

Бездомность в Санкт-Петербурге: правовые проблемы и возможные пути их решения

Кириллов Н.Н.

Студент

Санкт-Петербургского академического университета

управления и экономики

В статье проанализирована ситуация с проблемой бездомности в России и причинами ее возникновения. Анализ показал, что, несмотря на работу государственных и благотворительных организаций, занимающихся решением этой проблемы, количество бездомных в России продолжает увеличиваться. По мнению автора, явление бездомности в России, ее масштабы и усиливающееся влияние на отечественную экономику, связанное, прежде всего, с сокращением трудовых ресурсов, приобретает черты национальной трагедии, когда миллионы граждан нашей страны исключены из общественной жизни и находятся на грани физического выживания. Разработаны предложения по решению проблемы бездомности в Санкт-Петербурге и на федеральном уровне. Основным выводом работы является заключение о том, что основной акцент в решении этой проблемы необходимо делать на профилактике бездомности и устранении причин ее возникновения, поскольку практика показывает, что вернуть бездомного с большим «стажем бездомности» к нормальной жизни, очень тяжело, а иногда уже и невозможно.

Ключевые слова: бездомный, бездомность, благотворительные организации, социальное дно, профилактика бездомности.

Бездомность – как национальная трагедия России

В 2006 году были опубликованы данные социологического исследования «Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности», которое проводилось в семи регионах Российской Федерации, согласно которым на тот момент общее количество бездомных в России приближалось к 4 миллионам человек. По мнению экспертов, эти данные могут существенно меняться в зависимости от текущей экономической ситуации, фактора сезонности, выбранного метода их учета, конъюнктурных

соображений отдельных организаций и их руководителей, а также некоторых других, часто непредсказуемых, причин¹.

Однако объективно можно сказать, что за прошедшие 10 лет ситуация с проблемой бездомности в России не только не решена, но и продолжает ухудшаться. Так, по данным МВД РФ, общая численность бездомных в России в 2015 году уже превысила 4 миллиона человек, а по неофициальным источникам количество бездомных достигло 5 миллионов человек (включая чуть менее миллиона беспризорных детей). Причём эта цифра учитывает, в основном, бездомных, продолжительное время ведущих уличный образ жизни, приведший к изменениям личности и поведения, заметным для простого обывателя, и не учитывает латентных бездомных — многомиллионную группу людей, ещё не утративших социальных связей, позволяющих им определённое время сохранять свой социальный статус, который характеризуется только отсутствием жилищной регистрации.

К первой группе бездомных относятся люди, живущие в непригодных помещениях, а именно в подвалах, на чердаках и т.д. Речь идет именно об уличных бездомных, тех, которые живут на улице, то есть не имеют жилья, и все свое имущество носят с собой. К такому контингенту относятся долговременно и тяжело болеющие, социально дезадаптированные лица, люди с ограниченными физическими и умственными возможностями, одинокие и престарелые, многодетные и асоциальные семьи, пострадавшие от стихийных бедствий, больные СПИДом и др. Численность такого контингента стабильно возрастает на протяжении последних двадцати лет.

Ко второй латентной (скрытой) группе бездомных относятся люди, которые могут проживать у родственников, знакомых, снимать жилье. Однако при неблагоприятных обстоятельствах (отсутствие постоянного

¹Аверин А.Н. Механизм социальной политики в современной России и некоторые результаты ее реализации // Соц.-гуман. знания. - 2012. - N 2. - С.99-113.

заработка, проблемы со здоровьем и т.д.) эта форма может легко перейти в острую форму бездомности: человек, лишенный возможности получить помощь от государственных социальных служб, предоставлен сам себе – в результате быстро опускается на социальное «дно» и превращается в маргинала².

Это разные по социальному составу и потребностям группы, но объединены они одним из главных критериев «бездомности» - отсутствием прав на пользования жилым помещением и отсутствием регистрации³.

Огромная численность бездомных (более 3,5% населения России), отсутствие реальных успехов в борьбе с этой проблемой и явная тенденция к ухудшению ситуации уже позволяют рассматривать эту социальную проблему и говорить о ней как о настоящей национальной трагедии.

У этой трагедии много граней, одна из которых – потеря трудовых ресурсов. Как показывают социологические исследования, подавляющее большинство бездомных - мужчины, их около 80%. Возраст современного российского бездомного может быть самым разным, но больше всего (две трети) в этой категории людей в возрасте от 35 до 55 лет. Следовательно, в основной своей массе бездомные — это мужчины трудоспособного возраста, в большинстве имеющие профессию. Необходимо отметить, что большинство из них обладают столь востребованными сегодня рабочими профессиями — слесари, механики, комбайнёры, строители, механизаторы, электрики, сварщики и другие специалисты. Одним из последствий бездомности, как социальной проблемы, является ежегодное сокращение количество трудоспособного населения, вовлечённого в производство. В силу затяжного характера бездомности, такая потеря является невозместимой. Итак, сотни тысяч граждан трудоспособного возраста (преимущественно мужчины) оказываются полностью потерянными для

²Видоевич З. Социальное неравенство, демократия и развитие // Социол. исслед. - 2010. - N 2. - С.10-19.

