

НЕСТЕРОВА ГАЛИНА ФЕДОРОВНА

*кандидат биологических наук, доцент кафедры социальной работы и социальных технологий
Санкт-Петербургского государственного института психологии и социальной работы*

NESTEROVA G.

*candidate of biological sciences, assistant professor, chair of social work and social technology
of Saint-Petersburg state institute of psychology and social work*

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ОПЫТ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ С БЕЗДОМНЫМИ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ**

**ORGANISATION AND EXPERIENCE OF THE SOCIAL WORK WITH HOMELESS
PEOPLE IN ST. PETERSBURG**

*АННОТАЦИЯ. Проанализированы система, опыт и эффект социальной работы со взрослыми
бездомными в Санкт-Петербурге. Рассмотрены пути и перспективы оптимизации мер по
ресоциализации бездомных и снижению риска бездомности среди взрослых жителей Санкт-
Петербурга и мигрантов.*

*ABSTRACT. The system organisation, experience and effect of the social work with adult homeless
people in St. Petersburg are in analysis. The ways and prospects of the optimization of actions for homeless
people resocialisation and decreasing of the homelessness hazard among St. Petersburg's habitants and
migrants are in consideration.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: бездомные, система городских социальных служб, профилактика
бездомности, ресоциализация.*

*KEYWORDS: homeless people, town's social service system, homelessness prevention,
resocialisation.*

Обострение социальных противоречий и кризисных явлений в период коммерциализации российского общества придает особую актуальность развитию теории и технологии социальной работы с группами населения, которые оказались жертвами социальных процессов и стали изгоями общества. В наибольшей мере это относится к бездомным и группам риска бездомности. Работа с ними необходима не только в целях восстановления социальной справедливости, но и в целях недопущения роста и развития асоциальных слоев и субкультур, наносящих существенный ущерб обществу своей деятельностью. Для этого нужен комплекс знаний, позволяющих осмыслить феномен бездомности, анализ ее причин и специфики в условиях российской действительности. Особенно остры проблемы бездомности в российских мегаполисах, в связи с чем там относительно рано стали применять эффективные меры по их решению. В этом аспекте полезен анализ десятилетнего опыта системного подхода к вопросам реабилитации взрослых бездомных в Санкт-Петербурге.

Комитету по социальной политике Санкт-Петербурга, реализующему государственное управление в сфере социальной защиты населения, подведомственна сеть государственных учреждений,

среди которых имеются социальные службы и отделения, занимающиеся профилактикой бездомности и реабилитацией бездомных, работа которых организована в соответствии с принципами взаимодействия и преемственности. Помимо учреждений общего типа действуют специализированные учреждения. Эти службы одновременно подчиняются территориальному управлению административного района, в котором располагаются (рис. 1).

В связи с остротой проблем бездомности правительство Санкт-Петербурга на основании Закона Санкт-Петербурга от 28.04.97 № 70-22 «О городской социальной программе «Помощь лицам без определенного места жительства и занятий и освобожденным из мест лишения свободы» создало Межведомственную комиссию по проблемам лиц без определенного места жительства и занятий и профилактике бездомности. В задачи Комиссии вошли координация деятельности органов Администрации СПб по профилактике бездомности, защита прав и законных интересов лиц БОМЖ, выработка принципов согласованной политики по социальной помощи людям этой категории, оказавшимся в экстремальных условиях.

Межведомственная Комиссия является подразделением Комитета и принимает активное участие

