

## БЕЗДОМНОСТЬ КАК СОЦИАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА: МЕХАНИЗМЫ РЕШЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

В. Е. Талынёв

*Воронежский институт МВД России*

Н. Н. Хвоин

*Комитет по труду и занятости населения г. Санкт-Петербурга*

Поступила в редакцию 17 мая 2018 г.

**Аннотация:** в статье анализируется причинно-следственная связь возникновения в российском обществе обездоленной категории граждан – «бездомные» и современное состояние положения бездомных. Приведены данные о численности бездомных граждан, рассматривается деятельность Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства», а также анализируются статистические данные Центра учета за период 2007–2016 гг.

**Ключевые слова:** бездомные, приют, учет бездомных, «Ночлежка», социальная помощь.

**Abstract:** the article analyzes the causality of the occurrence in Russian society most disadvantaged citizens – homeless and current state of the situation of the homeless. Given data on the number of homeless people and discusses the activity of the Saint-Petersburg state institution «Center of accounting and social service of citizens of the Russian Federation without a certain residence», as well as statistical data cost Center for the period 2007–2016.

**Key words:** homeless, shelter, homeless registration, social assistance.

Во все исторические периоды развития российской государственности, да и не только российской, но и мировой, проблема бездомности своих граждан остается в той или иной степени нерешенной, а отсюда и востребованной во властных и научных кругах. Ни одна страна в мире не может похвастаться тем, что у них в обществе такой категории, как бездомные, нет. Так, согласно данным Комиссии по правам человека ООН, во всем мире насчитывается более 100 миллионов бездомных людей из 7 млрд, проживающих на планете Земля.

В России различные по масштабам распространения, катастрофического воздействия на общество и государство катаклизмы исторических периодов развития (войны, революции, внутригосударственные конфликты, распад государства, кризисные процессы, эпидемии, голод, наводнения, землетрясения и др.), изменения социально-экономических и правовых факторов выстраивали различные причины, механизмы формирования, в целом, создавали условия для бездомности. По-разному в эти периоды выстраивались отношения власти к проблеме бездомности, которая применяла рычаги в первую очередь правового регулирования и воздействия на данную категорию людей, подводя их под букву закона: тунеядство,

попрошайничество, бродяжничество и др., забывая, что в арсенале власти имеются механизмы иного свойства – организационные, социально-экономические и др. Как результат – односторонность властных реформ сформировала в XX в. новые формы отношений обывателей к бездомным людям, а именно: ненависть, презрение, пренебрежение, очевидное отторжение, досаду, снисхождение, жалость, участие и др. Следует подчеркнуть, что на протяжении столетий обществом, государством предпринимались различные способы и решения этой проблемы. Борьба велась и ведется сейчас с переменным успехом, но положение остается неизменным: наличие в обществе такой маргинальной социальной группы, ее тяжелейшее социально-экономическое положение, а также бесправие бездомных во многих странах сохраняется до сих пор.

Проводившиеся в последнее время (конец XX – начало XXI столетия) в российской науке исследования положения нищих, бездомности сводились, как правило, к изучению бездомных с точки зрения социологии (гендерные проблемы, уровень образования и профессиональная подготовка, семейное положение, источники и характер приобретения средств существования, уровень доходов, причинно-следственные факторы, приведшие к потере жилья, витимные свойства личности, стратегии бездомного существования и пр.), а также социальной психологии

(социально-психологические механизмы адаптации людей к бездомной жизни, изменения личности и т. п.).

Точная численность бездомных граждан в России неизвестна, так как практически не поддается учету. Достаточно сказать, что статистика бедности и бездомных в стране сильно искажена. Во-первых, данные по бедным привязаны к административно установленным показателям по доходам, которые имеют мало общего с реальностью. Взять тот же МРОТ по различным регионам России, который варьируется в пределах пяти тысяч рублей. Во-вторых, эта статистика, судя по всему, не учитывает миллионы россиян без определенного места жительства, не охваченных переписью населения. Официальные данные по количеству бездомных в России практически отсутствуют, да и посчитать всех в процессе переписи населения, кто живет на чердаках и подвалах, представляется достаточно непростой задачей. Следует откровенно признать, что официальная статистика учитывает далеко не всех бездомных жителей страны. С одной стороны, это объяснимо, потому что переписчики физически не могут «поймать» и учесть абсолютно каждого человека без определенного места жительства, который по различным причинам не имеет удостоверяющих личность документов. С другой стороны, размытая ответственность (МВД, Минтруда, учреждения соцзащиты и др.), недоучет чреват серьезным искажением данных по доходам и бедности. Похоже, за рамками статистики могут оставаться миллионы человек без крыши над головой.