³Деклерк П. Кто обитает на дне? // Лит. газета. - 2012. - 6-12 нояб. - С.4.

экономики России. Бездомные, как правило, работают нелегально и не постоянно. При нелегальной работе государство теряет прибыль с налогов — работодатель их не платит. Сам бездомный их тоже не платит, значит, не зарабатывает себе на пенсию, не платит подоходный налог, то есть все те деньги, которые могли бы на него же работать, пропадают. Можно примерно посчитать, сколько теряет государство, не имея возможности собрать налоги.

Безусловно, явление, определяемое термином «бездомность», как социальная проблема, в форме нищенства, тунеядства, бродяжничества, существовала и раньше, но стала резко обостряться и приобретать черты «массовой бездомности» в России относительно недавно, в последние 20-25 лет.

Это связано с тем, что в бывшем СССР проблема бездомности противоречила господствующей в стране коммунистической идеологии, вследствие чего она постепенно утратила статус социальной проблемы (сам термин бездомность практически не употреблялся), и, в конечном счете, была сведена к уголовному преследованию и "борьбе" с лицами, не имеющими прописки или ведущими "бродяжнический образ жизни"⁴.

В годы перестройки (1990-2000 гг.) проблеме бездомности в России не уделялось должного внимания в виду сложной социально-экономической обстановки в стране и начала процесса формирования новой законодательной базы при переходе от социализма к рыночной экономике (в том числе, новой Конституции РФ, гражданского, жилищного и другого права). Естественно, в условиях глубоких социальных перемен проблемой «бездомности» никто не занимался. Только сейчас, когда эта проблема стала носить ярко выраженный массовый характер и оказывать серьезное влияние на экономику, криминогенную обстановку в крупных российских городах, появилась острая необходимость системного анализа причин возникновения бездомности и

4Зубкова Е.Ю. На "краю" советского общества. Маргинальные группы населения и государственная политика. 1940-1960-е годы // Рос. история. - 2009. - N 5. - С.101-118.

выработки подходов и способов решения данной проблемы на национальном уровне⁵.

Одной из главных причин, затрудняющих нахождение возможных путей решения указанной проблемы, является то обстоятельство, что в России до настоящего времени нет как согласованного и общепринятого определения термина «бездомность», так законодательных актов, определяющих правовой статус бездомных.

Несмотря на то, что в последние годы проблеме «бездомности» стали уделять большее внимание, глубоких исследований в области правовых проблем бездомности не проводилось, а отдельные работы отечественных специалистов изобилуют противоречиями. В них остро ощущается недостаток согласия в отношении таких фундаментальных вопросов, как что такое бездомность? сколько всего бездомных людей? какие национальные особенности присущи «российским бездомным»? какие существуют решения этой проблемы на федеральном и региональных уровнях?

По мнению автора статьи, понятие «бездомный» может быть определен как с юридической, так и социальной (бытовой) точек зрения. С юридической точки зрения корректно говорить о понятии «российские бездомные», под которыми подразумеваются *«граждане Российской Федерации, находящиеся в состоянии бездомности (отсутствие права собственности на жилье, места проживания или места пребывания, что исключает возможность регистрации), из-за чего они лишены возможности реализации своих конституционных прав (в т.ч. на легальное трудоустройство, образование, участие в выборах, судебная защита и т.д.), доступа к базовым социальным и медицинским услугам, и, по сути, являются*

⁵Казакова А.Ю. Современные городские трущобы: методико-методологические проблемы изучения маргинальных слоев // Вестн. Моск. ун-та. Сер.18. Социология и политология. - 2010. - N 2. - С.80-90.

вынужденно исключенными из общественно-политической жизни страны и практически не имеют возможности вернуться в общество».

В таких условиях бездомный, например, практически лишается права голоса на выборах и участия в выборах. Необходимо отметить, что Конституция и законы России не содержат прямого запрета на участие бездомных граждан России 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.

Права на судебную защиту бездомные также лишены. Статья 13 часть 1 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации содержит требования к форме и содержанию искового заявления. В нём должно быть указано место жительства истца. Отсутствие такового и, соответственно, невозможность его указания в исковом заявлении являются основанием для оставления искового заявления без движения и для его возврата заявителю.