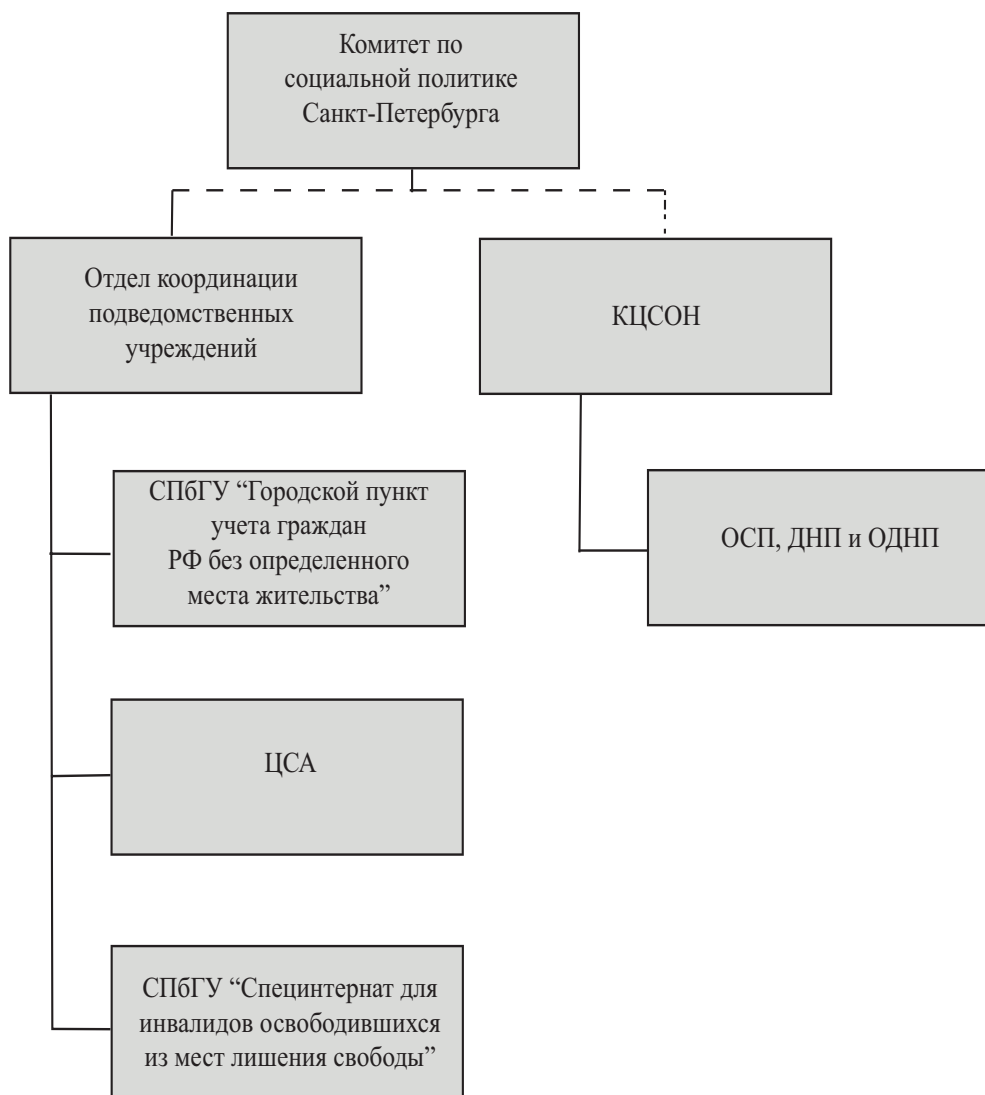


Рис. 1. Структура социальной системы Санкт-Петербурга по работе с бездомными и освободившимися из мест лишения свободы

в разработке проектов, законов и других нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, направленных на профилактику бездомности. Она собирает и обобщает информацию по вопросам, связанным с бездомностью и развитием учреждений социальной помощи для лиц БОМЖ, анализирует факторы, влияющие на рост бездомности. Комиссия собирается один раз в квартал для рассмотрения заявлений бездомных граждан РФ и принятия решений по спорным вопросам. К ее работе привлекаются специалисты, заинтересованные органы администраций территориальных районов города, научные учреждения и неправительственные организации. Создаются временные рабочие группы из числа ученых и специалистов для выполнения аналитических и экспертных работ по проблемам профилактики бездомности.