Правозащитники, обращаясь к проблеме бездомных и определяя общее количество в стране, называют цифры от 3 до 5 млн чел., т. е. почти каждый 30-й гражданин (2,8 % населения России). В российском парламенте также оценили численность бездомных в стране в 3–5 млн чел. Росстат же по материалам переписи в 2010 г. сообщал, что бездомных домохозяйств в России 64 тыс., а вот количество бездомных, в отличие от переписи населения 2002 г., Росстат не указал. Наверное, по причине того, что весьма сложно охарактеризовать бездомное домохозяйство, да еще определить количество проживающих там человек.

На сегодняшний день мы можем оперировать информацией, находящейся в открытом доступе: данными Минтруда о количестве обслуженных бездомных учреждениями социальной помощи, результатами Всероссийской переписи населения, а также результатами различных социологических исследований по проблемам бездомности.

Учет деятельности учреждений социальной помощи бездомным гражданам осуществляется с 1997 г. в соответствии с формой федерального статистического наблюдения 4-собес (сводная) «Сведения об

учреждениях социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий» (далее – 4-собес (сводная)). Данные сведения предоставляются органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими функции в области социального обслуживания населения, в Минтруд России [1]. Данная форма учитывает деятельность учреждений (отделений) социального обслуживания при временном размещении (полустационарное социальное обслуживание), без учета специальных домов-интернатов (отделений) для престарелых и инвалидов, освобожденных из мест лишения свободы, предоставляющих социальные услуги при постоянном проживании (стационарное социальное обслуживание).

По данным Минтруда России, опубликованным на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики [2], на конец 2016 г. в Российской Федерации действует 134 учреждения полустационарного типа по оказанию социальной помощи лицам без определенного места жительства и занятий, а также лицам, освобожденным из мест лишения свободы, в том числе 28 домов ночного пребывания, 6 социальных приютов, 6 социальных гостиниц, 55 центров социальной адаптации и 39 других учреждений (отделения для лиц без определенного места жительства и занятий, созданные в учреждениях системы социального обслуживания населения). В них фактически развернуто 8105 койко-мест и обслужено более 87 504 чел.

По итогам Всероссийской переписи населения 2010 г. число бездомных домохозяйств составило 64 077 [3]. В 2002 г. число домохозяйств бездомных – 68 077, при этом численность членов домохозяйств бездомных составила 142 559 чел. [4], в переписи 2010 г. не отражена численность членов бездомных домохозяйств.

Если учесть, что под домохозяйством бездомных понимается группа лиц или одно лицо без определенного места жительства (не имеющие жилья) [5], и принять во внимание итоги переписи 2002 г., то можно сделать вывод, что численность домохозяйств бездомных и членов домохозяйств бездомных не может быть равнозначна.

Общая численность лиц без определенного места жительства и занятий в стране в отечественной литературе определяется различными величинами: от 450–500 тыс. чел. до 3,3 млн чел., от 4 до 5 млн чел. [6, с. 68], что составляет от 0,3 до 2,8 % населения страны. Ежегодный объем населения, вновь попадающего в положение бездомности, экспертно оценивается в 400 тыс. чел. [7]. Как мы видим, приведенные данные о численности бездомных разнятся от 5 до 57 раз, в связи с чем определить масштабы бездомности в России, а следовательно, и финансовые затраты на их решение, не представляется возможным.

Говоря о численности бездомных в Санкт-Петербурге, мы можем видеть, что данные достаточно разнородные, но благодаря действующей системе социального учета бездомных, некоторые виды помощи (услуг) стали доступны, такие как трудоустройство, постановка в очередь на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

По итогам Всероссийской переписи населения 2010 г. число бездомных домохозяйств – 2902 [3]. В 2002 г. число домохозяйств бездомных составило 7652, при этом средний размер домохозяйств бездомных – 3,8 (3,77) чел. и численность членов домохозяйств бездомных составила 28 874 чел. [4]. Если предположить, что средний размер домохозяйств бездомных не изменился с 2002 г., то численность членов домохозяйств бездомных в 2010 г. составила 10 950 чел. Таким образом, мы видим, что численность членов бездомных домохозяйств сократилась в 2,6 раза. Возможно, это связано с различными методиками подсчета при осуществлении переписи населения.

По информации Росстата, опубликованной на основании данных Минтруда, в Санкт-Петербурге в 2010 г. учреждениями социальной помощи было обслужено 1625 бездомных граждан (информация за 2002 г. отсутствует), что составляет лишь 14 % от общей численности бездомных, которые были охвачены при переписи населения.