Отсутствие регистрации по месту жительства негативно влияет на возможность получить работу на легальных условиях. Бездомные не могут предоставить работодателю следующие документы: свидетельство государственного пенсионного страхования, документ воинского учета, свидетельство о постановке на учет в налоговом органе (ИНН), т.к. нормативными актами предусмотрено получение этих документов по месту жительства. Так же бездомные не могут повысить свою квалификацию и получить образование.

С социальной точки зрения смысла понятие «бездомный» - это больше чем отсутствие места проживания, места пребывания и возможности регистрации. В данном случае под термином «бездомный» следует понимать не только потерю «крыши над головой», но и вместе с тем отрезанность от родных людей, социальных групп, общественных организаций и принадлежность к так называемому «социальному дну». В тоже время бездомных, как представителей социального дна, нельзя рассматривать как

однородную группу людей, поскольку различия в характеристиках бездомных проявляются в зависимости от времени и причин попадания на социальное дно, от длительности нахождения на социальном дне, от индивидуальных характеристик конкретного представителя социального дна.

В указанном смысле важным показателем для оценки возможности возвращения бездомного к нормальной жизни является так называемый «стаж бездомности» - то есть продолжительность нахождения человека в состоянии «бездомности» и степень, силу изменения личности и психики, обусловленные состоянием «бездомности». Анализ показывает, что те, у кого стаж бездомности не превышает 6 месяцев, еще сохраняют социальные навыки и связи из «не бездомной» жизни; социальная напряженность и безразличие еще не накоплены в чрезмерном количестве, социальная активность сохранена частично; люди стараются выбраться и даже прилагают усилия; состояние здоровья за столь короткий срок, чаще всего, не претерпевает существенных изменений. С увеличением «стажа бездомности» существование и возвращение к обычной «оседлой» жизни становится гораздо труднее и требует, как больших ресурсов, так и отдачи со стороны бездомного. К 2-4 годам «стажа бездомности» личностные изменения человека претерпевают глубокие изменения. Человек, сумевший в течение такого срока выжить без жилья и регистрации, достаточно «социализирован» в своем положении, у него сформированы и закреплены необходимые для бездомного существования навыки, связи и т.п. Социологические исследования показывают, что среди опрошенных бездомных стаж бездомности до 1 года имеют всего около 4%, а более 25% опрошенных бездомных имеют стаж бездомности свыше 10 лет.

Говоря о решении проблемы бездомности, необходимо понять, в чем ее корни, и почему, несмотря на усилия государства и общества, данная проблема не только не решена, но и продолжает усугубляться.

Разные эксперты при определении причин бездомности указывают различные совокупности обстоятельств, приводящих людей к состоянию

бездомности. Не вдаваясь в частности, автор считает, что в настоящее время к основным причинам относятся следующие:

1. Освобождение из мест лишения свободы без дальнейшего трудоустройства и определённого места жительства. По разным оценкам, от трети до половины бездомных потеряли жилище в результате тюремного заключения. Так, только в 1995 году был отменен закон, согласно которому каждый осуждённый больше чем на шесть месяцев автоматически выписывался с места жительства. Закон перестал действовать, но сущность проблемы потери жилья среди тех, кто попал в тюрьму, актуально и в настоящее время ввиду принудительного выселения из занимаемого жилья⁶.

2. Семейные проблемы. Ещё одна большая группа среди бездомных - это те, кто оказался на улице в результате семейных проблем. Таких сейчас более 20%. Часто у них обнаруживаются родственники: бывшая жена или муж, дети. Однако помня старый конфликт, они напрочь отказываются принять бывшего члена семьи или хоть чем-нибудь помочь ему. Неумение или нежелание цивилизованно решать конфликты и находить компромиссные решения нередко приводят к уходу (зачастую вынужденному) из семьи с полной потерей права на жилое помещение, а нередко и к умышленному лишению прав на жилье кого-либо из членов семьи (как правило, наименее социально защищённых, стариков, людей с ограниченными возможностями, отбывшим срок наказания).

Необходимо отметить, что пятая часть российских бездомных - это разведённые мужчины, которые не смогли устроиться после разрыва с семьей. Поначалу они считают: "Я мужик, я всё смогу, мне никто не нужен". Они выписываются, теряют прописку и уезжают строить новую жизнь. Но там, куда они едут, никто не ждёт их, а если эти граждане ещё и потеряют документы – это прямой путь в бездомные.

⁶Степанова Е. Социальная эксклюзия заключенных и экс-заключенных в России // Е.Степанова, М.Ефлова // Власть. - 2012. - N 2. - С.85-89.

