взимку по виявленню бездомних осіб та проведення з ними методично-роз'яснювальної роботи. Такі дії хоч і спрямовані на часткове вирішення питання бездомності, однак за своїм характером є короткостроковими та націлені скоріше на боротьбу з наслідками від проблеми.

3. Консультації

Стейкхолдерів, що мають вплив на прийняття рішення політики та вирішення проблеми, можна поділити на наступні групи:

- цільова група: відсутня;
- група непрямого впливу: Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону "Муніципальна Варта", Рух «Молодь за мир», Ініціатива «Помоги бездомному», Благодійна організація «Дім милосердя»
- група потенційного впливу: Державна служба зайнятості, Департамент житлової політики КМДА; Черговий Центрального залізничного вокзалу;
- група з вагомим авторитетом: Міністерство соціальної політики, Міністерство розвитку громад та територій України;
- експерти: Аналітичний центр «CEDOS»;
- групи, що виявляють інтерес: Проєкт «Suka Zhizn».

Стейкхолдер	Заінтересованість	Значимість	Впливовість	Можлива роль
Цільова група				
-	-	-	-	-
Група непрямого впливу				

Стейкхолдер	Заінтересованість	Значимість	Впливовість	Можлива роль
1. Громадське формування «Муніципальна Варта»	1	4	2	Надають інформацію, яким чином взаємодіють з бездомними у громадських місцях
2. Рух «Молодь за мир»	5	4	3	Надають інформацію, яким чином допомагають бездомним, знають про їх потреби
3. Ініціатива «Помоги бездомному»	5	4	2	Надають інформацію, яким чином допомагають бездомним, знають про їх потреби
4. Благодійна організація «Дім милосердя»	5	3	3	Надають інформацію, яким чином допомагають бездомним, знають про їх потреби
Група потенційного впливу				
1. Державна служба зайнятості	0	3	3	Працевлаштування бездомних осіб
2. Департамент житлової політики КМДА	0	2	4	Знаходження та надання соціального житла
3. Черговий Центрального залізничного вокзалу	1	4	4	Запровадження тимчасового притулку бездомним на вокзалі, взаємодія з волонтерами та органами місцевої влади
Група з вагомим авторитетом				
1. Міністерство соціальної політики	2	5	5	Прийняття загальнодержавної політики, програм по

Стейкхолдер	Заінтересованість	Значимість	Впливовість	Можлива роль
				соціальні політиці
2. Міністерство розвитку громад та територій України	0	5	5	Прийняття загальнодержавної політики, програми по наданню соцжитла
Експерти				
1. Аналітичний центр «CEDOS»	2	4	3	Проведення досліджень, надання їх результатів
Групи, що виявляють інтерес				
1. Проект «Suka Zhizn»	5	2	2	Освітнє просвітництво

3.1. Організовані заінтересовані групи – аналіз стейкхолдерів

- Рух «Молодь за мир» - рух волонтерів, що є частиною християнської організації «Спільнота Святого Єгидія», що офіційно визнана католицькою церквою та основними напрямками якої є поширення Євангелія, допомоги нужденним та діалог між церквами та релігіями. Діяльність руху полягає у роздачі їжі та одягу безпритульним, а в умовах карантину засобів гігієни. Важелями впливу є їх обізнаність серед бездомних осіб та бажання йти на контакт з ними. Змінення чинної політики вплине, з одного боку, позитивно, оскільки ресурсне навантаження зменшиться, а з іншого – негативно, оскільки за умови відсутності співпраці з органами місцевої влади впізнаваність організації та вплив церкви серед бездомних може зменшитись і для цього доведеться змінити діяльність організації. Даний стейкхолдер є важливим саме через репутацію та знання про потреби бездомних осіб у Києві, однак потрібно зважати на впливовість окремого інституту громадськості – католицької церкви. Стейкхолдера варто запросити на громадські обговорення;
- Ініціатива «Помоги бездомному» - міська ініціатива, що проводить кожного тижня роздачу їжі, засобів гігієни, одягу бездомним. На відміну від «Молоді за мир» не належить до жодної з церков і нікому не підпорядковується. Важелями впливу є також впізнаваність серед бездомних осіб та відкритість у комунікації з ними. Стейкхолдер є важливим через репутацію та знання про потреби бездомних осіб у Києві. Стейкхолдера варто запросити на громадські обговорення;
- Проект «Suka Zhizn» - благодійний проект, який розпочався з публікацій історій та світлин бездомних у соціальній мережі Instagram, однак з часом почав надавати пряму допомогу бездомним особам. Так, засновник проекту напряму розмовляє з бездомними, що потребують допомоги, купує їжу, медикаменти, одяг, допомагає відновити документи та знайти тимчасовий притулок.
- Благодійна організація «Дім милосердя» - організація надає безоплатну допомогу особам, що опинились у складних життєвих обставинах, зокрема і бездомним особам, шляхом надання їм тимчасового притулку, доступу до душу та туалету. У 2020 році організація є асоційованим членом «FEANTSA» і має

