



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/CES/GE.41/2009/7
18 August 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Группа экспертов по переписям населения и жилищного фонда

Двенадцатое совещание
Женева, 28-30 октября 2009 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

РЕГИСТРАЦИЯ БЕЗДОМНЫХ

**Учет бездомных в ходе переписей 2010 года: непосредственная перепись
и использование данных реестров**

Записка, подготовленная по результатам проекта "Взаимный прогресс в решении
проблемы бездомности через продвижение и укрепление информационных систем"¹

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий документ посвящен двум основным вопросам. Во-первых, в нем содержится обзор планов национальных статистических органов по учету бездомных в 2011 году. Во-вторых, в нем рассматриваются вопросы, связанные с использованием

¹ Проект "Взаимный прогресс в решении проблемы бездомности через продвижение и укрепление информационных систем" (ВППБ) направлен на укрепление потенциала государств-членов в области сбора данных о бездомных. Настоящий документ основывается на данных исследований, проведенных в рамках этого проекта, и результатах исследований Европейской федерации национальных организаций, работающих с бездомными (ФЕАНТСА). И проект, и Федерация получают финансовую поддержку по линии программы в области занятости и социальной солидарности Европейского сообщества. Содержание документа необязательно отражает взгляды или позицию Европейской комиссии.

данных реестров населения для учета бездомных в тех странах, которые не используют метод непосредственной переписи.

2. В регламенте Европейского союза (ЕС), касающемся переписей населения и жилищного фонда, говорится, что все страны должны собирать данные о "жилищных условиях", которые, согласно рекомендациям Конференции европейских статистиков (КЕС), должны включать данные о лицах, не имеющих постоянного места жительства (к числу которых конкретно отнесены и собственно бездомные). Некоторые страны намерены провести непосредственную перепись бездомных, тогда как другие страны изучают альтернативные возможности. В настоящем документе дается описание различных методов учета бездомных, для чего используются данные обследования, проведенного в 2008 году Европейской федерацией национальных организаций, работающих с бездомными (ФЕАНТСА).

3. Ряд стран Европы использует при проведении переписей населения данные регистрационных систем, отказавшись от традиционного метода непосредственной переписи, в то время как другие страны (например, Франция) постепенно переходят к использованию комбинированных методов. Теоретически данные регистрационных систем должны обеспечивать выявление лиц без определенного места жительства, к числу которых относятся лица, проживающие в приспособленных помещениях и местах коллективного проживания, и лица, не имеющие конкретного адреса.

4. В рамках ВППБ было проведено исследование, посвященное сбору данных о бездомных с использованием данных регистрационных систем (на примере Германии и Словении). По результатам этого исследования был определен ряд ключевых вопросов, возникающих в связи с учетом бездомных. Одним из таких вопросов является степень охвата бездомных данными реестров населения (с указанием их национальных идентификационных номеров). Кроме того, важное значение для целей статистического анализа бездомного населения имеет возможность использования условных адресов для лиц без определенного места жительства, а также возможность идентификации приютов для бездомных в реестрах имущества среди других помещений и мест, предназначенных для коллективного проживания. Таким образом, проблема состоит в том, что в реестрах населения содержатся данные не на всех бездомных и что даже при наличии таких данных не всегда можно идентифицировать бездомных для целей статистического учета.

5. В своих заключениях мы подчеркиваем необходимость дальнейших усилий по обеспечению полной идентификации мест проживания бездомного населения и учета всех бездомных, пребывающих в таких местах или зарегистрировавших свой почтовый адрес в той или иной организации, занимающейся оказанием помощи бездомным. Важно не

только обеспечить учет бездомных при проведении переписи, но и идентифицировать их как таковых, с тем чтобы получить данные о численности бездомного населения, охваченного переписью. Данные переписей являются одним из основных источников информации о бездомных лицах, временно проживающих со своими семьями или у друзей.

