

Пороги и их значение в формировании социальной исключенности (на примере положения бездомных)¹

Введение

В последнее время в среде благотворительных организаций все большую популярность приобретает тема порогов. Термины «низкопороговая программа» и «низкопороговое учреждение» уже прочно вошли в лексикон руководителей, сотрудников и добровольцев НГО. Входят они и в лексикон руководителей и сотрудников государственных и муниципальных социальных служб.

Под низкопороговыми программами и учреждениями, обычно подразумеваются такие программы и учреждения, в которых к клиенту не предъявляется практически никаких требований («Бог любит всех. Какой клиент есть – с таким и работаем») или они минимальны, гарантирована конфиденциальность, анонимность, дружелюбное отношение со стороны персонала, удобный для клиента график работы, а также предоставление широкого спектра консультативных, медицинских и социальных услуг.

Информация к размышлению

Зимой 2003-2004 годов в Москве от переохлаждения умерли 303 бездомных. По данным Департамента социальной защиты Администрации г. Москвы в это же время из 1.700 мест в социальных учреждениях для бездомных пустовало около 700 мест. И это при том, что после многочисленных воззваний Международной гуманитарной организации «Врачи без границ» московские власти распорядились, чтобы для помещения в такое учреждение у бездомных не требовали никакие документы, даже паспорт. Т.е. московские приюты этой зимой были «низкопороговыми».

Значит, пытка холодом и смерть на улице – личный выбор этих людей?

Не будем спешить с выводами

География расположения московских ночлежек и приютов – окраины и пригороды огромного мегаполиса, периферийные промышленные зоны. Это говорит о том, что, создавая эти учреждения, московские власти не задумывались об их доступности для бездомных, которые обитают в основном в центре города. Именно там они имеют свои скудные источники средств существования (рынки, вокзалы, благотворительные организации) и не могут ежедневно

¹ Доклад на Международной Летней Академии по социальной работе (22.08.2004 года). Материал подготовлен на основе данных исследования «Анализ социального и правового положения бездомных в современной России», проведенного в 2002-2003 годах при поддержке гранта, выделенного по программе индивидуальных исследовательских проектов Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров. Опубликовано в сборнике «Актуальные проблемы социальной работы: сборник статей и практические рекомендации/ Под ред. О.И.Бородкиной; И.А.Григорьевой. – СПб., 2005.

совершать многокилометровые, многочасовые и «многорублевые» вояжи от места расположения источников средств существования до мест ночлега и обратно.

О чем же думали московские чиновники, выбирая места для ночлежек и приютов? Какой результат они планировали? За что на них была возложена ответственность?

За кардинальное снижение смертности бездомных от переохлаждения или за наличие учреждений и «койко-мест»? За реинтеграцию бездомных в общество или за их изоляцию от остальных граждан?

Версии могут быть разные.²

В рамках темы доклада изложенные факты должны были проиллюстрировать только то, как создается и действует порог, который можно условно назвать «метрическим» (от слова «метр»).

Сходная, по сути, ситуация складывается с амбулаторным медицинским обслуживанием бездомных.

И в Москве, и в Санкт-Петербурге есть медицинские пункты для бездомных. По одному на мегаполис. В Санкт-Петербурге такой медпункт расположен на территории больницы им. Боткина, недалеко от Александрово-Невской Лавры. Неподалеку, на 8-й Советской улице, расположен и единственный в городе обслуживающий бездомных туберкулезный диспансер (тубдиспансер № 8). Представьте себя на месте больного бездомного, которому для получения амбулаторной медицинской помощи надо до этих учреждений добираться через весь город, например, из Ломоносова или Кронштадта (около 1,5-2 часов в общественном транспорте), и сравните это с доступностью для обычного гражданина медицинских услуг, которые оказывает обычная поликлиника «по месту жительства». Учтите при этом не только временные затраты, но и финансовый аспект (оплата проезда).

Кроме страданий самого бездомного эта ситуация имеет еще один аспект. Сколько человек будут инфицированы при подобном «путешествии» человека, больного туберкулезом в открытой форме или другим инфекционным заболеванием?