доступ до європейських досліджень проблем бездомності, звітів та статистики.

[21]

- Аналітичний центр «CEDOS» - незалежна громадська організація, що займається дослідженням та аналітикою державної політики і суспільних процесів. Виявляє інтерес до проблем у суспільстві, пов'язаних з житловою політикою, дискримінацією, дотриманням соціальної справедливості. Стейкхолдер є важливий через наявні дослідження та дані по бездомним у Києві. Варто особисто проконсультуватись;
- Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону «Муніципальна Варта» – громадське формування, що надає допомогу органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки. Займається патрулюванням публічних місць, де є скупчення бездомних осіб, та взаємодіє з ними. Відомими є факти насильства до бездомних осіб та ромів. [22]
- Черговий по вокзалу станції «Київ-Пасажирський» - особа відповідальна за керування та надання послуг Центрального залізничного вокзалу від АТ «Укрзалізниця». Стейкхолдер має потенційний вплив, адже загальновідомо про найбільшу кількість бездомних осіб саме на Центральному залізничному вокзалі, де вони знаходять тимчасовий притулок, підробіток, а волонтери та представники охорони взаємодіють з ними. Стейкхолдера варто запросити на громадські обговорення.

3.2. Заінтересовані органи влади

- Міністерство соціальної політики України – центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізовує державну політику у сфері соціального захисту.
- Міністерство розвитку громад та територій України – центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізовує політику у сфері державної житлової політики, державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

3.3. Ставлення громадськості

Можна стверджувати про те, що ставлення громадськості до проблеми є переважно зухвале та поверхнєве. Наприклад, з соціально-побутового аспекту для назви бездомних осіб використовують терміни «бомж» (радянська аббревіатура «*без определенного места жительства*»), а також «безхатько». Перший термін і досі використовується в російській мові, з певним зневажливим, висміювальним ставленням, однак «безхатько» є більш розповсюдженим в українській мові і несе при собі також висміювальне ставлення. Такі вигадані прізвиська, що наділяються суспільством новою ідентичністю, завдають моральної шкоди, в першу чергу, особистостям, які втратили соціальні зв'язки, статуси та домівки. [23]

Окрім цього, розповсюдженими є практики зневаги, відкритої дискримінації, насильства та навіть катування бездомних. [24] Доходить навіть до того, що працівники Національної поліції України чи «Муніципальної варті» замість надання допомоги бездомним особам, їх виганяють з публічних місць, таких як залізничних станцій, переходів метро, церков, монастирів, та навіть б'ють, називаючи їх злочинцями. [25, с.15]

4. Опис обмежень

- Ресурси політики:
 - бюджетні обмеження – бюджетні кошти щодо забезпечення соціальної допомоги та догляду за бездомними не розподіляються окремо за бюджетною програмою при розподілу видатків бюджету міста Києва. Окрім цього у Департаменту соціальної політики КМДА відсутній спеціалізований