6. В июле 2008 года в ЕС был принят регламент, касающийся переписей населения и жилищного фонда и предусматривающий проведение таких переписей во всех странах - членах ЕС в 2011 году². Этим регламентом предусмотрен, в частности, сбор данных о "жилищных условиях". В рекомендациях КЕС "жилищные условия" определяются как тип жилища, постоянно занимаемого тем или иным лицом на момент переписи, что предполагает охват всех лиц, постоянно проживающих в различных видах жилых помещений или не имеющих постоянного места жительства и пребывающих в жилых помещениях лишь временно, а также лиц, не имеющих крыши над головой, и лиц, оказавшихся на момент переписи во временных приютах³. В настоящем документе рассматриваются некоторые из вопросов, связанных с учетом бездомных при проведении переписи.

II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ БЕЗДОМНОСТИ

7. В своих рекомендациях по проведению переписей населения и жилищного фонда КЕС выделяет две широкие категории бездомных:

а) первичная бездомность (или бесприютность). К этой категории относятся лица, живущие на улице и не имеющие крова, который соответствовал бы представлениям о жилом помещении;

б) вторичная бездомность. К этой категории могут быть отнесены лица без определенного места жительства, часто меняющие места проживания (жилые помещения,

² Regulation (EC) No 763/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 on population and housing censuses, in: Official Journal of the European Union, L 218/14 (13.8.2008): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0014:0020:EN:PDF>.

³ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (2006 год), *Рекомендации Конференции европейских статистиков по проведению переписей населения и жилищного фонда 2010 года*. Нью-Йорк и Женева (ООН) <http://www.unece.org/stats/documents/2007.06.census2.htm>.

убежища и приюты для бездомных и другие места, где есть крыша над головой). В эту категорию включаются лица, проживающие в частных жилых помещениях, но указывающие в переписных листах, что у них нет "постоянного адреса".

8. КЕС признает, что такое определение бездомных не является полным.

9. В опубликованном недавно Генеральным директором Комиссии ЕС по занятости, социальным вопросам и равным возможностям исследовании, посвященном "измерению бездомности"⁴, выделяется шесть категорий бездомных (см. таблицу 1 ниже). Поскольку согласованное определение, приводимое в этом исследовании, предусматривает более детальную классификацию вторичной бездомности, именно оно используется в настоящем документе в контексте "изменения бездомности" с учетом различных методов проведения переписей.

Таблица 1. Определение, рекомендованное КЕС, и определение, содержащееся в исследовании, посвященном "измерению бездомности"

Категория	Исследование, посвященное "измерению бездомности" (2007 год)	Рекомендации КЕС (2006 год)
1	Лица, живущие на улице	Первичные бездомные
2	Лица, живущие во временных помещениях	Вторичные бездомные
3	Лица, живущие в помещениях для бездомных	
4	Лица, находящиеся в спецучреждениях (которым некуда идти после освобождения)	
5	Лица, которые из-за отсутствия жилья вынуждены жить в приспособленных помещениях	
6	Бездомные, временно проживающие в обычных жилых помещениях вместе с семьями или у друзей (из-за отсутствия жилья)	

III. МЕТОДЫ СБОРА ДАННЫХ

10. Регламент ЕС позволяет государствам-членам использовать различные методы сбора статистических данных, касающихся населения и жилищного фонда. В зависимости от

⁴ Edgar, W., Harrison, M., Watson, P., and Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of homelessness at European Union Level*, Study conducted for the European Commission (Employment, Social Affairs and Equal Opportunity), Dundee/Brussels (European Communities): http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf.

используемого метода можно выделить три группы стран: страны, использующие для сбора данных традиционный метод непосредственной переписи; страны, использующие данные реестров; и страны, использующие комбинированные методы. Из таблицы 2 видно, что 12 стран используют метод непосредственной переписи, еще 12 стран – данные реестров или данные реестров в комбинации с данными обследований, и 1 страна – метод "скользящей" переписи.