Стойкое общественное убеждение, что бездомные являются разносчиками инфекции, далеко не беспочвенно. Но только причина этого явления не в личностных качествах самих бездомных, а в системе медицинского обслуживания.³

Все это показывает, что проблема порогов требует более детального изучения и освещения. В контексте социальной работы сам термин «порог» нуждается в четком определении.

Далее в этом докладе под понятием «порог» подразумевается все то, что препятствует человеку в получении общедоступных благ, без которых его существование невозможно или затруднительно, что препятствует его нормальному развитию и жизни в обществе.

Законодательная недостаточность

Одним из самых распространенных порогов является законодательная недостаточность, т.е. отсутствие в законодательстве надлежащей регламентации порядка осуществления гражданами своих прав.

² Лично я предполагаю второй вариант (наличие учреждений и изоляция). Эта версия подтверждается тем, что в Москве от переохлаждения ежегодно погибает людей больше, чем при трагедии на Дубровке («Норд-Ост»), но ни один чиновник не лишился за это своего места.

³ Экономический аспект этой проблемы лежит за рамками данного доклада, но если бы чиновники удосужились подсчитать потери от заболеваемости населения, связанной с указанным механизмом распространения инфекционных и паразитарных болезней, то, возможно, они пересмотрели бы свои подходы к медицинскому обслуживанию бездомных.

Ярким примером этому может служить исключенность бездомных из электоральных процессов.

Конституция и законы России не содержат запрета на участие бездомных граждан РФ в выборах, однако, в избирательном законодательстве порядок реализации гражданами активного избирательного права привязан к наличию у них регистрации по месту жительства. Порядок реализации этого права бездомными гражданами не предусмотрен.

Место жительства – это жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает как собственник или по иным законным основаниям, т.е. определенного рода недвижимое имущество, обладателем прав на которое является этот гражданин.

Отсутствие в законодательстве регламентации порядка, по которому гражданин, не имеющий прав на конкретное жилое помещение, и, соответственно, не имеющий возможности зарегистрироваться по месту жительства, может реализовать свое активное избирательное право, *de facto* вводит в избирательную систему имущественный ценз, отсутствующий в ней *de jure*.

Одним из важнейших достижений демократии является изменение законодательства о психиатрической помощи и гарантиях прав при ее оказании. Добровольность и судебный контроль за принудительным оказанием психиатрической помощи – это огромный шаг в деле защиты прав человека.

Но не все так просто. Закон предусматривает, что вопрос о недобровольном психиатрическом обследовании решается судами по месту жительства лиц, нуждающихся в таком обследовании. Кроме того, судебные процедуры не допускают каких-либо неясностей в вопросе о личности человека, дело которого разбирается.

Таким образом, бездомный оказывается лишен доступа к недобровольному психиатрическому обследованию, а человека, установить личность которого не представляется возможным потому, например, что он из-за инсульта потерял память и не может сообщить о себе никакой информации, нельзя принудительно госпитализировать, даже если он находится в состоянии, угрожающем их жизни и здоровью, а также жизни, здоровью и имуществу иных лиц.

05 июля 2001 года депутатом Государственной Думы Н.Ф.Герасименко был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав при ее оказании»». Этим проектом предполагалось внести в Закон «О психиатрической помощи...» такие изменения, которые позволяли бы в экстренных случаях в судебном порядке вне зависимости от наличия или отсутствия места жительства и регистрации решать вопросы недобровольной госпитализации психически больных, которые в силу своей болезни находятся в состоянии, угрожающем их жизни и здоровью, а также жизни, здоровью и имуществу иных лиц. Этот проект также вменял в обязанность судам решать вопросы о недобровольной госпитализации граждан, личность которых не установлена. После трехлетней процедурной волокиты 11 мая 2004 года проект был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы (Протокол № 24, пункт 30).

Таким образом, психически больные бездомные и люди, чья личность не может быть установлена, по-прежнему дискриминированы в вопросе получения соответствующей психиатрической помощи.