- фонд бюджетних коштів, що ускладнює процедуру отримання та отримання бюджетних коштів для реалізації політики;
- матеріальні обмеження – мала та недостатня кількість місць у закладах для тимчасового проживання бездомних;
- нематеріальні обмеження – неорганізована секторальна допомога громадських організацій та ініціатив для роздачі їжі, одягу, засобів гігієни тощо. Відсутність співпраці між громадським та державним сектором по вирішенню проблеми;
- часові обмеження – проблема передбачає певну сезонність та залежність від умов економічного стану в країні. За умови відсутності вирішення проблеми, це може призвести до збільшення кількості бездомних на вулиці, особливо взимку та в сучасних умовах карантину, що може створити для них і без того небезпечні умови для життя.
- Неспроможність влади:
 - ризики державного втручання – можливість розкрадання бюджетних коштів за умови відсутності оприлюднення звітів та даних;
 - асиметрична інформація – відсутність постійно актуальних даних по кількості бездомних, оскільки офіційно статистика не збирається на рівні міста, а ведеться одним малим за чисельністю закладом;
 - недосконалість політичних процесів – ухвалення рішень приймається доволі обмеженим колом осіб.

5. Моделювання проблеми

5.1. Мета вирішення проблеми

Забезпечення соціальної захищеності бездомних осіб у Києві.

5.2. Очікувані результати

При вирішенні проблеми очікуються наступні результати:

- удосконалення системи запобігання бездомності;
- створення системи оперативного виявлення бездомних осіб;
- перетворення системи муніципальних притулків Києва;
- доступніша можливість до офіційного працевлаштування та зайнятості.

5.3. Перелік показників результативності

Кожній цілі відповідає свій показник (індикатор) результативності:

- кількість бездомних осіб;
- кількість зареєстрованих в облік бездомних;
- кількості наданих послуг по відновленню прожиткових документів;
- кількість місць в закладах обслуговування бездомних;
- тривалість перебування у стані бездомності;
- працевлаштування бездомних осіб.

5.4. Перелік цільових індикаторів

Цільовий індикатор	Критерій (кількісний або якісний)
Кількість бездомних осіб	< 2,5 тисяч бездомних осіб
Кількість зареєстрованих в обліку бездомних	Відповідає офіційній статистичній кількості з похибкою не більше 10%
Кількість наданих послуг по відновленню прожиткових документів	Збільшується на 10% за кожний рік

Наповненість місць в закладах обслуговування бездомних	450 місць 3% за умови їх повної зайнятості
Кількість випадків повторюваної бездомності	<10% випадків
Тривалість перебування у стані бездомності у бездомних осіб	<90 днів
Працевлаштування бездомних осіб	<80% працевлаштованих осіб, що перебувають у обліку

6. Формулювання варіантів політики

6.1. Варіант 1: Збереження чинної політики

6.1.1. Опис інструментів чинної політики

Продовження сучасної політики відбуватиметься без затвердженої програми і здійснюватиметься шляхом проведення обліку бездомних створення тимчасових пунктів обігріву, функціонуванням Будинку соціального піклування як єдиного закладу притулку для бездомних осіб, здійснення їх обрахунком Центром обліку бездомних громадян, здійснення соціального патрулювання, що складаються з соціальних працівників комунального притулку для бездомних осіб і волонтерів, по виявленню бездомних осіб та проведення з ними методично-роз'яснювальної роботи, забезпеченням харчування. Відповідно громадський сектор і волонтери надалі продовжують надавати послуги з роздачі бездомним особам їжі, одягу, засобів гігієни тощо.