Предоставление бездомным услуг осуществляется не только государственными учреждениями, но и некоммерческими организациями. Действующая в Санкт-Петербурге благотворительная общественная организация помощи бездомным «Ночлежка» реализует следующие проекты: реабилитационный приют, ночной автобус, пункты обогрева, консультационные пункты, дом на полдороги, культурная прачечная, делимся опытом. В период 2013–2016 гг. в «Ночлежку» за различной помощью обращалось от 7968 до 10 789 бездомных [8]. Вместе с тем директор благотворительной организации «Ночлежка» Григорий Свердлин заявляет, что в Санкт-Петербурге проживает около 60 тысяч бездомных [9]. Безусловно, при заявленной численности бездомных государственные учреждения социального обслуживания не в состоянии предоставить социальную помощь всем нуждающимся.

По состоянию на 1 января 2017 г. в 18 районах Санкт-Петербурга действовало 15 учреждений (отделений), которые учтены в форме 4-собес (сводная). В 2016 г. в данных учреждениях было развернуто 409 коек и обслужено 1333 бездомных граждан, из них лиц, освобожденных из мест лишения свободы, 287 чел. (21,5 %). По количеству обратившихся преобладают мужчины – 1168 чел. (87,6 %), количество обратившихся женщин составило 165 чел. (12,4 %).

Более подробно хочется остановиться на деятельности Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства» (далее – Центр учета). Центр учета осуществляет свою деятельность с конца 1997 г. (до 2016 г. учреждение носило название «Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение “Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства”») и находится в ведении Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга.

Основной целью деятельности Центра учета является социальное обслуживание граждан Российской Федерации трудоспособного возраста без определенного места жительства и граждан Российской Федерации пожилого возраста без определенного места жительства; материально-техническое обеспечение деятельности Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга в сфере социальной защиты граждан РФ трудоспособного возраста без определенного места жительства и граждан РФ пожилого возраста без определенного места жительства [10].

Для достижения целей Центр учета осуществляет следующие основные виды деятельности

1. Предоставление социальных услуг гражданам пожилого и трудоспособного возраста без определенного места жительства: в полустационарной форме социального обслуживания с периодом пребывания до четырех часов; в полустационарной форме социального обслуживания с периодом пребывания свыше 4 часов; в стационарной форме социального обслуживания при временном проживании в помещениях Учреждения [там же].

2. Осуществление учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства в Российской Федерации, ранее имевших последнюю регистрацию (прописку) по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде), в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга [там же].

Для постановки на учет гражданину необходимо иметь при себе следующие документы: 1) документ удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации; 2) документ, подтверждающий факт последней регистрации (прописки) по месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде); 3) граждане, имеющие несовершеннолетних детей, не достигших 14 лет (их законные представители), кроме документов, указанных в п. 1 и 2, предоставляют свидетельство о рождении ребенка (детей); 4) граждане, освобожденные из мест лишения свободы, кроме документов, указанных в п. 1 и 2, представляют справку об освобождении; 5) льготные категории граждан представляют имеющиеся льготные документы (ветеранские, донорские удостоверения, справки об инвалидности

и/или иные документы, подтверждающие принадлежность к льготной категории граждан) [там же].

Всего на социальном учете в Центре учета по состоянию на 1 января 2017 г. стоит 2599 граждан, из них: мужчин – 1596 (61,4 %); женщин – 1003 (38,6 %); детей – 281; в том числе: граждан трудоспособного возраста 1071 чел. (41,2 %), пенсионеров – 1048 чел. (40,3 %), инвалидов – 480 чел. (18,5 %) [11].

В 2016 г. поставлено на социальный учет 1443 бездомных граждан, срок учета продлен 1276 гражданам. За данный период отказано в постановке на социальный учет 394 гражданам, из них в связи с отсутствием документов, удостоверяющих личность, – 69, последней постоянной регистрации по месту жительства в Санкт-Петербурге – 14, гражданства Российской Федерации – 1, а также в связи с наличием регистрации – 17 [там же].

Сняты с социального учета 1263 граждан, из них по причине непродления срока учета – 965; смерти – 63; регистрации по месту жительства – 104; размещения в государственные стационарные учреждения социального обслуживания Санкт-Петербурга – 50 [там же].

Таким образом, в 2016 г. отказано в постановке на социальный учет 394 гражданам, что составляет 27,3 % от общего числа постановленных на социальный учет, при этом лишь 14 гражданам отказано по причине отсутствия последней постоянной регистрации по месту жительства в Санкт-Петербурге, что составляет 1 %.