31 декабря 2003 года Министром здравоохранения РФ был издан Приказ № 656 «О мерах по повышению качества оказания уроandroлогической помощи детям в Российской Федерации». Этот приказ вводит «Порядок и сроки проведения профилактических осмотров мальчиков и юношей-подростков врачами детскими урологами-androлогами детских поликлиник» (приложение № 2). Пунктом 2 этого Порядка предусмотрено, что «Профилактические медицинские осмотры детей проводятся врачом детским урологом-androлогом в индивидуальном порядке **по месту жительства**».

Порядок осмотров детским урологом андрологом бездомных детей не предусмотрен.

Таким образом, этот приказ дискриминирует не имеющих места жительства (бездомных) детей в вопросах профилактики урологических и андрологических заболеваний. Это не только вопрос самочувствия бездомных детей, это вопрос их репродуктивного здоровья и, как следствие, вопросы патологии плода и младенческой смертности, которые возникнут, когда эти дети войдут в возраст репродуктивной зрелости.

В различных субъектах Российской Федерации были приняты документы регламентирующие порядок обязательного медицинского страхования (ОМС). Все эти документы связывают возможность получения полиса ОМС с местом жительства и не предусматривают механизмов получения этих полисов бездомными.

Например, пункт 6.3. Территориальных правил обязательного медицинского страхования в Краснодарском крае (утверждены постановлением главы администрации Краснодарского края от 12 мая 2004 года № 436) предусматривает, что «Застрахованные неработающие граждане при изменении постоянного места жительства должны возвратить полученный ими ранее страховой медицинский полис с последующим получением другого полиса **по новому месту жительства**». То есть, человек утративший место жительства и не приобретший иного, выполнив требование о сдаче полиса ОМС, полученного по прежнему месту жительства, не сможет получить новый полис. Указанным документом не предусмотрен порядок предоставления полисов ОМС бездомным, в том числе, не получающим регистрации по месту жительства туркам-месхетинцам.

Аналогичные правила были приняты в Тверской области (постановление Администрации Тверской области от 18 мая 2004 года № 283-па), Амурской области (постановление Губернатора Амурской области от 20 апреля 2004 года № 200), Новгородской области (постановление Администрации Новгородской области от 27 мая 2004 года № 138).⁴ Распоряжением Комитета по труду и социальной защите населения Администрации Санкт-Петербурга от 30 января 2004 года № 4-р было принято Положение «О порядке обеспечения жителей Санкт-Петербурга протезно-ортопедическими изделиями, средствами передвижения и средствами, облегчающими жизнь инвалидов». Это Положение гласит:

«1.2. Протезно-ортопедическими изделиями, средствами передвижения и средствами, облегчающими жизнь инвалидов, обеспечиваются граждане, **зарегистрированные в Санкт-Петербурге**, являющиеся инвалидами или нуждающиеся в них по медицинским показаниям (далее - граждане).

2.1. Граждане, нуждающиеся в протезно-ортопедических изделиях, средствах передвижения и средствах, облегчающих жизнь инвалидов, **обращаются в ОСЗН по месту жительства** и представляют следующие документы:

- паспорт;

/.../ - для детей до 14 лет свидетельство о рождении, **справку о регистрации (форма 9)**, паспорт одного из родителей.

3.2. При необходимости в повторном протезировании **граждане обращаются в ОСЗН по месту жительства и предъявляют паспорт, а для детей-инвалидов необходимо представить справку о регистрации (форма 9)** и паспорт одного из родителей. /.../

4.3. Учет граждан, нуждающихся по медицинским показаниям в протезно-ортопедических изделиях, средствах передвижения и средствах, облегчающих жизнь инвалидов, но не оформивших в установленном порядке инвалидность и не обратившихся за их получением, **осуществляется Горцентром через ОСЗН по месту жительства** на основании информации,

⁴ Показательно, что все эти акты приняты в короткий период времени и практически идентичны по структуре и содержанию. Так, пункты, регулирующие порядок обмена полисов ОМС при перемене места жительства, не только почти дословно повторяют друг друга, но и имеют один порядковый номер – 6.3.

представляемой медицинскими учреждениями Комитета по здравоохранению, других ведомств».⁵

Множество аналогичных проблем порождает Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ.