6.1.2. Переваги збереження чинної політики

- Продовження усталеної практики;
- Вирішення короткострокових проблем;
- Мінімальні бюджетні затрати на реалізацію;

6.1.3. Недоліки збереження чинної політики

- Збільшення кількості бездомних осіб;
- Зменшення авторитету органів місцевого самоврядування;
- Подальше відокремлення бездомних осіб як окремої групи від суспільства та посилення соціального дискримінації;

6.2. Варіант 2: Компетенції волонтерам та громадським об'єднанням

6.2.1. Завдання й заходи з реалізації варіанта

Цим варіантом пропонується віддати частину повноважень Департаментом соціальної політики виключно благодійним та громадським об'єднанням, що напряму допомагають бездомним особам, оскільки наразі саме вони володіють більшою частиною інформації про інтереси та проблеми бездомних осіб у Києві. До таких повноважень можна віднести: фінансування їх діяльності, ведення обліку бездомних осіб, надання прямої матеріальної та ментальної допомоги бездомним, співпраця з іншими інституціями органів місцевого самоврядування, адвокація інтересів по захисту бездомних осіб.

6.2.2. Потенційні переваги варіанта

- Розвантаження діяльності Департаменту соціальної політики;
- Розвиток громадських об'єднань;
- Збільшення кількості волонтерів;

- Співпраця між органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями.

6.2.3. Потенційні недоліки варіанта

- Відкрите небажання співпрацювати з громадськими об'єднаннями директора Департаменту соціальної політики;
- Зменшення авторитету Департаменту соціальної політики та органів місцевого самоврядування;
- Корупційні ризики зі створенням та фінансуванням фіктивних організацій.

6.3. Варіант 3: Спочатку житло («Housing first»)

6.2.1. Завдання й заходи з реалізації варіанта

Варіант передбачає надання бездомним особам відразу без додаткових умов постійного недорогого житла, і лише потім наданням допомоги з вирішенням особистих проблеми і за потреби соціальної допомоги з боку соціальних працівників чи громадських об'єднань. Ідея полягає у тому, що житлом особа забезпечується одразу без додаткових умов, як це передбачають інші програми. В кожному окремому випадку люди в залежності від умов в котрих вони отримали житло мають право на отримання соціальних пільг та захисту.

6.2.2. Потенційні переваги варіанта

- Самостійна соціалізація людини та її відновлення у суспільне життя через отримання постійного місця проживання, або ж отримання соціальної допомоги;
- Збільшення авторитетності впливу органів державної влади;
- Співпраця між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- Наявність міжнародного досвіду (Канада, Франція, Фінляндія та ін.).

6.2.3. Потенційні недоліки варіанта

- Обмежене фінансування з боку місцевого бюджету;
- Незаінтересованість у розробці нової політики та програми з боку органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- Потреба у зміні житлового законодавства;
- Довгострокова реалізація;
- Відсутність доступного соціального житла;
- Корупційні ризики з привласненням будинків, їх продажу тощо.

7. Порівняння варіантів політики

7.1. Методи порівняння варіантів політики

Порівняльний аналіз за п'ятьма універсальними критеріями: результативність, ефективність, справедливість, політична здійсненність, адміністративна здійсненність.

- 7.1.a. Як визначається результативність:

Результативність – це міра досягнення проголошених цілей політики, а отже вона визначається як відношення між цільовими показниками до прогнозованих їх значень внаслідок виробництва продуктів політики. Дані зазначені у таблиці. Оцінка здійснювалась за трибальною шкалою.

Критерій оцінювання	Оцінка варіанта політики		
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3

Імовірність досягнення мети	1	2	3
Тривалість досягнення мети	1	2	3
Кількість бездомних осіб	1	2	3
Кількість зареєстрованих в обліку бездомних	1	2	3
Кількість наданих послуг по відновленню прожиткових документів	2	3	1
Наповненість місць в закладах обслуговування бездомних	1	2	3
Кількість випадків повторюваної бездомності	1	2	3
Тривалість перебування у стані бездомності у бездомних осіб	1	2	3
Працевлаштування бездомних осіб	1	2	3
Сумарна оцінка:	10	18	25

- 7.1.б. Як визначається ефективність:

Ефективність визначається шляхом аналізу змін вигід та витрат для кожного зі груп стейкхолдерів, що задіяні у вирішенні проблеми. Оцінка здійснювалась позитивною та негативною відповіддю, де «+» - є позитивною категорією, а «-» - негативною.