3. Потеря жилья в результате мошеннических сделок с недвижимостью. Следом за семейными проблемами различные статистические отчёты называют в качестве причин бездомности "потерю жилья по разным причинам". Таких людей среди бездомных тоже около 20%. Низкий уровень правовой грамотности российского населения и отсутствие реального опыта обращения с недвижимостью как с предметом гражданского оборота, привели к тому, что многие граждане становились жертвами мошенников. Случаи мошенничества, из-за которых люди теряли свое жильё, отличаются большим разнообразием и включают в себя не только обман при совершении операций с недвижимостью, но и такие явления как вымогательство, склонение обманным путем к передаче прав на собственность, отказу от приватизации, снятию с регистрации и т.д.

4. Затяжная безработица. Многие бездомные, около 17%, оказываются на улице в результате потери работы. Большая часть из них ранее жили в небольших провинциальных городах, где дефицит рабочих мест ощущается сильнее, чем в крупных областных городах. Оказавшись «не у дел», такие люди обычно отправляются на поиски работы. Часто поиски оканчиваются весьма плачевно⁷.

5. Личный выбор. Есть и такие группы бездомных, к которым относится всё большее количество людей. Это идейные бездомные - люди, которые по складу своего характера или бродяги (они живут как анархисты), или тунеядцы, которые просто не хотят нигде работать и живут «чем бог подал». Если в 1995 году личным выбором мотивировалось отсутствие жилья у 3% бездомных, то сегодня этот показатель составляет более 14%. Можно предположить, что "личный выбор" - это одна из форм психологической

⁷Коваленко Е. Бездомный - не значит бродяга / Е.Коваленко, Е.Строкова // Соц. защита. - 2010. - N 2. - С.15-18.

защиты человека, который по разным причинам не смог реализовать свои возможности в обществе, или форма внутреннего протеста⁸.

В настоящее время проблема «бездомности» в России превратилась в хроническую болезнь всего нашего общества, и ее решение требует системного подхода, основной целью которого является работа по искоренению самих причин, формирующих это явление, а именно, профилактика преступлений, в целом, и в области недвижимости, в частности, укрепление статуса семьи и семейных отношений, повышение общего благосостояния населения, решение вопросов строительства доступного жилья и т.д.⁹ Эта работа, безусловно, требует значительных финансовых затрат и времени, но российская общественность должна понять, что другого пути по решению проблемы бездомности просто нет.

По мнению автора, на законодательном уровне одним из главных направлений деятельности по решению проблем бездомных в стране, в целом, должно быть решение «специфики российской бездомности» - ее связи с институтом регистрации, являющейся, по сути своей, условием доступа к механизмам реализации прав и свобод человека, предусмотренных российским законодательством. Отсутствие прав на жилое помещение (прав собственности) влечет за собой невозможность исполнения предусмотренной законом обязанности регистрироваться по месту жительства или по месту пребывания, а отсутствие регистрации ведет, в свою очередь, к невозможности реализации многих основополагающих прав, которые каждый человек имеет в соответствии с Конституцией Российской Федерации. При этом законодатель не предпринимает никаких мер, чтобы эти граждане могли легализовать свое положение и защитить свои права. Между тем бездомные и бомжи в России есть и, к сожалению, их становится

8Лапова И.Ю. Маргинальность как форма самоопределения урбанизированного человека // Вестник НГУ. Сер. Философия. - 2009. - Т.7, N 1. - С.77-82.

9Нечаева С. Бомжами не рождаются // Соц. защита. - 2010. - N 9. - С.18-21.

все больше. Законодателю все-таки придется не только признать наличие таких категорий граждан, но и определить их правовой статус.

В связи с этим, с одной стороны, целесообразно внести соответствующие дополнения, прежде всего, в Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения...», а также в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и Перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. N 713. Путем правовой регламентации термина «бездомный» можно ликвидировать пробел в российском законодательстве, не позволяющий некоторым категориям граждан реализовывать свои конституционные права в полной мере. Речь идет в первую очередь о том, чтобы граждане без регистрации по месту жительства могли получить легальную работу, а также медицинскую и социальную помощь. Это, во-первых, может удержать людей, находящихся на грани, от попадания на улицу, а во-вторых – даст бездомным шанс выйти из сложившейся ситуации. Необходимо отметить, что при наличии паспорта гражданство бездомного не вызывает сомнения, а, следовательно, он обладает равными правами со всеми гражданами РФ. Следовательно, необходимо ввести процедуру регистрации по месту фактического проживания.

С другой стороны, поскольку бездомность приобрела массовый характер, необходим федеральный закон о бездомных, в котором был бы определен их правовой статус и основах профилактики бездомности¹⁰.