Конституция РФ гарантирует *каждому* судебную защиту его прав, свобод и охраняемых законом интересов. Статья 6 ГПК РФ декларирует, что «Правосудие по гражданским делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом всех граждан независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств...».

Однако действительность далека от деклараций.

Статья 131 ГПК РФ содержит требования к форме и содержанию искового заявления. Пунктом 2 части первой этой статьи предусмотрено, что в исковом заявлении должно быть указано место жительства истца.

Статья 136 ГПК РФ называется «Оставление искового заявления без движения». Она гласит:

«1. Судья, установив, что исковое заявление подано в суд без соблюдения требований, установленных в статьях 131 и 132 настоящего Кодекса, выносит определение об оставлении заявления без движения, о чем извещает лицо, подавшее заявление, и предоставляет ему разумный срок для исправления недостатков.

2. В случае, если заявитель в установленный срок выполнит указания судьи, перечисленные в определении, заявление считается поданным в день первоначального представления его в суд. В противном случае заявление считается неподанным и возвращается заявителю со всеми приложенными к нему документами.

3. На определение суда об оставлении искового заявления без движения может быть подана частная жалоба».

Таким образом, отсутствие места жительства и, соответственно, возможности его указания в исковом заявлении не позволяют бездомному соблюсти требования ст. 131 ГПК РФ к содержанию этого заявления, что формально является основанием для оставления искового заявления без движения, а затем и для его возврата заявителю.

Исключительную важность в вопросах обеспечения прав и свобод человека и гражданина имеет судебное установление фактов, имеющих юридическое значение. В случае невозможности получения в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих эти факты, или при невозможности восстановления утраченных документов суд устанавливает факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан (часть 1 ст. 264 и ст. 265 ГПК РФ).

Согласно статьи 266 ГПК РФ «Заявление об установлении факта, имеющего юридическое значение, подается в суд по месту жительства заявителя, за исключением заявления об установлении факта владения и пользования недвижимым имуществом, которое подается в суд по месту нахождения недвижимого имущества».

Какие же имеющие юридическое значение факты устанавливаются судом только по месту жительства заявителя и, соответственно, не могут быть установлены по заявлениям бездомных?

Это:

- факт родственных отношений;

⁵ В данном документе аббревиатура «ОСЗН» означает «отдел социальной защиты населения»; под справкой о регистрации (форма 9), указанной в пунктах 2.1. и 3.2. Положения, имеется в виду справка о регистрации по месту жительства. Оценивая этот документ, следует учитывать, что паспорт имеет графу «место жительства» (страницы 5 – 12), где ставятся соответствующие отметки о регистрации по месту жительства.

- факт нахождения на иждивении;
- факт регистрации рождения, усыновления (удочерения), брака, расторжения брака, смерти;
- факт признания отцовства;
- факт принадлежности правоустанавливающих документов (за исключением воинских документов, паспорта и выдаваемых органами записи актов гражданского состояния свидетельств) лицу, имя, отчество или фамилия которого, указанные в документе, не совпадают с именем, отчеством или фамилией этого лица, указанными в паспорте или свидетельстве о рождении;
- факт несчастного случая;
- факт смерти в определенное время и при определенных обстоятельствах в случае отказа органов записи актов гражданского состояния в регистрации смерти;
- факт принятия наследства и места открытия наследства;
- другие имеющие юридическое значение факты.⁶

В том числе, в большинстве случаев, только суд может установить факт постоянного проживания на территории России 06 февраля 1992 года бывшего гражданина СССР, у которого на тот момент не было постоянной прописки. Этот факт имеет огромное юридическое значение для определения принадлежности этого человека к гражданству России⁷ и, соответственно, для решения вопроса об оформлении и выдаче российского паспорта. Бездомные лишены возможности таким способом подтвердить свою принадлежность к российскому гражданству.

В суд по месту жительства заявителя подаются заявления и о внесении исправлений или изменений в запись акта гражданского состояния, если органы записи актов гражданского состояния при отсутствии спора о праве отказались внести исправления или изменения в произведенные записи (ст. 307 ГПК РФ).