В дополнение к работе городской комиссии, в каждом районе Санкт-Петербурга действуют районные межведомственные комиссии по проблемам профилактики бездомности, которые являются

подразделениями районных администраций. Секретари районных комиссий принимают обращения граждан, ведут учет лиц, впервые обратившихся в комиссию, разъясняют существующий порядок оказания мер социальной поддержки и правовой помощи лицам БОМЖ, в том числе освободившимся из мест лишения свободы. Неотложные проблемные вопросы рассматриваются на заседаниях комиссий по мере их возникновения, что способствует их быстрому решению.

Правительство Российской Федерации в целях реализации своего постановления от 5 ноября 1995 г. № 1105 «О мерах по развитию сети учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий» утвердило Положение об учреждении социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий. Правительство Санкт-Петербурга разработало региональный механизм социальной защиты бездомных, начальным звеном которого стала организация социаль-

ного учета бездомных на основе этого Положения. В соответствии с распоряжением губернатора с 01.03.1998 начало функционировать государственное учреждение «Городской пункт учета граждан РФ лиц без определенного места жительства», подконтрольное Комитету по социальной политике, которое создает условия для соблюдения конституционных прав и свобод граждан РФ, не имеющих определенного места жительства. Главной задачей пункта является социальный учет бездомных с выдачей на руки справок, подтверждающих факт проживания в Санкт-Петербурге, и снятие с социального учета при ликвидации причин принятия на учет. Для ее решения пункт во взаимодействии с административно-территориальными районами формирует, обобщает и анализирует статистические данные, относящиеся к предмету основной деятельности. С целью уточнения полученных данных, пункт содействует проведению социологических, медико-социальных, правоведческих и иных исследований и экспертизы проблем Санкт-петербургских бездомных. Непременное условие учета и регистрации, чтобы последнее постоянное место жительства граждан, оказавшихся бездомными, было в Санкт-Петербурге (Ленинграде). Учет иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев не производится. На базе собственных статистических данных и данных, полученных из других источников, пункт разрабатывает предложения и рекомендации по вопросам профилактики и ресоциализации граждан и выносит их на обсуждение в органы государствен-

ной власти и органы местного самоуправления на территории Санкт-Петербурга.

Дополнительные задачи пункта связаны с помощью бездомным в оформлении документов, которые им необходимы для решения основных жизненных вопросов. Функции оформления и выдачи документов определены наличием у пункта права взаимодействия с соответствующими органами и организациями. Так, например, пункт во взаимодействии со страховыми медицинскими организациями выдает бездомным страховые медицинские полисы для обращения в медицинское учреждение. Совместно с Пенсионным Фондом пункт оформляет пенсии по инвалидности и пенсии по старости гражданам, нуждающимся в посторонней помощи, совместно с районными органами социальной защиты населения оформляет различные пособия и направления в дома-интернаты. Пункт содействует в этих вопросах также сбором необходимых справок для восстановления документов. С этой целью он обращается в органы паспортно-визовой службы. Контактируя с территориальными центрами занятости и образовательными учреждениями системы профессионального и специального образования, пункт содействует трудоспособным гражданам в трудоустройстве, получении профессионального образования и профессиональной подготовки, повышении квалификации, освоении новых профессий, пользующихся спросом на рынке труда. В пункте можно получить психологическую и юридическую помощь. В необходимых случаях он оказывает всемерную поддержку по восстановлению утрачен-

Таблица 1.

Регистрация бездомных в Городском пункте учета

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Мужчины	118	61	36	746	599	555	539	479	505	163	455
Женщины	77	38	23	253	245	209	215	176	213	66	235
Дети	24	12	1	36	81	57	65	67	90	31	51
Пенсионеры и инвалиды	49	22	25	312	293	226	207	210	228	291	97
Всего состоящих на соц.учете	2956	4699	5749	6186	6317	6745	7360	7615	8099	5800	6541

Таблица 2.