Об'єкт впливу	Якісний опис варіанта політики					
	Збереження чинної політики		Варіант 2		Варіант 3	
	вигоди	витрати	вигоди	витрати	вигоди	витрати
Держава	-	-	+	+	-	+
Бізнес	-	+	-	-	+	+
Громадяни	-	-	+	-	+	+
Рейтинг:	-		+/-		+	

- 7.1.в. Як визначається справедливість:

Справедливість визначається відповідно до того, які існують вигоди та витрати у груп стейкхолдерів, яких торкається ця проблема, порівняно зі статус-кво.

- 7.1.г. Як визначається адміністративна здійсненність:

Адміністративна здійсненність визначається можливістю мобілізації усіх адміністративних ресурсів для вчасного здійснення політики.

Критерій оцінювання	Якісний опис варіанта політики		
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3
Наявність нормативно-правової бази	3	2	1
Імовірність реалізації за чинних адміністративних умов	3	2	1
Достатність фінансових ресурсів	3	2	1
Інтерес службовців	3	2	1
Рейтинг:	3	2	1

- 7.1.д. Як визначається політична здійсненність:

Політична здійсненність визначається мінімальною кількістю ситуацій неспроможності влади/держави.

Критерій оцінювання	Якісний опис варіанта політики		
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3
Відповідність пріоритетним завданням уряду	1	2	3
Імовірність політичної підтримки	2	1	3
Ставлення громадськості	1	2	3
Ставлення впливових груп інтересів	3	1	2
Відповідальність за рішення	2	1	3
Рейтинг:	9	7	14

7.2. Порівняння варіантів політики

Критерій порівняння	Оцінка варіанта політики		
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3
Результативність	1	2	3
Ефективність	1	2	3
Справедливість	1	2	3
Адміністративна здійсненність	3	2	1
Політична здійсненність	2	1	3
Сумарна оцінка:	8	9	16

8. Рекомендації й реалізація

8.1. Рекомендований варіант політики

Для проведення оптимальної соціальної реінтеграції бездомних осіб у Києві замовнику аналізу - Департаменту соціальної політики КМДА, який є структурним органом Київської міської державної адміністрації – слід обрати альтернативний **варіант 3 «Спочатку житло (Housing First)»**. Цей варіант хоч і є довгостроковим, найбільш бюджетнозатратним, адміністративно ускладненим та потребує сильної політичної волі, проте водночас він є найбільш результативним, ефективним, справедливим. Окрім цього, цей варіант передбачає інноваційний підхід, а його доказова база доведена в розвинених країнах, зокрема в США, Франції, Канаді, Фінляндії.

8.2. Реалізація політики

Рекомендаціями Департаменту соціальної політики для розробки та реалізації програми «Спочатку житло» є:

- Розробити та прийняти муніципальну програму подолання бездомності в Києві;
- Скасувати оплату для бездомних осіб за перебування у притулках Києва;
- Шляхом взаємодії з іншими органами державної влади створити цільовий бюджетний фонд для забезпечення бездомних осіб соціального захисту в рамках програми подолання бездомності, та окремий житловий фонд;
- Здійснювати річну оцінку ефективності запровадженої програми;

- Розпочати співпрацю з громадськими організаціями, ініціативами та міжнародними організаціями, які здійснюють свою діяльність щодо допомоги бездомним особам;
- Розпочати відкриту взаємодію з приватними та державними забудовниками для будівництва доступного соціального житла.

8.3. Створення підтримки рекомендованому варіанту

8.3.1. Комунікативні цілі

- Заручитись розумінням громадськості для забезпечення толерантного ставлення до бездомних осіб;
- Розпочати реалізацію політики шляхом залучення основних стейкхолдерів.