Можно было бы привести еще множество примеров (Трудовой кодекс и др.). Все они свидетельствуют о том, что отсутствие в законодательстве адекватной положению бездомных регламентации порядка реализации прав и свобод дискриминирует бездомных, формирует социальную исключенность.

Чтобы завершить краткое описание порога, формируемого законодательной недостаточностью, приведу еще один пример.

Документ, удостоверяющий личность, необходим нам практически везде: трудоустройство, приобретение железнодорожных и авиационных проездных билетов, регистрация рождения ребенка, получение наследства, приобретение жилья – все это требует наличия такого документа.

Для гражданина России таким документом, как правило, является паспорт. А для лица без гражданства? Законодательством предусмотрен такой документ – это вид на жительство. Только в отличие от паспорта, который в соответствии с действующими нормативными актами может быть получен бездомным гражданином по месту его фактического проживания, вид на жительство может быть получен лицом без гражданства только в ОВИРе **по месту жительства**.

Документ, удостоверяющий личность лица без гражданства независимо от наличия (отсутствия) у него места жительства, законодательством не предусмотрен.

⁶ Пункты 1-5 и 7-10 части второй ст. 264 ГПК РФ

⁷ Пункт 1 ст. 13 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» (1991 г.) предусматривал, что гражданином РФ признается любой гражданин СССР, который на день вступления закона в силу проживал на территории Российской Федерации и в течение года не подал заявление о своем нежелании состоять в гражданстве РФ.

В связи с этим десятки тысяч бездомных, чью принадлежность к гражданству России органы внутренних дел не установили, не имеют документа удостоверяющего личность. Это означает, что они практически лишены возможности реализации своих социальных, экономических и иных прав. Они даже не могут за защитой своих прав обратиться в суд, ибо суды не могут рассматривать и разрешать дела в отношении неустановленных лиц.

Образуется классический замкнутый круг. Неустановленность принадлежности к российскому гражданству порождает невозможность получения бездомным документа, удостоверяющего личность, а его отсутствие, в свою очередь, делает невозможным обращение в суд для установления факта постоянного проживания на территории России 06.02.1992 года, являющегося основанием для признания человека гражданином России, и, как следствие, становятся невозможными оформление и выдача паспорта гражданина России.

Этот пример служит наглядной иллюстрацией к известной поговорке о том, что в России представляет собой каждый из нас без удостоверяющей личность бумажки.

Так законодательная недостаточность, о которой сказано выше, формирует непреодолимый «бумажный» порог.

«Бумажный» порог

Типичным для нашей бюрократической системы является «бумажный» порог – невозможность получения общедоступных благ без наличия предусмотренных нормативными актами документов (справок).

«Высота» этого порога обусловлена не только количеством документов, необходимость которых для получения того или иного блага предусмотрена нормативным актом, но и затрудненностью их получения.

Общеизвестна, например, проблема получения копий судебных решений. График работы судебных канцелярий и архивов создавался явно не для удобства граждан.

Еще большие проблемы возникают при необходимости получения документов из других регионов (копий свидетельств о рождении, архивных справок о прописке и т.п.). Даже отделы милиции порой месяцами ждут от своих коллег ответов на запросы. И это при наличии своей закрытой компьютерной сети!

Для сотен тысяч граждан решение вопросов об установлении их личности и принадлежности к российскому гражданству и, как следствие, решение вопроса получения нового российского паспорта превращается в пытку именно из-за отсутствия нормальной системы электронного документооборота.

Кроме того, следует учитывать, что получение всевозможных справок, копий документов и т.п. часто требует оплаты пошлин. В ряде случаев наличие этого финансового порога делает «бумажный» порог труднопреодолимым.

Финансовый порог

Ярким примером финансового порога являются государственные пошлины, взимаемые с граждан при обращении в суд, за совершение нотариальных действий, регистрацию актов гражданского состояния, выдачу копий документов и различных справок.

Так, с исковых заявлений имущественного характера при цене иска до 1 млн. рублей взыскивается 5% от цены иска, а при цене от 1 до 10 млн рублей - 50 тыс. рублей + 4% от суммы свыше 1 млн. рублей.

