

УДК 364.4-057.66

Кабаченко Надія

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМ ПРОФІЛАКТИКИ БЕЗДОМНОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті розглянуто підходи та досвід розвитку програм запобігання бездомності в зарубіжних країнах. Аналізуються можливі методи профілактики відповідно до цільових груп та типів профілактики.

Вступ

Бездомність, яка останнім часом набула значного поширення як в Україні, так і в країнах Європи, потребує постійного вивчення та аналізу, формування відповідної політики та розробки системи заходів, спрямованих на зменшення кількості бездомних людей. Одним із важливих методів вирішення проблеми бездомності є запобігання бездомності чи її профілактика, яка є важливою складовою стратегій подолання бездомності, прийнятих урядами чи місцевою владою в багатьох європейських країнах. Але для України значне поширення бездомності є досить новою проблемою і відповідна політика та державні механізми, спрямовані на подолання бездомності, перебувають лише на початковому етапі формування. Тому актуальним є вивчення підходів, що застосовуються в профілактичних програмах подолання бездомності в західних країнах, основних шляхів, інструментів та методів, що використовуються для запобігання бездомності, системи управління зазначеними програмами, координації їх з іншими програмами соціальних послуг.

Мета цього дослідження полягає в узагальненні західного досвіду профілактики бездомності, обґрунтуванні та визначенні концептуальних підходів і механізмів запобігання бездомності в контексті української політики щодо бездомності. Об'єкт дослідження - теорія та практика профілактики бездомності в західних країнах.

Важливий внесок у розробку методології та організації програм профілактики бездомності, управління ними зробили західні автори, серед яких М. Барт, Я. Хеддерсон, Я. Цвейг, М. Я. Ортіц, Л. Арон-Турнхем, С. М. Джонсон [1; 10], ві-

домі своїми дослідженнями практики впровадження та результативності профілактичних програм у містах США. М. Шінн, Я. Баумоль, К. Хоппер у своїх працях роблять акцент на вивченні підходів до організації профілактичної політики та створенні відповідних послуг [2]. Багато досліджень присвячено вивченню профілактичних програм для груп із підвищеним ризиком стати бездомними - серед них праці Л. Ліндал та Дж. Хагеса, які розглядають можливість запобігання бездомності серед людей похилого віку та колишніх ув'язнених [3; 4]. Дослідженню результативності житлових програм для людей із психіатричним діагнозом та важливості врахування особливостей захворювання при їх розробці присвячені роботи К. Кларка, А. Річа та Б. С. Тсемберіса, Л. Морана, М. Шінна, С. Емюссена, Д. Шерна [5; 6]. А. Тосі аналізує практику застосування програм реінтеграції в Італії [7].

Проблеми формування та розвитку програм профілактики бездомності, як і підходи до розробки та впровадження політик щодо бездомності, ще не набули адекватного висвітлення в українській науковій літературі. Питання визначення профілактики щодо бездомності, зміст та організація превентивних заходів, їх взаємодія з іншими програмами підтримки та допомоги вразливим групам населення у вітчизняній науковій літературі ще не розглядалися.

Модель профілактики бездомності

Для розуміння профілактики доцільно використати модель, яка широко застосовується в медицині і була запропонована Д. Клейном та С. Голдстоном [8]. Вона визначає три типи про-

філактики: первинне, вторинне та третинне втручання.

Первинна профілактика передбачає заходи, спрямовані на попередження виникнення певної події чи поведінки, які виникають вперше, тобто йдеться про те, щоб запобігти виникненню бездомності ще до того, як вона може виникнути. Багато факторів можуть спричинити ризик бездомності, але коли йдеться про прийняття рішення, на які саме групи потрібно спрямовувати зусилля для профілактичної діяльності, то до уваги, насамперед, потрібно брати такі фактори, як втрата доходів чи ризик їх втрати, звільнення з інституційних закладів чи вихід із соціальних програм, сімейне насильство, проблеми з психічним здоров'ям та залежність від психоактивних речовин.