Таблица 2. Методы сбора данных при проведении переписей в 2011 году

МЕТОД ПРОВЕДЕНИЯ ПЕРЕПИСИ В 2011 ГОДУ	СТРАНЫ
Обычная перепись	Болгария, Венгрия, Греция, Ирландия, Италия, Литва, Польша, Португалия, Румыния, Соединенное Королевство, Чешская Республика, Эстония
Перепись на основе данных реестров	Австрия, Германия, Дания, Норвегия, Финляндия, Швеция
Перепись на основе данных реестров в сочетании с обычной переписью	Бельгия, Испания, Латвия, Люксембург, Словения
Перепись на основе данных реестров в сочетании с выборочными обследованиями	Нидерланды
Скользкая перепись	Франция

11. Различные методы сбора данных при проведении переписей определяют характер стратегий учета бездомного населения в процессе переписи. В нижеследующих разделах рассматриваются вопросы и механизмы, требующие рассмотрения при использовании метода обычной переписи и метода проведения переписи на основе данных реестров. Необходимые фактологические данные взяты из двух основных источников. После опубликования регламента ЕС, касающегося проведения переписей, ФЕАНТСА провела консультации с национальными статистическими органами по вопросам, касающимся учета бездомного населения в процессе переписи⁵. В рамках ВППБ было проведено исследование, посвященное проблемам сбора данных о бездомных в странах, проводящих переписи на основе данных реестров (на примере Германии и Словении).

⁵ FEANTSA (2008) *2011 Round of Population and Housing Censuses. FEANTSA Recommendations for the Enumeration of Homeless People on Census Night*. Brussels (FEANTSA, November 2008): <http://www.feantsa.org/code/EN/theme.asp?ID=4>

12. Результаты обследования, проведенного ФЕАНТСА, позволяют выделить, в зависимости от метода сбора данных, три группы стран: страны, использующие метод традиционной переписи и опирающиеся на поддержку служб, занимающихся проблемами бездомного населения; страны, планирующие использовать данные административных реестров, и страны, намеревающиеся использовать как данные реестров, так и информацию, полученную от служб, занимающихся проблемами бездомного населения.

Таблица 3. Методы учета бездомного населения в ходе переписи 2011 года

Учет бездомных с использованием традиционных методов и информации, полученной от служб, занимающихся проблемами бездомного населения		Учет бездомных на основе данных реестров	Учет бездомных на основе данных реестров и информации, полученной от служб, занимающихся проблемами бездомного населения	
Англия	Люксембург	Австрия	Бельгия	Латвия
Венгрия	Польша	Дания	Германия	Словения
Ирландия	Португалия	Нидерланды	Испания	Эстония
Италия	Франция	Финляндия		
Литва	Чешская Республика	Швеция		

Источник: данные обследования, проведенного ФЕАНТСА.

IV. УЧЕТ БЕЗДОМНЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕТОДА НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ПЕРЕПИСИ

13. Обследование, проведенное ФЕАНТСА, показало, что некоторые страны намерены проводить перепись бездомного населения с использованием комбинированных методов, в то время, как другие страны продолжают изучать альтернативные подходы. В настоящем разделе подробно рассматриваются методы учета бездомных в странах, проводящих переписи с использованием традиционных способов.

14. Страны, использующие метод непосредственной переписи, намерены тесно сотрудничать с органами и организациями, оказывающими помощь бездомному населению, в целях получения данных о первичных бездомных (с использованием услуг специальных счетчиков, имеющих опыт общения с бездомными), данных о лицах, относящихся к категории "вторичных бездомных", т.е. лицах, проживающих во

временных помещениях (главным образом с использованием баз данных органов и организаций, занимающихся проблемами бездомного населения), и данных о тех и других.

15. Информацию о стратегиях учета *первичных бездомных* можно получить лишь для небольшого числа стран (у остальных стран пока нет четко определенного плана на этот счет). Соединенное Королевство и Франция уже провели пилотные обследования с целью отработки методов сбора данных. В Соединенном Королевстве в настоящее время предпринимаются усилия по заключению специальных соглашений с жилищными организациями и местными органами власти относительно подходов к учету бездомного населения, которые предполагается опробовать в ходе репетиции переписи, запланированной к проведению в некоторых административно-территориальных единицах в марте и октябре 2009 года. Персонал, привлеченный для проведения переписи, будет помогать местным властям в осуществлении их собственных мероприятий по учету бездомного населения в рамках программы подготовки к переписи 2011 года. Во Франции, где проводятся скользящие переписи, лица, ночующие на улице, и лица, обычно живущие в мобильных домах, "переписываются" местными органами власти в течение первых двух дней переписи. В январе 2009 года в Тулузе было проведено методологическое пилотное обследование лиц, живущих на улице, цель которого состояла в отработке методов проведения общенационального обследования бездомного населения, запланированного на 2012 год, которые позволили бы обеспечить максимальный охват бездомных.