Представьте себе ситуацию: при сделке купли-продажи жилья человек в силу обстоятельств, являющихся основанием для признания сделки недействительной, утратил жилье или деньги. Случай достаточно типичный – от 20% до 40% бездомных стали таковыми именно в таких ситуациях. Жилье – вещь весьма дорогая и у многих из этих людей просто нет возможности собрать сумму, которую в качестве пошлины необходимо заплатить только за то, что судья примет исковое заявление.

Говоря о метрическом пороге, я уже отмечал, что его преодоление требует не только времени, но и денег (оплата проезда).

Есть и другой аспект. Во время исследования по теме «Анализ социального и правового положения бездомных в современной России» я столкнулся с тем, что бесплатными правовыми консультациями в основном пользуются бездомные, имеющие заработки не ниже среднего уровня заработной платы в Санкт-Петербурге. Представители низкодоходной группы бездомных пользовались этой услугой значительно реже.

Это не значит, что у представителей низкодоходной группы меньше правовых проблем или все они обитают на значительном расстоянии от консультационного пункта (метрический порог). Просто жизненная стратегия низкодоходной группы основана на необходимости постоянного поиска средств существования (стратегия выживания) и они зачастую не могут позволить себе тратить время на решение проблем, которые не определяют их выживание «здесь и сейчас». Находясь перед необходимостью выбора оставаться голодным и тратить время на получение консультаций, которые может быть в будущем позволят ему решить многие проблемы, или попытаться заработать на кусок хлеба, которым можно будет сразу утолить голод, представитель низкодоходной группы скорее всего выберет кусок хлеба сегодня.

Именно поэтому представители низкодоходной группы редко пользуются услугами низкого порога программы бесплатной юридической помощи бездомным, которая реализуется Санкт-Петербургской региональной благотворительной организацией помощи бездомным «Ночлежка» и Ассоциацией «Христианский Межцерковный Диаконический Совет Санкт-Петербурга» (ХМДС).

Как писал великий Шекспир: «Покуда травка подрастет, лошадка с голоду помрет».

Психологический порог

Можно выделить несколько типов психологических порогов.

К первому типу я отнес бы социофобии, создающие в обществе психологическую основу для дискриминации социально-исключенных групп населения.

Ярким примером такой фобии является отношение к бездомным как к преступному сословию. О том, что это отношение именно фобия говорит следующий факт. По данным МВД РФ бездомные в 2000 году совершили 2,5% от общего числа преступлений. В настоящее время доля бездомных в общей массе лиц, изобличенных в совершении преступлений, составляет менее 2%. И это при том, что в структуре населения бездомные составляют от 2,8% до 3,2%!

Результатом этой социофобии является дискриминационно-полицейское отношение населения (электората) и властей к бездомным и соответствующие тенденции в формировании нормативной базы и социальной политики. Пример этого отношения – предложения о введении административной и даже уголовной ответственности за бродяжничество, а также дискуссия о необходимости привлечения бездомных к принудительному труду, которая довольно живо протекает на фоне того, что бездомные из-за определенных законодательных проблем лишены легального доступа на рынок труда.

Второй тип психологических порогов это реакция социально-исключенных на социальную несправедливость или даже ее символы.

В своей практике мне неоднократно приходилось сталкиваться с ситуациями, когда люди отказывались совершить необходимые действия только потому, что психологически это было для них мучительно.

Например, бездомному для получения паспорта необходимо установить личность. Эту процедуру в отношении бездомных выполняли милицейские приемники-распределители. Паспорт необходим, но люди зачастую отказывались обращаться в приемники распределители в связи с тем, что в этих учреждениях их содержали фактически в тюремных условиях (решетки на окнах, охрана, распорядок, невозможность свободно выйти за пределы учреждения).

Люди, часто отказывались от возможности получения паспорта именно потому, что условия в приемниках-распределителях ассоциировались у них с тюрьмой.