Зусилля *вторинної профілактики* зосереджуються на ранньому втручанні одразу ж після того, як визначено ризики, але ще до того, як тяжкі проблеми виникли. У випадку бездомності вторинна профілактика спрямована на тих, хто щойно став бездомним. Втручання полягає в тому, щоб зробити період перебування в стані бездомності якомога коротшим та забезпечити умови для запобігання повторному стану бездомності. Мета вторинної профілактики стосується допомоги людям, які вперше у своєму житті стали бездомними, та запобігання тому, щоб стан бездомності став епізодичним чи хронічним і тривав роками.

Третинне втручання вважається не зовсім профілактикою, оскільки воно спрямоване на зміну ситуації, в якій люди вже переживають стан бездомності. І все ж втручання на цьому етапі може бути успішним та допомогти припинити хронічну бездомність, іншими словами - запобігти продовженню бездомності.

Таким чином, профілактика бездомності стосується потреб тих осіб, які ризикують стати бездомними, перебувають у стані бездомності чи повертаються до такого стану [1].

Профілактика бездомності включає діяльність і втручання, які спрямовані на:

- скорочення тимчасового і термінового проживання у закладах на користь допомоги та створення умов для стабільного проживання, насамперед, для молоді та сімей із дітьми, а також одиноких людей;
- скорочення випадків повторювальної чи хронічної бездомності;
- скорочення рівня бездомності серед груп ризику та вразливих груп населення.

Профілактичні стратегії та заходи

Стратегії запобігання можуть включати різні методи, до яких вдається уряд і місцева влада, та передбачати, наприклад, одноразову чи коротко-

термінову фінансову допомогу для сплати рахунків за квартиру, юридичну допомогу чи можливість для участі в програмі надання тимчасового чи соціального житла. Вони також включають більш систематичні стратегії, спрямовані на створення відповідних послуг, що допомагали б людям, які проживають у таких інституційних закладах, як в'язниці чи лікувальні заклади, не потрапляти на вулиці чи до системи притулків, а також запобігали б виникненню бездомності у випадках сімейних криз та домашнього насильства. Так, у Чикаго найпоширенішою програмою, що використовується для запобігання бездомності, є надання одноразової чи короткотермінової фінансової допомоги. Приблизно три мільйони доларів урядових фондів виділяється мешканцям цього міста щорічно для одноразової оплати квартири, плати за закладною чи комунальні послуги. За даними одного з досліджень, проведеного в США, житлові субсидії допомагають уникнути стану бездомності принаймні 80 % сімей, які вперше стали бездомними [2].

Іншим прикладом превентивної діяльності може бути Програма підтримки наймачів житла м. Манчестер (Manchester Tenancy Support Service) [9], яку було створено муніципальною радою міста. Ця програма виконується в партнерстві між департаментами житла, соціальних послуг та охорони здоров'я. Різні агенції, що працюють під керівництвом зазначених департаментів, у разі виникнення у їхніх клієнтів проблем із житлом переадресовують їх до цієї програми. Фахівець програми, насамперед, з'ясовує причину загрози втрати житла, а потім вдається до відповідних заходів, як-то: оформлення фінансової допомоги, залучення юриста, переговори з власником житла, якщо це наймане житло, надання тимчасового житла тощо.

Досвід європейських країн свідчить, що профілактичні програми є найбільш результативними, коли в них поєднано стратегію та ресурси як на державному, так і на місцевому рівнях. Окрім того, заходи профілактики мають відповідати потребам певних цільових груп, на які спрямовані. Наприклад, муніципалітет м. Гаага (Нідерланди) започаткував програму, спрямовану на потреби таких груп, як колишні ув'язнені (в Україні ця група досить широко представлена в загальній популяції бездомних), колишні пацієнти психіатричних клінік та колишні наркозалежні. Її мета - призупинити маргіналізацію шляхом надання підтримки в трьох сферах: житло, працевлаштування та добробут.