¹⁰Школяренко Е.А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование // Журнал российского права. 2004. -№5. –С.23-27

Анализ состояния проблема бездомности в Санкт-Петербурге и пути ее решения

Хотя учет бездомных ведется как государственными учреждениями, так и отдельными общественными организациями, говорить о точном их количестве в Санкт-Петербурге невозможно. Официально на конец осени 2015 года на учете в Городском пункте учета состоит около 2,5 тысяч бездомных граждан, имевших последнее место жительства в Санкт-Петербурге. В то же время многие специалисты приводят данные, что в Санкт-Петербурге насчитывается не менее 60 тысяч бездомных. Из их общего количества более 65% составляют мужчины, остальные 35% - женщины и подростки.

Эксперты отмечают, что за последние годы изменились причины бездомности в Санкт-Петербурге. Так, по данным специалистов фонда «Ночлежка», в Петербурге в 1993-1994 гг. треть бездомных составляли люди, потерявшие жилье в результате обмана при сделке с недвижимостью, это были люди, сохранившие социальные связи. В настоящее время практически в 100% случаев причиной бездомности являются семейные проблемы. Это касается и детей-сирот, и бывших заключенных (родственники – мать, жена - могли прописать после заключения, но не сделали этого), и оказавшихся на улице в результате распада семьи или конфликта «отцы-дети».

По результатам мониторинга, среди бездомных можно отобразить некий виртуальный «социальный портрет» лица без определенного места жительства в Санкт-Петербурге. Это - холостой мужчина в возрасте 35-45 лет со средним или средне-профессиональным образованием, имеющий рабочую специальность, без устойчивых социальных связей с обществом, живущий в Санкт-Петербурге более 10 лет.

Мониторинг позволяет определить и основные причины бездомности, а именно: семейные проблемы – около 52%; экономические проблемы (трудовые мигранты) – 21%, освобождение из мест лишения свободы – 14%; недобросовестные сделки с недвижимостью – 13%. Следует отметить

устойчивую тенденцию к увеличению количества бездомных по причине семейных проблем и уменьшению бездомных вследствие недобросовестных сделок с недвижимостью.

Трудовые мигранты – новая группа "потенциальных" бездомных. Санкт-Петербург по объективным причинам обладает определенным притяжением, как для российских граждан, так и для иностранных рабочих. В огромном мегаполисе они ищут заработок, но без регистрации нельзя легально получить работу, и, как следствие, по прошествии определенного времени, эти люди оказываются на улице без удостоверения личности и без средств к существованию. Это становится острой проблемой в сложной современной экономической ситуации. Эту категорию бездомных очень трудно охватить социальной работой.

Количественно состав бездомных в Санкт-Петербурге выглядит следующим образом: бывшие жители Санкт-Петербурга - около 48%, бывшие жители других субъектов Российской Федерации - 52%, из них из Ленинградской области - 18%.

Положение, при котором половина бездомных Санкт-Петербурга выходцы из других регионов России, должно иметь системное решение на уровне федерального законодательства.

Бездомные граждане в Санкт-Петербурге при условии постановки на учет в Городской пункт учета могут рассчитывать на социальную помощь и меры социальной поддержки.

При наличии заявления подобному учету подлежат лица без определенного места жительства, ранее имевшие последнюю регистрацию (прописку) по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде).

По статистике, почти 70% бездомных, состоящих на учете в Городском пункте учета, требуется небольшое участие власти. К такой помощи относится: восстановление документов, юридическое консультирование, предоставление информации об учреждениях, оказывающих меры социальной поддержки, медицинские и санитарные услуги. Оставшиеся

30% бездомных характеризуют свою жизнь как вполне соответствующую нормам свободы на передвижение и самоопределение.

Развитие и функционирование специальной сети учреждений социального обслуживания является одним из основных направлений социальной работы. Пример этого - дома ночного пребывания для бездомных граждан в структуре комплексных центров социального обслуживания населения районов Санкт-Петербурга (дома ночного пребывания). Количество мест для бездомных в домах ночного пребывания составляет 279 мест.

Бездомным в домах ночного пребывания, кроме приюта, предоставляются услуги по содействию в трудоустройстве, оформлению пенсии и инвалидности, восстановлению права на жилье, а также первичная медпомощь. На время нахождения на обслуживании бездомный гражданин получает регистрацию по месту пребывания по адресу нахождения дома ночного пребывания.

В структуре комплексных центров социального обслуживания населения бездомные могут получать социальные услуги (без предоставления временного приюта) ещё в 8 отделениях социальной помощи лицам без определенного места жительства. Ввиду острой необходимости содействия в сфере предоставления социальных услуг, в том числе для лиц, ранее не имевших места жительства в Санкт-Петербурге, Комитет по социальной защите ведет активное сотрудничество с общественными организациями, субсидируя на конкурсной основе осуществление социально-значимых программ для данной категории лиц: «Ночной автобус» (ежедневное питание бездомных), «Палатка обогрева» (обогрев в ночное время), «Мобильный медико-санитарно-социальный центр для уличных бездомных» (оказание медицинских и санитарных услуг уличным бездомным), «Медико-социальная поддержка бездомных граждан пожилого возраста и инвалидов» (социально-медицинский патронаж бездомных пожилого возраста).