16. В сентябре 2008 года пробная перепись населения и жилого фонда была проведена в Литве. Однако неясно, в какой степени этой переписью были охвачены лица "без определенного места жительства". В Чешской Республике Национальное статистическое управление рассчитывает при поддержке органов и организаций, занимающихся оказанием помощи бездомным, провести перепись таких лиц на улицах, где их чаще всего можно встретить.

17. В Ирландии счетчики должны будут "посчитать" всех лиц в своих соответствующих районах, в том числе и тех, кто будет ночевать на улице в ночь проведения переписи. Однако непонятно, каким образом их будут идентифицировать. В настоящее время лица, живущие на улице, переписываются с использованием переписных листов, предназначенных для домашних хозяйств, и учитываются как лица, живущие в приспособленных помещениях, не соответствующих традиционным представлениям о жилье. Таким образом, нынешний порядок учета не позволяет определить общее число лиц без определенного места жительства.

18. В рамках выделяемой КЕС категории "вторичных бездомных" некоторые страны предпринимают усилия по определению баз данных, содержащих информацию о приютах и местах временного размещения бездомных, и налаживанию сотрудничества с организациями, в ведении которых находятся такие приюты и временные пристанища, рассчитывая на их помощь в проведении переписи бездомных в ночь переписи. Однако бездомных, живущих в таких приютах и пристанищах, не всегда можно отличить от лиц, живущих в других местах с коллективным размещением проживающих.

19. В Чешской Республике бездомные будут выделены в отдельную категорию, и, в соответствии с рекомендациями КЕС (пункт 162 g)), место, где их застанут счетчики, будет считаться местом их обычного проживания, что позволит учесть все население, обычно проживающее в том или ином районе/административно-территориальной единице.

20. Во Франции бездомные, проживающие в приютах или интернатах с коллективным размещением, переписываются в ходе отдельного ежегодного обследования всех форм "коллективного жилья". Однако такое обследование позволяет выявить только тех бездомных, которые нашли приют во временных убежищах. Бездомные, проживающие в интернатах с длительными сроками пребывания, учитываются наравне с лицами, проживающими в других приютах с длительным сроком пребывания, не предназначенных для бездомных, и потому не могут быть идентифицированы в качестве лиц без определенного места жительства. Бездомные, проживающие в номерах отелей, если они размещаются там на постоянной основе, или в жилых помещениях, предоставленных неправительственными организациями или другими учреждениями, переписываются в ходе обычных переписей жилищного фонда и потому также не поддаются идентификации.

21. В Ирландии в ходе переписи 2006 года собиралась информация о лицах, живущих в обычных жилых помещениях, других жилищных единицах и помещениях с коллективным размещением проживающих (включая приюты). В категорию приютов были включены и убежища для бездомных.

22. В Португалии Институт социального обеспечения намерен направить Статистическому управлению список приютов и убежищ, с тем чтобы данные, собранные в ходе переписи, включали и данные об услугах, оказываемых бездомным.

V. ПЕРЕПИСЬ БЕЗДОМНЫХ НА ОСНОВЕ ДАННЫХ РЕЕСТРОВ

23. В рекомендациях КЕС по проведению переписей "реестр" определяется как систематизированный набор индивидуальных данных, способ организации которых делает возможным их обновление. Как правило, реестр содержит информацию о целой группе единиц - целевой аудитории (например, лицах, зданиях, фирмах и т.д.). Эти единицы определяются на основе четкого свода правил (например, лица, постоянно проживающие в той или иной стране). Одним из важнейших требований к реестру является четкая идентификация каждой включенной в него единицы. Обычно такая идентификация обеспечивается за счет использования системы идентификационных кодов, хотя при наличии достаточной информации о единицах учета (например, именах, адресах, датах рождения и т.д. применительно к физическим лицам) можно обойтись и без кодов.