Профілактика вимагає розуміння причин бездомності, так само, як і впливу бездомності на фізичне та психічне здоров'я осіб, на такі сфери, як навчання дітей, батьки яких живуть у притулках, стосунки людей, що перебувають у притул-

ках, тощо. А це означає, що є потреба в зростанні усвідомлення і розумінні причин та ризиків бездомності саме в конкретному контексті життя громади, оскільки очевидно, що вони по-різному проявляються, наприклад, у великих містах західного та східного регіонів України, у столиці та невеликих містах.

Профілактика бездомності охоплює сфери житлової та соціальної політики, охорони здоров'я, а також економічної політики, оскільки йдеться про велику кількість людей маргіналізованих або обтяжених особистими проблемами, чи таких, що мають проблеми зі здоров'ям. Визначаються також цілі громади, що перебувають у неблагополучних умовах внаслідок їх географічного чи економічного становища. Тому вироблення політики, якою передбачалось би заохочення та фінансування базових послуг і тих послуг, які відповідають потребам клієнтів з огляду на місцеві умови, дало б змогу ефективніше усувати ризики виникнення та поширення бездомності, сприяло б залученню ресурсів громади.

Також важливим чинником результативної профілактики є інформування населення та підвищення його обізнаності щодо питань, пов'язаних із володінням та наймом житла, набуття громадянами навичок реалізації та захисту своїх прав на житло.

У більшості європейських країн існують телефонні лінії, де можна отримати інформацію, куди, як і до кого звертатися в разі загрози стати бездомним. Працівники соціальних агенцій, які надають послуги різноманітним групам клієнтів, мають інформацію про програми та заклади, що підтримують та допомагають бездомним.

Згідно із законодавством України у межах відповідних програм здійснюються освітні та просвітницькі заходи з інформування населення щодо норм законодавства з питань придбання, відчуження, оформлення і державної реєстрації прав на житлові приміщення та земельні ділянки, щодо інших правочинів, предметом яких є житло, стосовно обов'язків і відповідальності учасників житлових та суспільних правовідносин [11]. Але, попри те, що з часу прийняття Закону «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» минуло більше року, питання щодо того, хто повинен розробляти та впроваджувати ці програми, яким цільовим групам вони повинні адресуватися та яким чином знаходитимуть свою цільову аудиторію, залишаються не з'ясованими.

Висновки та перспективи подальших досліджень

Профілактика бездомності вимагає широкого спектра дій і має включати як наявність достат-

ньої кількості доступного дешевого житла, так і ефективні процедури його використання та розподілу. Але якщо зазначені заходи вимагають значних фінансових витрат та часу, то забезпечення мережі інтегрованих місцевих послуг, які були б здатні швидко і результативно реагувати на ризики виникнення бездомності, є наразі дуже актуальними. Подібні послуги широко використовуються в практиці діяльності урядів країн Західної Європи щодо запобігання бездомності. Тому українському урядові слід заохочувати та створювати умови для того, щоб місцева влада могла формувати власну політику щодо бездомності та надавати підтримку для її фінансування. Однією з умов цього може бути вимога розробляти власні стратегії подолання бездомності для місцевої влади. Подібна практика, наприклад, існує у Великій Британії, де після прийняття Закону про бездомність 2002 (The Homelessness Act 2002) центральний уряд усіляко заохочує розробку та впровадження стратегії подолання бездомності на місцевому рівні, одним із ключових елементів якої є профілактика бездомності.

Для України також актуальною є розробка стратегії подолання бездомності на державному рівні, яка могла б стати основою для формування відповідної політики та включала б таку складову, як програма попередження бездомності. Для її створення можна рекомендувати таке:

- при розробці програми брати до уваги причини бездомності, вивчати їх та аналізувати;
- створювати та розвивати послуги для бездомних, які б забезпечували допомогу та підтримку, насамперед, на ранніх етапах виникнення бездомності;
- запобігати бездомності через створення різноманітного постійного доступного житла та «запасів» тимчасового житла в громаді, таких як гуртожитки, будинки тимчасового проживання, соціальні гуртожитки;
- запобігати бездомності серед сімей, дітей та молоді шляхом створення різноманітних можливостей для тимчасового проживання;
- запобігати бездомності шляхом інформування, консультування, надання підтримки в пошукові та наймі житла, зокрема через ведення переговорів із власниками помешкань, які здаються в найм, та посередництво при виникненні конфліктів;
- поєднувати запобігання бездомності з наданням підтримки для лікування наркотичної та алкогольної залежності;
- запобігати бездомності через посилення ролі освіти та навчання, зокрема професійного;
- створити систему координації соціальних послуг та послуг із розширеною юридичною допомогою у випадках, коли існує загроза висе-