Однако, как и в России, в целом, так и в Санкт-Петербурге, в частности, несмотря на усилия региональных властей, проблема бездомности продолжает усугубляться. По мнению директора благотворительной общественной организации «Ночлежка» Григория Свердлина, количество бездомных людей в Петербурге будет увеличиваться, в том числе, из-за событий на Украине. Он считает, что городские власти не осознают масштаб этой проблемы, и она будет нарастать с увеличением числа беженцев. Аналогичная ситуация и в регионе. В качестве примера можно привести ситуацию. По словам Владимира Змеева, директора Центра по оказанию помощи лицам без определенного места жительства и занятий в городе Киров Ленинградской области, появляется всё больше граждан БОМЖ. Ежегодно через Центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства и занятий проходит более 1100 человек, но 2015 год уже превысил эту цифру. Только за 9 месяцев текущего года в Центр обратилось почти 1,2 тысячи человек. «Тенденция к росту числа лиц БОМЖ связана также с экономической ситуацией в стране...» - считает Ирина Шанцына, заместитель министра социального развития Кировской области.

По оценке «Ночлежки», на улицах Петербурга живет около 60 тыс. бездомных людей, а принять на ночлег городские ночлежки и приюты могут только около 450 человек. Кроме того, дома ночного пребывания районов Санкт-Петербурга принимают бездомных, состоящих на учете в «Городском пункте учета». Временный приют в домах ночного пребывания, относящихся к полустационарному типу учреждений, в основном, не предполагает нахождение бездомных в дневное время суток¹¹.

¹¹Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России. РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург. 2006 г. – С.25-37.

Государственная помощь в обеспечении бездомных питанием незначительная (за исключением нескольких ночлежек). Юридическая, социальная, медицинская, материальная помощь, помощь в получении паспортов, временного жилья, пенсий, льгот для подавляющего большинства бездомных в Санкт-Петербурге, как и во всей стране, затруднены¹².

Необходимо подчеркнуть, что одной из причин этого является низкая эффективность существующих форм и методов работы государственных органов, а также отсутствие должной сети специально ориентированных на такого рода деятельность служб. Так, в соответствии с пунктом 5.6 Программы «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге на 2013-2016 годы», утвержденной Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 22.05.2013 № 353, обязанность по созданию пунктов обогрева при домах ночного пребывания для лиц без определенного места жительства возложена на администрации всех районов Санкт-Петербурга. Аналогичная норма содержалась и в пункте 6.13 Плана мероприятий Программы «Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» на 2009-2012 годы – Приложения к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 24.03.2009 № 310. Однако, до настоящего времени в нескольких районах города (Выборгский, Курортный, Приморский, Фрунзенский) отсутствуют дома ночного пребывания для временного пребывания лиц без определенного места жительства. Между тем указанные дома ночного пребывания (ДНП) должны были быть созданы всеми районными администрациями еще в период исполнения Плана мероприятий по реализации Закона Санкт-Петербурга от 04.06.2007 № 230-42 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге», утвержденного Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 15.01.2008 № 5 (пункт 2.7.2 Плана).

¹²Волчок Н. Бездомным нужно все - еда, одежда, лечение // Соц. защита. - 2009. - N 3. - С.20-22.

Необходимо отметить, что в домах ночного пребывания бездомным гражданам помимо ночлега и питания в период нахождения на социальном обслуживании должны предоставляться услуги по содействию в оформлении пенсии, инвалидности, восстановлению права на жилье, трудоустройству, а также доврачебная медицинская помощь. Лишение права лиц БОМЖ на доступ в ДНП лишает их права на получение соответствующих социальных услуг.

Финансовые расходы на содержание данных учреждений возложены на бюджеты субъектов РФ, но существование других социальных групп (ветераны, инвалиды, дети и др.) при распределении средств регионального бюджета не всегда позволяет бездомным получать значительные фонды. Зачастую информация о решении открыть учреждение социальной помощи для бездомных вызывает негативные реакции со стороны жителей данного района.