Далее рассмотрим данные Центра учета за период 2007–2016 гг. [12] (табл. 1).

Таблица 1

*Регистрация бездомных в Центре учета*

Категория граждан	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Мужчины	3801	4246	1312	1722	1442	1303	1368	1445	1496	1596
Женщины	1515	1750	719	875	807	777	811	872	919	1003
Дети	484	535	245	288	261	253	258	276	283	281
Пенсионеры	755	756	513	604	576	463	874	928	953	1048
Инвалиды	526	528	338	438	431	811	522	527	474	480
Всего состоящих на социальном учете	5800	6541	2276	2885	2511	2079	2180	2317	2415	2599

Здесь следует обратить внимание на то, что с 2008 г. Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга было принято решение о снятии с учета граждан, которые не явились в Центр учета в течение года и не заявили о необходимости в продлении регистрации.

По гражданам, состоящим на социальном учете, наблюдается незначительная динамика: наибольшее количество зарегистрированных отмечено в 2010 г., к 2012 г. зафиксировано снижение численности зарегистрированных бездомных – 2079, и начиная с 2013 г. отмечен рост числа зарегистрированных бездомных (табл. 2).

Таблица 2

*Постановка и снятие бездомных на социальный учет*

Категория граждан	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Первично поставленные на учет	674	789	862	836	807	860	1246	1405	1393	1443
Отказано в постановке на учет	29	14	241	233	188	213	168	298	415	394
Сняты с учета, в том числе	325	2662	4519	211	1171	1285	1196	1276	1276	1263
размещены в дома-интернаты	50	57	70	64	59	66	62	54	48	50
по причине смерти	180	96	117	47	42	96	58	74	68	63
Регистрация по месту жительства	80	77	64	64	52	41	50	62	54	104
Не прошли перерегистрацию	Учет не велся	2419	4367	Информация отсутствует	996	1040	1058	1068	1072	965

В 2008–2009 гг. было снято с регистрационного учета 7181 бездомных граждан, и начиная с 2011 г. количество граждан, снятых с регистрационного учета, колеблется в количестве 1171–1285 чел.

В структуре бездомности бывшие жители Санкт-Петербурга составляют 48 %, бывшие жители других субъектов Российской Федерации – 52 %, из них бывшие жители Ленинградской области – 18 % [13,

с. 13]. Если мы соотнесем структуру бездомности в Санкт-Петербурге с данными Росстата и Центра учета, то предположительно на территории Санкт-Петербурга может находиться более 8000 бездомных, что в принципе соотносится с количеством обслуженных бездомных «Ночлежкой».

Помимо регистрационного учета специалистами Центра учета проведено 2435 консультаций. В 2016 г.

при непосредственном содействии Центра учета 192 гражданина получили полис обязательного медицинского страхования; 43 гражданина оформили пенсии; 33 гражданам оказана помощь в оформлении инвалидности; 17 чел. оформили документы, дающие право на льготы в соответствии с законодательством; 34 чел. оформили документы для поступления в государственные стационарные учреждения социального обслуживания Санкт-Петербурга; 31 чел. направлен в дома ночного пребывания административных районов; 7 чел. направлены в Центр социальной адаптации; 37 чел. были оказаны транспортные услуги и сопровождение; даны консультации по социально-медицинским вопросам 398 чел. [11].

В целях оказания помощи гражданам без определенного места жительства в трудоустройстве, в соответствии с Соглашением о сотрудничестве по вопросу оказания содействия трудоустройству граждан Российской Федерации без определенного места жительства, достигнутого с Комитетом по труду и занятости Санкт-Петербурга, Учреждением оказано содействие в трудоустройстве 62 чел., из них трудоустроены 36 чел. Специалисты по социальной работе учреждения принимали участие в работе двух ярмарок вакансий для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и лиц без определенного места жительства, проводимых Комитетом по труду и занятости Санкт-Петербурга и районными службами занятости [там же].

В целях оказания социального сопровождения 140 гражданам без определенного места жительства, состоящим на учете в Центре учета, оказана помощь в решении вопроса о постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях путем консультирования, направления писем в жилищные отделы районных администраций и Жилищный комитет, а также оказания помощи в сборе необходимых документов. В 2016 г. получили жилье 104 чел., из них 7 чел. из числа ветеранов Великой Отечественной войны [там же].