Причины утраты жилья зарегистрированными бездомными

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Продажа, обмен	1995	1016	782	614	545	514	513	480	485	436	580
Отбывание наказания в местах лишения свободы	1379	921	758	383	286	236	202	157	224	85	85
По решению суда	0	0	0	0	0	0	0	0	0	64	39
неизвестно	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	37

Таблица 3.

Трудовая деятельность бездомных

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Постоянная	183	99	94	75	72	65	63	37	21	49	51
Временная	131	79	59	46	17	14	23	26	7	20	24
Случайный заработок	939	618	477	342	256	229	201	182	202	155	150
Данные отсутствуют	730	184	40	9	10	28	7	4	7	91	107
Нет заработка	961	914	860	489	458	395	380	355	378	286	409

Таблица 4.

Социальные услуги, оказанные бездомным Городским пунктом учёта

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Выдано справок	3029	1948	1459	1001	904	804	825	714	701	1193	1745
Выдано мед. полисов	2243	1607	1132	1151	899	751	784	662	654	925	1672
Назначено пенсий	985	399	332	222	207	144	113	134	109	312	724
Оформлено паспортов	651	638	669	404	302	294	241	258	252	247	285

ных родственников или иных социальных связей и содействует в получении ритуальных услуг. Пункт принимает также участие в деятельности благотворительных организаций, направленной на создание условий для реализации прав, свобод и законных интересов бездомных.

Обзор деятельности Городского пункта учёта за 10 лет работы, суммирующий статистические данные его ежегодных отчетов за это время, не только определяет эффективность помощи бездомным, но и подсказывает меры, которые необходимо принять для дальнейшего улучшения ситуации. В таблице 1 приведены статистические данные о регистрации лиц БОМЖ, демонстрирующие особенности состава зарегистрированных бездомных и динамику годового количества обращений бездомных в Городской пункт с момента его открытия до настоящего времени.

Чаще всего за помощью в Городской пункт обращаются мужчины. За 2008 год обратилось 6,9 % мужчин от общего числа состоящих на социальном учете и 4,6% женщин и детей. Количество бездомных постепенно росло до 2001 года. Затем в течение трех лет их численность стабилизировалась. С 2004 года ситуация снова меняется в сторону роста численности зарегистрированных бездомных. Причиной этих изменений стало внедрение методов привлечения бездомных к легализации своего статуса. Социальные учреждения Санкт-Петербурга стали распространять информацию о том, что в Городском пункте выдается справка социального учета, без которой не выплачиваются в полном размере компенсации и пособия, полагающиеся льготникам.

В таблице 2 рассматриваются причины утраты жилья лицами, состоящими на учете в Городском пункте, что позволяет выделить наиболее часто встречающиеся ситуации и обстоятельства, которые сложились не в пользу людей, впоследствии ставших бездомными. Больше всего пострадали пожилые люди и инвалиды от сделок с жильем. За этой категорией следуют лица, которые отбывали наказание в местах лишения свободы и были выписаны решением суда по заявлению родственников или бывших членов семьи. Наиболее частая причина – разводы супругов, состоявших в законном браке. Все эти случаи приходится в основном на 1998-1999 годы. На втором месте - жилищные махинации. Их встречаемость в 2002 – 2008 г.г. стабилизировалась, но по сегодняшний день остается постоянной.

В таблице 3 проанализирована трудовая деятельность бездомных. Согласно представленным данным, в Санкт-Петербурге бездомным крайне сложно без регистрации по месту жительства легально устроиться на хорошо оплачиваемую работу, тем более на работу, предоставляющую ведомственное место проживания. При оформлении на работу, кроме регистрации работодатели продолжают требовать ИНН, что совсем не обязательно для оформления трудового договора, так же как и регистрация по месту жительства. Районные Центры занятости не могут поставить на учет лицо БОМЖ из-за того, что у него нет регистрации, требуемой соответственно инструкциям, которые обязаны выполнять службы занятости. Бездомным приходится искать случайные заработки с риском для себя остаться без оплаты труда из-за незнания законодательства и обмана работодателями. Как правило, у бездомных,

Причины снятия с учёта зарегистрированных бездомных

Причина	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Регистрация по месту жительства	30	54	108	117	287	198	68	114	69	80	77
Убыли в интернат	9	36	33	30	46	49	26	27	19	50	57
По смерти	32	112	268	284	294	129	167	300	149	180	96
Прочее (неявка)	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	2419

неоднократно ставших жертвами обмана, пропадает желание искать выход из сложившейся ситуации.