24. Основным преимуществом статистической информации, полученной на основе данных реестров, является то, что она в принципе обеспечивает полный охват. По сравнению с выборочными обследованиями использование реестров позволяет получать более подробную статистическую информацию, например по небольшим районам и достаточно мелким категориям.

25. Эмпирические данные, полученные в рамках проекта ВППБ, позволяют очертить круг вопросов, возникающих при сборе информации о численности бездомного населения. Упомянем три из них. Прежде всего необходимо знать, какая часть бездомных имеет национальные идентификационные номера, делающие возможным их включение в реестры населения. Во-вторых, необходимо решить вопрос о приемлемости и порядке использования "условных" адресов для тех, кто не имеет постоянного места жительства. Третий вопрос касается того, в какой степени заведения для бездомных можно идентифицировать среди других заведений, предназначенных для коллективного проживания, для целей статистического анализа бездомного населения. Таким образом, очевидно, что реестры населения не содержат данных обо всех бездомных и что даже в случае наличия в них необходимых данных не всегда возможна идентификация бездомных для статистических целей.

26. В некоторых странах лица, не имеющие постоянного места жительства, могут обращаться с просьбами о регистрации контактного лица или почтового адреса в органах социального обеспечения (Австрия), муниципальных органах (Финляндия) или учреждениях, занимающихся оказанием социальной поддержки бездомным (Словения). Зарегистрированные таким образом лица могут быть легко идентифицированы в качестве

бездомных. Проблема, однако, в том, что не все бездомное население регистрируется таким образом. Филипович Храст⁶ пишет, что в Словении идентификация лиц без определенного места жительства на основе данных реестров возможна только в том случае, если четко указаны адреса, по которым этим лицам оказываются социальные услуги.

27. В некоторых странах, использующих данные реестров, обитатели приютов, интернатов и других мест с коллективным размещением проживающих не проходят регистрацию и учитываются на основе данных специальных обследований. Так, в частности, обстоит дело в Германии, где учет лиц, проживающих по таким "специальным" адресам, осуществляется более "традиционным" способом - путем опроса самих жильцов или руководителей соответствующих заведений с указанием в материалах опросов "фиктивных (почтовых) адресов" социальных служб⁷.

28. Одной из методологических проблем в обоих случаях является получение максимально полного перечня всех соответствующих учреждений и (для цели регистрации и оценки данных) идентификация жилья для бездомных среди других приютов и обычного жилья. Избежать двойного счета помогает использование идентифицирующих кодов.

29. Лица, проживающие в приспособленных помещениях, не соответствующих традиционным представлениям о жилье в ходе переписи, как правило, учитываются. Однако, если перепись проводится на основе данных реестров, охват таких лиц возможен только в том случае, если они зарегистрированы в таких помещениях с указанием их постоянного адреса. Дополнительная проблема, которая может здесь возникнуть, связана с определением того, кто из таких лиц проживает в гаражах, бараках, лачугах или домах на колесах именно по причине отсутствия другого жилья.

30. В таблице 4 ниже резюмируются основные вопросы, связанные с учетом различных категорий бездомного населения (первичные и вторичные бездомные) при проведении переписей с использованием данных реестров. Эти вопросы говорят о необходимости дополнения данных реестров данными обследований для получения более четкой

⁶ Filipovič Hrast, M. (2009) Use of Population Register Data for Quantifying Certain Subgroups of Homeless People. Census 2011 in Slovenia (paper for MPHASIS project). Ljubljana.

⁷ Gerull, S. (2009) Census 2011 in Germany. The Use of Population Register Data for Quantifying Certain Subgroups of Homeless People (paper for MPHASIS project). Berlin.