В 2016 г. по «горячей линии», созданной в 2007 г. в рамках выполнения Плана основных мероприятий по профилактике бездомности и оказанию социальной поддержки лицам без определенного места жительства и лицам, освободившимся из мест лишения свободы, на 2005–2007 гг., утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 14 декабря 2004 г. № 1960, по которому предоставляется оперативная информация по работе с бездомными гражданами, было обслужено 6052 телефонных звонка. Тематика вопросов, поступивших на горячую линию: содействие в восстановлении утраченных документов, содействие в получении полиса ОМС, содействие в трудоустройстве, консультации юриста, предоставление информации об адресах многофунк-

циональных центров предоставления государственных услуг, отделов социального обслуживания населения, домов ночного пребывания, приютов, пунктов обогрева, горячего питания и т. д. [там же].

Итак, подводя итоги вышеизложенного, мы можем отметить незначительный рост числа граждан, состоящих на социальном учете, при этом количество граждан, снятых с регистрационного учета, стабильно устойчиво и колеблется в количестве 1171–1285 чел., а количество первично поставленных на учет бездомных растет незначительными темпами. Таким образом, мы можем предположить, что на территории Санкт-Петербурга находится более 8000 бездомных, из них более 50 % – жители других регионов.

По нашему мнению, необходимо создание и ведение социального учета бездомных в каждом субъекте России, в идеале это должна быть единая автоматизированная интегрированная система, позволяющая идентифицировать бездомных граждан в случае нахождения их в другом регионе. Это позволит работникам социальных служб оперативно принимать решение о предоставлении необходимых услуг бездомным.

Поскольку указанная система требует значительных финансовых средств, на данном этапе необходима проработка механизма учета бездомных граждан, прибывших из других субъектов России.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении статистического инструментария для организации Минздравсоцразвития России федерального статистического наблюдения за деятельностью учреждений социальной защиты населения : приказ Росстата от 11 сентября 2009 г. № 196. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Социальное положение и уровень жизни населения России // Официальный сайт федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138698314188](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138698314188)
3. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm)
4. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. – Режим доступа: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=11>
5. Об Основных методологических и организационных положениях Всероссийской переписи населения 2010 года : приказ Росстата от 4 февраля 2010 г. № 81. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Варсопко А. Бездомность в современной России : проблемы и пути их решения / А. Варсопко, Е. Ринн // Вестник Межрегиональной сети «За преодоление социальной исключенности». – СПб., 2008.

7. Рыжов Р. О. Бездомность в городских сообществах современной России (по материалам межрегионального исследования) : автореф дис. ... канд. соц. наук / Р. О. Рыжов. – СПб. : РГПУ им. А. И. Герцена, 2009.

8. «Ночлежка». Сайт благотворительной организации. – Режим доступа: <https://homeless.ru/>

9. Свердлин Г. В Петербурге сейчас около 60 тысяч бездомных / Г. Свердлин // Сайт журнала «Собака.ру». – Режим доступа: <http://www.sobaka.ru/city/portrety/47830>

10. Сайт Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Центр учета и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства». – Режим доступа: <http://citypoint.ksp.gov.spb.ru>

11. Отчет о результатах работы Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Центр учета

и социального обслуживания граждан Российской Федерации без определенного места жительства» за 2016 год // Данные предоставлены директором СПб ГКУ «Центр учета» Б. Б. Доржиевой.

12. Историческая справка Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства» // Архивные данные предоставлены директором СПб ГКУ «Центр учета» Б. Б. Доржиевой.

13. Варсопко А. Социологический портрет бездомного / А. Варсопко, Е. Ринн // Бездомность в современной России : проблемы и пути их решения. Вестник Межрегиональной сети «За преодоление социальной исключенности». – СПб., 2008.

*Воронежский институт МВД России*

*Талынёв В. Е., доктор социологических наук, доцент, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин*

*E-mail: v.talynyov@yandex.ru*

*Тел.: 8-950-752-96-10*

*Комитет по труду и занятости населения г. Санкт-Петербурга*

*Хвоин Н. Н., ведущий специалист отдела мониторинга, государственных программ и приоритетных проектов*

*E-mail: khv-nikolai@yandex.ru*

*Тел.: 8-911-713-14-98*

*Voronezh Institute of the Russian Interior Ministry*

*Talynyov V. E., Doctor of Social Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Humanities and Social Sciences*

*E-mail: v.talynyov@yandex.ru*

*Tel.: 8-950-752-96-10*

*Committee on Labor and Employment of St. Petersburg Khvoyn N. N., Leading Specialist of the Monitoring, State Programs and Priority Projects Unit*

*E-mail: khv-nikolai@yandex.ru*

*Tel.: 8-911-713-14-98*