В таблице 4 отмечены наиболее частые случаи социальных услуг, оказанных в Городском пункте учета бездомным. Чаще всего оказывается содействие в оформлении инвалидности, пенсии, направлении в интернаты таким гражданам, которые не могут самостоятельно себя обслужить или не могут ориентироваться в социальных структурах.

В таблице 5 приведены случаи снятия клиентов с учета в Городском пункте. Наиболее частая причина – смерть зарегистрированного, что намного превышает снятие с учета по причине регистрации по месту жительства и убийству в интернат. Самыми тяжелыми были для бездомных 2001-2002 и 2005 годы с холодными зимами, с низкой температурой на улице в межсезонье. Именно в эти годы вследствие сложившейся критической ситуации началась реализация Городской программы по профилактике бездомности, в том числе - организация сети Домов ночного пребывания в территориально-административных районах города. Эти меры снизили смертность среди бездомных. Следующая по частоте причина снятия с учета - регистрация по месту жительства. Наиболее редкая причина – убийство в интернат на постоянное место жительства граждан пенсионного возраста и инвалидов I и II групп. Помочь удастся немногим в связи с переполненностью интернатов и длительным ожиданием свободного места. В 2008 году по приказу Комитета были сняты с учета 2419 граждан, которые не являлись в Пункт более года.

Ресоциализация лиц, освобожденных из мест лишения свободы, проводится двумя центрами социальной адаптации (ЦСА): Санкт-Петербургскими государственными стационарными учреждениями «Центр социальной адаптации для лиц, освобожденных из мест лишения свободы». Нетрудоспособным гражданам предлагается постоянное проживание в государственном стационарном учреждении «Специнтернат для пенсионеров и инвалидов, освобожденных из мест лишения свободы», рассчитанном на 54 места. Распоряжением губернатора Санкт-Петербурга от 06.08.1998г. № 749-р утверждены условия приема, содержания и выписки. На территории Санкт-Петербурга насчитывается десять комплексных центров социального обслуживания населения (КЦСОН). Все они подведомственны территориальным администрациям, но в

своей деятельности непосредственно подчиняются Комитету по социальной политике. КЦСОН содействуют реализации законных прав и интересов граждан пожилого возраста, инвалидов, семей и детей, рискующих стать бездомными. Непосредственную помощь бездомным оказывают два подразделения КЦСОН – отделения срочной социальной помощи (ОСП) и Дома ночного пребывания (ДНП и ОДНП). Таким образом, в Санкт-Петербурге создана государственная система профилактики бездомности и связанных с нею правонарушений, в рамках которой функционирует ряд органов исполнительной власти и учреждений. Эта система осуществляет также ресоциализацию лиц, утративших жилье и социальные связи, лиц, вернувшихся из специальных учреждений и не имеющих жилья, одиноких престарелых граждан и инвалидов мужского пола, освобожденных из мест лишения свободы.