статистической картины бездомности. Они также указывают на необходимость идентификации различных видов коллективного жилья, в том числе коллективного жилья для бездомных, что предполагает наличие в реестре полного перечня мест для коллективного проживания в рамках каждой категории жилья.

Таблица 4. Определение категорий бездомного населения при проведении переписей на основе данных реестров

Категории, использовавшиеся при проведении исследования, посвященного "измерению" бездомности (2007 год)		Переписи, проводимые на основе данных реестров
1	Лица, живущие на улице	Будут охвачены только в том случае, если они зарегистрированы в организациях по оказанию поддержки бездомным
2	Лица, живущие во временных убежищах	Могут быть охвачены, если имеются адреса таких убежищ и их обитатели зарегистрированы по таким адресам или если переписаны отдельно
3	Лица, живущие в помещениях, предназначенных для бездомных	
4	Лица, находящиеся в спецучреждениях (которым некуда идти после освобождения)	В большинстве стран информация о таких лицах отсутствует
5	Лица, живущие в приспособленных помещениях (из-за отсутствия жилья)	Будут охвачены только в том случае, если они зарегистрированы в таких помещениях с указанием их постоянного адреса
6	Бездомные, временно проживающие в обычных жилищах с семьями или у друзей (из-за отсутствия жилья)	Данная категория меньше всего поддается учету на основе данных реестров. Обычно учитываются только те лица, почтовые адреса которых зарегистрированы в учреждениях по оказанию помощи бездомным

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

31. В настоящем кратком обзоре планов по выполнению рекомендаций КЕС, касающихся переписи всего населения, включая бездомных, поднимается ряд вопросов, которые должны быть рассмотрены соответствующими органами до проведения переписи 2011 года.

32. Определение бездомности, которое дается в рекомендациях по проведению переписей, является четким и недвусмысленным лишь в части первичной бездомности, в то время как определение вторичной бездомности требует доработки. Это важно не только для обеспечения охвата бездомных при проведении переписей, но и для их идентификации в качестве таковых для получения информации о численности бездомного населения или непосредственно о тех бездомных, которые были охвачены переписью.

33. Обследование, проведенное ФЕАНТСА, показало, что процедуры переписи первичных бездомных во многих странах еще не определены. Для учета этой группы населения необходимы процедуры, позволяющие идентифицировать места проживания этих лиц под открытым небом. Этот вопрос и соответствующая процедура хорошо проработаны в контексте эмпирических исследований бездомности. Если не брать в расчет те немногие страны, где в ходе предыдущих переписей уже проводились подобные обследования, пока нет оснований считать, что такие процедуры где-то уже продуманы или используются при планировании переписи 2011 года.

34. Проведенный нами обзор позволил выявить ряд серьезных проблем, связанных с учетом вторичного бездомного населения. Во-первых, во многих странах, как представляется, к категории бездомных могут быть отнесены лишь те, кто проживает во временных убежищах. Согласно определению, рекомендованному КЕС, лица, временно проживающие в приютах с длительным сроком пребывания или интернатах для бездомных в течение менее чем одного года, должны учитываться как лица, не имеющие постоянного места жительства, т.е. как бездомные. Однако в базах данных о местах коллективного проживания приюты для бездомных зачастую не выделяются в отдельную категорию, что делает невозможным получение агрегированных статистических данных по бездомным в целом.

35. Во-вторых, важной частью бездомного населения являются лица, временно проживающие с семьями или у друзей, но не имеющие постоянного места жительства. Перепись обеспечивает уникальную возможность для получения исходных данных по этой группе лиц. В этой связи очень важно, чтобы метод проведения переписи (непосредственный опрос домашних хозяйств или использование данных реестров) позволял надлежащим образом идентифицировать эту группу.

36. В нашем обзоре затрагивается ряд вопросов, касающихся процедур проведения переписи на основе данных реестров. Для идентификации жилья для бездомных в реестрах имущества можно использовать типологию жилых помещений, что не требует больших затрат. Учитывая, что процедуры переписи на основе данных реестров могут быть разными, возникает необходимость в дополнительных исследованиях для определения возможностей для учета в реестрах таких "малодоступных" групп населения, как бездомные.