8.3.2. Ключові повідомлення

- Якомога швидше забезпечити бездомним особам надання доступного житла
- Виховувати у громадян толерантне ставлення до бездомних осіб
- Не створювати перешкод діяльності волонтерам, громадським об'єднанням у допомозі бездомним особам;
- Заохочувати до співпраці між органами місцевої влади та громадським об'єднанням.

8.3.3. Групи інтересів, на які вплине реалізація політики

Можна очікувати, що реалізація рекомендованого варіанту на групи інтересів вплине наступним чином:

- позитивно - для громадських об'єднань, що здійснюють допомогу бездомним особам у короткостроковій та довгостроковій перспективі, адже це відповідатиме їх ідейній діяльності;
- нейтрально – незацікавлені органи державної та місцевої влади, оскільки з ними потрібно буде проводити комунікацію для роз'яснення важливості даної проблеми; громадськість Києва загалом, адже їх наразі не цікавлять проблеми бездомності, однак у довгостроковій перспективі це матиме позитивний вплив;
- негативно – організації, що здійснюють охорону та патрулювання публічних місць з виявлення бездомних осіб у Києві, адже через відсутність реального нагляду за їх діяльністю та розумінням шкідливого впливу їх дій на здоров'я бездомних осіб, бажання виявляти агресію та насильство до бездомних може продовжуватись.

8.3.4. Методи та способи інформування

- З організаціями, що здійснюють охорону та патрулювання публічних місць з виявлення бездомних осіб варто запровадити навчальні програми з тим, як правильно допомагати бездомним особам;
- Навчати розпорядників публічних місць, де є скупчення бездомних осіб, зокрема Центральний залізний вокзал, про відмову від практики вигнання бездомних осіб;
- Розробка та розповсюдження флаєрів, інформації на білбордах та іншої форми зовнішньої реклами про місця, де бездомні особи можуть поїсти, прийняти душ, переночувати;

8.3.5. Фінансове забезпечення

Фінансове забезпечення має здійснювати за рахунок муніципальних коштів, місцевого бюджету Києва, можливих зацікавлених меценатів, імпаکت-інвесторів.

8.3.6. Рекомендації щодо подальших дій

- Подальше розширення системи муніципальних вбиралень;
- Створення системи душових та вбиралень, точок з питною водою у публічних місцях.

Перелік посилань

1. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner for Human Rights (2015): Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/31/54, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/31/54
2. Коронавірус і безпека бездомних людей: аналіз наслідків пандемії [Електронний ресурс] / А.Боброва, Г. Герасим, К. Бабич, М. Сав'яненко // CEDOS. – 16.09.2020. – Режим доступу: <https://www.cedos.org.ua/uk/articles/koronavirus-i-bezpeka-bezdomnykh-liudei-analiz-naslidkiv-pandemii>.
3. Бездомність в Україні: причини та тенденції / Олена Давидюк // Політичний менеджмент №1-2. – 2013. – с. 90-101. – Режим доступу: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/davyduk_bezdomnist.pdf
4. У Києві зареєстровано 280 безхатченків у 2020 році – КМДА [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. - Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-u-kyyevi-vzyato-na-oblik-280-bezkhatchenkiv-u-2020-rotsi/30902510.html>
5. В Киеве от 5 тысяч людей и больше, возможно, больше 20 тысяч [Електронний ресурс] // Помогі бездомному. – 25.02.2020. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/pomogi.bezdomnomu/photos/a.566303836894331/1358242637700443/?type=3&theater>
6. Сука жизнь. Во время карантина тысячи разнорабочих в Киеве стали бездомными [Електронний ресурс] / Тамара Балаєва // ЛІГА.Net. – Режим доступу: https://project.liga.net/projects/homeless_quarantine/?fbclid=IwAR09tXVvB8WUO6Xwf7qspIFkUeUcyMGN%20NrUCG7B6Woe7wv-8Uj0QDzk8u8
7. Інформаційно-аналітична довідка щодо соціального захисту окремих категорій населення м. Києва (станом на 01.10.2020) / Департамент соціальної політики. – 2020. – с.20
8. Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), №26, ст. 354. – 2005. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#Text>
9. Закон України «Про соціальні послуги» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), №18, ст. 73. – 2019. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>
10. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), №6, с. 147. – 2005. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15#Text>
11. Наказ «Про затвердження Типових положень про заклади соціального захисту для бездомних осіб та звільнених осіб» [Електронний ресурс] / Міністерство праці та соціальної політики України. – 14.02.2006. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0474-06#Text>