Как показывают результаты мероприятий по решению проблем бездомности, проводившихся с 1998 г., численность зарегистрированных бездомных за это время сократилась, и часть этого контингента была устроена и трудоустроена. Тем не менее, проведенная работа не способствовала кардинальному решению проблемы. С целью предупреждения бездомности и жизнеустойчивости бездомных, остающихся в городе и ведущих асоциальный образ жизни, правительство Санкт-Петербурга разработало План основных мероприятий Санкт-Петербурга по профилактике бездомности и развитию системы социальной поддержки лиц БОМЖ и лиц, освобожденных из мест лишения свободы, на 2008-2010 годы. Согласно этому плану будет принят комплекс мер, способствующих получению лицами БОМЖ социальных гарантий по медицинскому обслуживанию, трудоустройству, социальному обеспечению и реализации прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с Положением об учете бездомных Санкт-Петербурга №1010-р от 17.08.07 планируется его совершенствование: оснащение Городского пункта учета программным комплексом по выдаче и учету страховых медицинских полисов и оптимизация автоматизированной информационной системы «Электронный социальный регистр населения Санкт-Петербурга», позволяющей ведение картотеки бездомных, нуждающихся в социальной помощи, реестра организаций, занимающихся проблемами бездомности, индивидуальным учет оказанной помощи. Организуется учет лиц БОМЖ,

прибывающих из других регионов и стран в Санкт-Петербург. Предусмотрены меры по профилактике бродяжничества и попрошайничества, в частности проведение мобильных рейдов по выявлению скоплений бездомных и незаконных поселений бродяг, укрепление чердачных, подвальных и иных технических помещений жилого фонда, контроль за прибытием к месту постоянного проживания лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Развитие медицинской помощи и санитарно-эпидемиологической санации включает организацию пунктов санитарной обработки лиц БОМЖ, оснащение медицинских пунктов в домах ночного пребывания для работы врача-терапевта, контроль за своевременным оказанием медицинской помощи и госпитализацией лиц БОМЖ, больных инфекционными и паразитарными заболеваниями, создание в домах ночного пребывания обменного фонда белья и одежды для бездомных, дезинфекцию и дезинсекцию помещений, незаконно используемых лицами БОМЖ.

Социальная поддержка бездомных расширится за счет организации низкопороговых (на первом этаже или в подвале) пунктов первой помощи, оказывающих доврачебную медицинскую помощь, выдающих теплые вещи и обувь, предоставляющих питание, помывку, обогрев в зимний период. Бездомных предполагается обеспечивать жильем, входящим в специализированный городской жилищный фонд, помещения которого используются для социальной защиты отдельных категорий граждан в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 17.11.04 № 589-79 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Санкт-Петербурге».

Будут организованы конкурсы среди общественных организаций по предоставлению субсидий на программы поддержки бездомных.

Содействие занятости бездомных реализуется путем формирования и поддержания банка вакантных рабочих мест на предприятиях с предоставлением жилья, проведения ярмарок вакансий для лиц БОМЖ и освободившихся из мест лишения свободы, опережающей профессиональной ориентации в учреждениях исполнения наказания.

Исследование 10-летнего опыта деятельности, взаимодействий и перспектив развития органов и учреждений Санкт-Петербурга, работающих со взрослыми бездомными, позволяет сделать следующие выводы:

1. В Санкт-Петербурге сформирована эффективная система социальной защиты и ресоциализации взрослых бездомных – бывших жителей города;

2. Структура и функция этой системы предусматривают социально-консультативную, абилитационную и реабилитационную работу с различными категориями взрослых бездомных и групп риска бездомности;

3. Оптимизация системы направлена на социальную адаптацию бездомных мигрантов, на социально-трудовую подготовку, социально-правовое устройство и трудоустройство неработающих бездомных и на организацию мероприятий, предотвращающих отъем жилья у жителей города без предоставления другого места жительства в его пределах.

-
1. Губенко Н.Л. Основы проведения социальной адаптации граждан, освободившихся из мест лишения свободы в учреждениях социальной защиты. - СПб, 2002.
 2. Карлинский И.З. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России – СПб, 2004.
 3. Курушин В.В. Система социальной адаптации лиц без определенного места жительства в условиях мегаполиса: социальный аспект. - М., 2004.
 4. Нечаева С.С. Бомжами не рождаются // Социономия. - 2007. - № 9. - с. 18-23.
 5. Панов А.М. Какие перемены ждут бездомных // Социономия. - 2007. - № 1. - С7.
 6. Чеха В.А. Кого считать бездомными // Отечественный журнал социальной работы. - 2005. - № 2. - С74.