Нужно иметь в виду, что в имеющиеся учреждения попасть не очень просто. Среди самых распространенных препятствий: требование документов (паспорт, определенные справки), требование иметь последнюю регистрацию по месту жительства в районе нахождения учреждения, требование пройти предварительные процедуры (получение направлений, обследования, в том числе, чтобы подтвердить отсутствие определенных заболеваний), требование пройти санобработку (при недоступности таких услуг). Для жителей других регионов попасть в учреждение ещё более сложно, чем для «своих» бездомных, для граждан других государств это практически невозможно. Кроме того, не все бездомные подчиняются жестким условиям нахождения в подобных учреждениях: это и распорядок дня, и необходимость трудоустроиться, и строгий запрет на алкогольные и наркотические вещества и т.п. К сожалению, приходится констатировать отсутствие психологической помощи, работы по мотивации людей, а это необходимо. Бездомная жизнь, постоянный стресс, депрессия и т.д. - все это приводит людей к состоянию «опущенных рук».

В настоящее время в Санкт-Петербурге по оказанию помощи работают следующие государственные и общественные организации:

- Санкт-Петербургское стационарное государственное учреждение «Центр социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы» с филиалом на 60 и 27 мест соответственно;

- Санкт-Петербургское государственное учреждение социального обслуживания «Центр социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, №2» на 40 мест.

- Городское учреждение «Специнтернат для инвалидов и граждан, освободившихся из мест лишения свободы» на 54 места;

- Городской центр службы помощи бездомным РБОО «Ночлежка» предоставляет бездомным помощь в ночлеге с питанием на 48 мест, кроме этого есть возможность зарегистрироваться и получить документ альтернативной регистрации. В зимнее время рядом располагается палатка на 50 мест, где можно только переночевать.

Основной задачей подобных социальных центров является предоставление временного (до 6 месяцев) места проживания лицам, освободившимся из мест лишения свободы, и осуществление мероприятий по их социальной адаптации к условиям жизни в обществе: содействия в получении или восстановлении документов, оформлении пенсии или инвалидности, помощь в восстановлении трудовых навыков, приобретении специальности и в трудоустройстве, первичная медпомощь.

В медпункте на базе больницы № 30 им. С.П. Боткина бездомным также оказывается амбулаторная доврачебная помощь.

Значительное место среди общественных организаций по оказанию помощи бездомным занимают религиозные организации. В Покровской православной общине сестер милосердия, существует приют для бездомных инвалидов. Сюда поступают бездомные инвалиды, в основном, из Мариинской больницы. В пекарне Александро-Невской Лавры (Санкт-Петербургская Епархия) выпекают хлеб, и каждый вечер осуществляется

раздача хлеба и питания бездомным в четырех точках города около ночного автобуса. Здесь же оказывается небольшая медицинская помощь в перевязках. При Преображенском соборе (г. Тихвин, Санкт-Петербургская Епархия) действует ночлежный дом с питанием на 25 мест. Католической организацией «Каритас» финансируется питание бездомных в благотворительной столовой. Католическая Монашеская община Мальтийского ордена содержит приют на 40 мест для больных бездомных, где им оказывается социальная и медицинская помощь. Христианская организация «Армия спасения» предоставляет помещение для ночного пребывания бездомных на 50 мест.

Итак, резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы по ситуации с бездомными в Санкт-Петербурге и профилактики бездомности. Работа, безусловно, ведется, но кардинального улучшения в решении данной проблемы нет. Открыто более десяти домов ночного пребывания, но, при том количестве живущих на улице, это просто капля в море. То есть проблему «предоставления ночлега» это количество мест не решает. Проблема учета и легализации бездомных не решена. Городской пункт учета ставит на учет только бывших петербуржцев, а среди общего количества бездомных в Петербурге — это меньше половины. То есть большая часть людей никак не учитывается. Социальные услуги для этих людей оказываются по минимуму. Главный показатель хронической бездомности — стаж бездомности — не только не уменьшается, но увеличивается и достигает до 10 лет и более. Каких-то специализированных программ по реабилитации бездомных алкоголиков и наркоманов нет.

На основе проведенного анализа ситуации с бездомностью автор статьи предлагает следующие мероприятия на местном региональном уровне, которые направлены на решение наиболее острых проблем бездомных в Санкт-Петербурге

Как было указано выше, в настоящее время в Санкт-Петербурге фактически недоступна для бездомных медицинская помощь. В нашем

городе, например, для них создан всего один медпункт – при Боткинской больнице, и нетрудно представить, что вряд ли человек в тяжелом состоянии самостоятельно сможет добраться на него с другого конца огромного города. В результате, по данным петербургского отдела записи актов гражданского состояния, с 1 ноября 2011 года по 31 марта 2012 года в Санкт-Петербурге зарегистрирована смерть 1002 бездомных. А с ноября 2012-го по март 2013 года в Петербурге умерло ещё на 40 человек больше — 1042 бездомных. В 2014 году ситуация только усугубилась. По оценкам специалистов, большинство бездомных умирали от пневмонии и обморожения. Ещё сотни людей стали инвалидами в результате ампутаций. Среднегодовая температура в Петербурге +5°C, средняя температура зимой –11°C. Сейчас поздняя осень 2015 года, а значит через 2-3 недели наступит новая зима, и по оценкам синоптиков она ожидается суровой,

Предложение. Необходимо срочно расширить сеть пунктов обогрева бездомных в зимний период, при определении мест размещения должны учитываться обоснованность расположения пунктов, доступность, заполняемость (с учетом практики за предыдущий период). Следует сопровождать размещение указанных пунктов созданием на той же территории профилактических «зон безопасности» с целью предупреждения ухудшения криминогенной обстановки.