12. Нормативно правова база соціального захист бездомних громадян [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет портал Департаменту соціальної політики. – Режим доступу: <https://dsp.kyivcity.gov.ua/content/socialnyy-zahyst-bezdomnyh-gromadyan.html>
13. Наказ «Про затвердження порядку взаємодії суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним особам» [Електронний ресурс] // Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України, Державний комітет України у справах Національностей та релігій, Державний департамент України з питань виконання покарань, №70/411/101/65/19/32 – 19.09.2009. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0419-09#Text>
14. У КМДА закликають «не розбещувати» бездомних: «Вони повинні відчувати нужду» [Електронний ресурс] // Хмарочос. – Режим доступу: <https://hmarochos.kiev.ua/2020/05/05/u-kmda-zaklykayut-ne-rozbeshhuvaty-bezdomnyh-vony-povynni-vidchuvaty-nuzhdu/>
15. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [Електронний ресурс] / ООН. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text
16. Цілі сталого розвитку та Україна [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina>
17. Зарубіжна практика боротьби з явищем бездомності та злочинами, що вчиняються особами без визначеного місця проживання [Електронний ресурс] / В.С. Батиргараєва, О.В. Дубович // Вісник кримінологічної асоціації України, №1 (9). – 2015. – с. 30. – Режим доступу: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/vkauk_2015_1_5.pdf
18. Міжнародний та український досвід: 8 практик допомоги безпритульним [Електронний ресурс] / Анастасія Багній // DreamKyiv. – 10.02.2019. – Режим доступу: <http://dreamkyiv.com/8-praktuk-dopomohy-bezdomnum/>
19. Держстат назва кількість українців за межею бідності [Електронний ресурс]. / РБК-Україна. – 01.07.2020. – Режим доступу: <https://www.rbc.ua/ukr/news/gosstat-nazval-kolichestvo-ukraintsev-chertoy-1593596996.html>
20. Безхатченки: загрози та вирішення // Радіо Свобода [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.radiosvoboda.org/a/svoboda-v-detalyah-bezkhatchenky-zahrozy-i-vyrishennya/29781323.html>
21. Членство в FEANTSA [Електронний ресурс] / Дім Милосердя Київ. – Режим доступу: <http://hom.kiev.ua/news/членство-в-феантса>
22. Amnesty International: через рік після погрому ромського табору в Києві нікого не покарали [Електронний ресурс] / Олена Козаченко // Бабель. – 16.04.2019. – Режим доступу: <https://babel.ua/news/28844-amnesty-international-cherez-rik-pislya-napadu-na-tabir-romiv-v-kiyevi-nihto-ne-ponis-pokarannya>
23. Бомжі, безхатки і безхатченки: чому люди без житла завжди мають якісь прізвиська [Електронний ресурс] / Мар'яна Соха // MediaLab. – 29.01.2020. – Режим доступу: <https://medialab.online/news/prizvyska/>
24. У Києві троє чоловіків катували бездомних. Подібний злочин стався й у Львові // Хмарочос. – 30.09.2020. – Режим доступу: <https://hmarochos.kiev.ua/2020/09/30/u-kyievi-troye-cholovikiv-katuvaly-bezdomnyh-podibnyj-zlochyn-stavsya-j-u-lvovi/>

25. Інформаційна записка Вплив COVID-19 і заходів із попередження його поширення бездомних людей в Україні [Електронний ресурс] // Управління Верховного комісара ООН з прав людини. – 16.06.2020. – Режим доступу: http://www.un.org.ua/images/Briefing_Note_Homeless_People_UKR.pdf