лення чи примусового (нечесного) продажу житла;

- розробити програми підтримки та заохочення власників помешкань надавати їх у найм бездомним людям;
- визначити тенденції та причини бездомності через вдосконалення системи збирання даних про бездомних людей та сім'ї, включаючи випадки повторюваної бездомності;
- розробити та прийняти визначення бездомності, яке стосувалося б і тих людей, які ризикують опинитися в стані бездомності;
- ідентифікувати причини бездомності в різних регіонах України та визначити райони найбільшого ризику.

Також важливим інструментом запобігання бездомності може бути практика попереднього планування перед звільненням чи виписуванням із резидентного закладу, яке б здійснювалося

спільно його персоналом та житловими органами місцевої влади, базувалося на оцінці потреб потенційно бездомної особи та забезпечувалося відповідними ресурсами.

Перспективи подальших досліджень цієї теми, на наш погляд, повинні стосуватися існуючої практики запобігання бездомності, яка є в Україні, зокрема досвіду, накопиченого громадськими організаціями, його узагальнення та застосування в пілотних програмах на рівні окремих міст чи регіонів. Також більш детального вивчення потребують профілактичні програми, що діють в країнах Європи, система їх фінансування, координації функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування, управління програмами, методи профілактики, що застосовуються в цих програмах, можливість використання подібної практики в Україні.

1. *Burt M. R. et al.* Strategies for Reducing Chronic Street Homelessness: Final Report. - Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development, 2004. - 210 p.
2. *Shinn M., Baumohl J., Hopper K.* The prevention of homelessness revisited // *Analyses of Social Issues and Public Policy*. - 2001. - Vol.1 - P. 95-127.
3. *Lindahl L.* The value and benefits of home modification services for older people [Електронний ресурс]. - Cambridge, 2004. - 20 p. - Режим доступу: <http://www.ibf.uu.se>.
4. *Hughes J.* Supporting People, Offenders and Communities [Електронний ресурс] // Housing Studies Association Spring Conference 2-3 April, 2003. - Режим доступу: <http://www.york.ac.uk>.
5. *Clark C., Rich A. R.* Outcomes of Homeless Adults with Mental Illness in a Housing Program and in Case Management Only // *Psychiatric Services*. - 2003. - Vol. 54. - P. 78-83.
6. *Tsemberis B. S. et al.* Consumer preference programs for individuals who are homeless and have psychiatric disabilities: A drop-in center and a supported housing program // *American Journal of Community Psychology*. - 2003. - Vol. 32. - N 3/4. - P. 305-317.
7. *Tosi A.* Rehousing and social reintegration of homeless people. A case study from Milan // *Innovation*. - 2005. - Vol.18. - N 2. - P. 183-204.
8. *Primary Prevention: An Idea Whose Time Has Come* / Ed. by Klein D. C., Goldston S. - Washington, DC: Government Printing Office, 1977. - 477 p.
9. Tenancy support [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.renewal.net>.
10. *Burt M. R., Pearson C., Montgomery E. A.* Strategies for Homelessness [Електронний ресурс]. - Washington, DC: Department of Housing and Urban Development, 2005. - Режим доступу: <http://www.urban.org>.
11. Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.portal.rada.gov.ua>.

Kabachenko Nadiya

SOME ASPECTS OF HOMELESSNESS PREVENTION PROGRAMS: FOREIGN EXPERIENCE

The article examines approaches and experience of programs' development in foreign countries. Possible methods of prevention are analyzed with regards to target groups and types of preventive measures.