Следует отметить, что по статистике подавляющее большинство бездомных, принудительно доставлявшихся в приемники-распределители, - более 97% - не совершали преступлений, за которые их могли привлечь к уголовной ответственности, они не находились в розыске и вполне могли бы не только добровольно прийти в милицию, но и являться туда в назначенное время для решения дополнительных вопросов, если таковые возникнут. Содержание их в учреждении закрытого типа не было обусловлено необходимостью.

Кстати о решетках, их функцию могли бы выполнять специальные небьющиеся стекла.

И последний штрих, на тему решеток. Окна психиатрических больниц также закрыты решетками. Возможно, это является одним из факторов определяющих стойкость стереотипного отношения к психиатрии как к карательной отрасли медицины.

Еще один тип психологических порогов формируется на границе происшествия⁸ и обыденности.

Смерть бездомных от переохлаждения или голода в общественном сознании не является происшествием. Недоступность для бездомных существующих механизмов реализации прав и свобод воспринимается обществом и властью как обыденность.

Возможно именно с этим связано то, что в официальном четвертом периодическом докладе Российской Федерации по осуществлению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах существующая в России проблема бездомности, как и проблемы нарушения изложенных в Пакте прав в отношении бездомных, не нашли своего отражения, что при разработке социального законодательства специфичность бездомных не учитывается (своего рода слепота власти).

Наоборот, как происшествие воспринимается факт осуществления бездомным своих прав: проход в метро, участие в голосовании на выборах Президента. Это вызывает жаркие общественные дискуссии.

Информационный порог

Зачастую люди не могут получить необходимые им блага только из-за отсутствия информации. Наглядный пример: Санкт-Петербургская благотворительная организация «Ночлежка» помогает бездомным с начала 90-х. Она является одной из самых известных НГО города. И каково же было удивление ее руководителя Максима Егорова, когда он в рамках

⁸ **Происшествие** – События, приключение, случай, что-либо, нарушившее обычный порядок вещей, нормальное течение жизни. *Странное, загадочное, чрезвычайное происшествие. Дорожно-транспортное происшествие. Раздел происшествий. Оказаться на месте происшествия. Добрался без происшествий.*

Большой толковый словарь русского языка. СПб. «Норинт». 1998.
Происшествие – событие, нарушившее обычный ход вещей. *Странное происшествие. Уличное происшествие.*
С.И.Ожегов. Словарь русского языка. Москва. «Советская энциклопедия». 1970.

программы «Ночной автобус» посетил периферийные районы города и от обитающих там бездомных узнал, что они даже не слышали о существовании такой организации и о том, чем она им может помочь.

Заключение

Приведенный мной перечень порогов наверняка не полон. Изучая социально исключенные группы населения можно выделить и другие пороги, препятствующие им в получении общедоступных благ.

Можно и необходимо ставить и решать вопрос «пороговости» социальной среды.

Необходимо больше внимания уделять вопросу доступности базовых социальных сервисов для всех групп населения, вопросу доступности для всех предусматриваемых законодательством механизмов реализации и защиты прав и свобод.

Необходимо самое пристальное внимание уделить вопросам общественного сознания, разъяснительной работе, борьбе с социофобиями.

Я понимаю, что сказанное мной относится к вещам, казалось бы очевидным. Тем, однако, удивительнее то, что ни в одной пояснительной записке к проектам государственных и муниципальных программ, ни в самих этих проектах, которые я читаю во множестве, проблема порогов как комплексная не затрагивается и не решается. В результате эти социальные программы превращаются в трудновыполнимые благие намерения, которыми, как известно, вымощена дорога в ад. Зачастую даже программа, направленная на разрушение или снижение какого-либо порога, на его месте создает другой, порой еще более непреодолимый. В результате этого возникают явления парадоксальные, вроде очереди на получение жилья, состоящей из лиц, имеющих право на внеочередное получение жилья.

В заключение хочу конкретизировать два момента:

1. Пороги, как правило, имеют комплексный характер и их «высота» суммируется. Накладываясь друг на друга, пороги в совокупности могут становиться непреодолимыми для различных групп населения.

2. Неучет порогов при разработке социально-экономических программ и подготовке нормативных актов имеет следствием низкую эффективность нормотворческой деятельности, является признаком низкой нормотворческой культуры.