Одним из перспективных направлений снижения количества несовершеннолетних бездомных является система раннего выявления неблагополучных семей и работа с малолетними правонарушителями.

Предложение. В связи с этим предлагается усилить профилактическую деятельность за счет введения института школьных инспекторов ОВД и участкового социального работника. Основной задачей которых должна является профилактика насилия над детьми в семьях и выявление подростков, склонных к бродяжничеству;

Для интенсификации программы социальной реабилитации и ресоциализации бездомных предлагаю открыть в каждом муниципальном

округе Санкт-Петербурга пункты, где можно получить правовые, социальные и психологические консультации. При этом данные пункты по оказанию помощи бездомным должны быть низко пороговыми и предоставлять (в совокупности) социальную и правовую помощь широкому спектру бездомных;

Для повышения эффективности деятельности государственных и общественных организаций по работе с бездомными изменить подход к оценке их деятельности.

Предложение. Во главу угла по оценке эффективности деятельности этих организаций необходимо поставить не количественный результат (сколько койко-дней предоставлено), а сделать акцент на качественный - сколько бездомных удалось вернуть к нормальной жизни.

Заключение

Проведенный анализ ситуации проблемы бездомности в современной России и Санкт-Петербурге, в частности, показывает, что у этой проблемы не имеет быстрого решения. Отдавая должное нелегкой и благородной работе государственных и благотворительных организаций, занимающихся помощью бездомным, приходится констатировать тот факт, что эта работа направлена скорее на борьбу со следствиями, то есть на оказании помощи человеку, который уже опустился на «социальное дно», когда вопрос стоит практически о его физическом выживании, а не причинами бездомности, которые подталкивают человека к той черте, когда он теряет связь с обществом и становится бездомным. Необходимо понимать, что пока не будут устранены причины, порождающие это явление, ситуация будет продолжать ухудшаться. Основной акцент в решении этой проблемы необходимо делать на профилактике бездомности, поскольку практика показывает, что вернуть бездомного с большим стажем «бездомности» к нормальной жизни очень тяжело, а иногда уже и невозможно.

В нашем обществе пока отсутствует понимание того, что бездомность уже стала национальной трагедией России, и поэтому необходимые серьезные социальные и законодательные решения пока не приняты.

Литература

1. Айзинова И.М. Антикризисные меры социальной защиты населения // Проблемы прогнозирования. - 2010. - N 3. - С.93-114.

2. Бездомность в современной России: проблемы и пути их решения: Вестник Межрегиональной Сети «За преодоление социальной исключенности»: Вып. 1: Сборник / Сост. А. Варсопки, Е. Ринн. — С.-Пб, 1996. — 144 с.

3. Бобков В.Н. Ежегодный мониторинг неравенства качества и уровня жизни населения России за 2010 год / В.Н.Бобков, А.А.Гулюгина, Е.Ю.Чесалкина // Уровень жизни населения регионов России. - 2011. - N 10. - С.3-40.

4. Гершман Б.А. Неравенство доходов и экономический рост: теоретический обзор // Экономика и мат. методы. - 2009. - Т.45, N 2. - С.2-30.

5. Кузнецова Л.П. Основные технологии социальной работы: Учебное пособие.- Владивосток: Изд-во ДВГТУ, 2012.- 92 с.

6. ИС РФ ГОСТ Р 53064-2008 "Социальное обслуживание населения. Типы учреждений социального обслуживания и социальные услуги лицам без определенного места жительства и занятий".

7. Пучка С.В. Сущность понятий «Бедность», «Бездомность», «Бродяжничество» // Психология, социология и педагогика. 2014. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://psychology.snauka.ru/2014/02/2770> (дата обращения: 25.09.2015).

8. Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России. РБОО «Ночлежка», Санкт-Петербург. 2006 г. - С. 97-123.

9. Тихонова Н.Е. Низший класс в социальной структуре российского общества // Социологические исследования - 2011. - N 5. - С.24-35.

10. Зубкова Е.Ю. На "краю" советского общества. Маргинальные группы населения и государственная политика. 1940-1960-е годы // Российская история. - 2009. - N 5. - С.101-118.