

РЕКОМЕНДАЦИИ
66-го специального заседания Совета
при Президенте Российской Федерации по развитию
гражданского общества и правам человека на тему:
«Забота о лицах без определенного места жительства и задачи
гражданского общества»

14 марта 2019 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел специальное заседание на тему: «Забота о лицах без определенного места жительства и задачи гражданского общества».

В ходе заседания была рассмотрена необходимость формирования системного подхода в оказании комплексной и доступной помощи бездомным людям, недостаточная развитость и доступность инфраструктуры социальной помощи бездомным и служб «социального патруля», проблемы документирования, регистрационного учёта и ответственности за проживание без документов и регистрации, а также существующие препятствия в реализации бездомными социальных и гражданских прав, трудоустройстве, получении медицинской помощи, социальной пенсии и др.

Заслушав выступления представителей Главного управления по вопросам миграции МВД России, Минтруда, Минздрава и Минстроя России, Пенсионного Фонда Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органов исполнительной власти Москвы и Санкт-Петербурга, уполномоченных по правам человека субъектов Российской Федерации, а также общественных организаций помощи бездомным: «Ночлежка» (Санкт-Петербург), «Справедливая помощь доктора Лизы» (Москва), «Тёплый приём» (г. Химки), «Дом трудолюбия «Ной» (Московская обл.) и «Дом друзей» (Москва), Центра социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий имени Е.П. Глинки (Москва), Совет принял настоящие рекомендации.

I. О необходимости разработки и принятия концепции и государственной программы по оказанию комплексной и доступной помощи бездомным людям

По статистике государственных Центров социальной адаптации (ЦСА) в структуре бездомности Москвы только 14 % - это бывшие жители Москвы, а 86 % - это люди, приехавшие из других регионов. По данным МБОО «Ночлежка» (г. Санкт-Петербург) на основании более 10 тыс. анкет, средний возраст бездомного на конец 2018 г. составляет 46 лет, более 80 % - мужчины, 87 % - граждане России, средний стаж бездомности - 7 лет 7 месяцев.

По данным Мосгорстата только в Москве в 2017 г. умерло 2917 бездомных человек.

Основные причины бездомности (на конец 2018 г.): переезд в другой город в поисках работы (49,8 %), семейные неурядицы (34,3 %), мошенничество или вымогательство (18,6 %), утрата возможности снимать жильё (11,5 %), потеря работы (10,7 %), освобождение из мест лишения свободы (8 %), алкогольная или наркотическая зависимость (7,2 %), продажа единственного жилья (5,3 %), заболевания/травмы (5,1 %), не обеспеченные жильём сироты после детдома (3,3 %), другие причины: жильё сгорело или пришло в негодность, странствия, вынужденный переселенец, выселение из служебного жилья, конфликт с соседями, взыскание жилья за долги и др. (16,6 %). Уровень образования бездомных: высшее и незаконченное высшее (16 %), среднее (28 %), незаконченное среднее (9 %), среднее специальное (44 %).

Анализ проводившихся переписей населения свидетельствует о существенных недочетах в учёте бездомных людей. Реализованный в технологии переписи подход предполагает, что «членами домохозяйств бездомных» именуются и учитываются лишь люди, которые не имеют крыши над головой, ночуют там, где придется и носят с собой все пожитки. Таким образом, при проведении переписи под бездомными понимаются не все люди, которые не имеют в самостоятельном пользовании жилья, а лишь проживающие на улице фактически.

Соответственно, не учитываются не имеющие регистрации граждане, живущие у родных, знакомых либо в съёмном жильё (они учитываются как члены частных домохозяйств). Нет единой технологии переписи «членов домохозяйств бездомных» как научно разработанной методики, позволяющей выявить и переписать их всех или хотя бы определить их

примерное количество. Таким образом, отсутствие адекватной проблеме бездомности методологии переписи бездомных не позволяет ни оценить достоверность полученных данных, ни провести сравнительный анализ по категориям и регионам.

Кроме того, какая бы точная не была методика переписи, на ее проведение напрямую влияют сезонные факторы – в теплые месяцы многие бездомные отправляются в леса на сбор ягод/грибов.

Учитывая, что бездомность - проблема комплексная, её следует решать системой программ с разным уровнем доступа. Только комбинация гуманитарных проектов, удовлетворяющих базовые потребности человека (в питании, чистой питьевой воде, доступности гигиенических процедур, безопасном ночлеге, одежде, обуви, предметах первой необходимости и др.) и программ долгосрочного сопровождения и ресоциализации (правовое сопровождение, помощь социальных работников и психологов с предоставлением места в приюте на период сопровождения) позволит бездомным быстрее выбираться с улицы.

Применяемые в настоящее время критерии и целевые показатели оценки деятельности организаций социального обслуживания, основанные на подсчете количества предоставленных услуг и числа людей, которым эти услуги предоставлены, пригодны для использования при оценке масштабов гуманитарных программ экстренной (срочной) социальной помощи, но не годятся для оценки результатов (эффективности) реабилитационных программ.

Оценка деятельности организаций социального обслуживания бездомных в части социальной реабилитации должна основываться на количестве людей, качество самостоятельной жизни которых существенно улучшилось (они смогли найти работу, оформить пенсию, снять или получить жилье, устроиться в интернат для престарелых и др.), которые смогли выбраться с улицы и закрепиться в обычной жизни. При этом должна учитываться степень сложности конкретных случаев, с которыми работает организация.

На местном уровне, и особенно в мегаполисах, необходимы системы социального сопровождения с возможностью перехода от гуманитарной помощи в программы ресоциализации более высокого уровня.

В дополнение к реализуемым госпрограммам нужны эффективные социальные проекты помощи бездомным людям, и прежде всего, в сфере ресоциализации. Так, из прошедших реабилитационные программы в приюте благотворительной организации «Ночлежка» удалось выбраться с

улицы 60% граждан. Почти половина бездомных людей, временно трудоустроившихся в рабочие дома «Дома трудолюбия «Ной», ежегодно находят постоянную оплачиваемую работу, позволяющую решать свой жилищный вопрос самостоятельно.

Полагая крайне важной необходимость формирования единого комплексного подхода к состоянию бездомности и работе с бездомными с учётом оценки их количества, основных причин бездомности и мер профилактики и ресоциализации, Совет рекомендует **Правительству Российской Федерации:**

- разработать и принять концепцию и государственную программу по оказанию комплексной доступной помощи бездомным людям с дорожной картой и планируемыми результатами реализации ключевых мероприятий по профилактике бездомности, обеспечению всеобщности и общедоступности учреждений для помощи бездомным людям, их долгосрочному сопровождению и ресоциализации на федеральном, региональном и местном уровнях;

- при разработке госпрограммы определить оптимальную методику переписи бездомных людей и на основании статистических данных о количестве, причинах и среднем стаже бездомности, смертности и др. уточнить «социальный портрет» каждой из категорий бездомных для выработки общих мер по профилактике и преодолению состояния бездомности;

- рассмотреть возможность определения в регламентах деятельности государственных и муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги бездомным и реализующих программы помощи людям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации, целевых показателей (параметров) оценки эффективности работы, основывающихся на количестве людей, качество самостоятельной жизни которых существенно улучшилось (нашли работу, оформили пенсию, сняли или получили жилье, устроились в интернат для престарелых и др.), которые смогли выбраться с улицы и закрепиться в обычной жизни, а также проработать вопрос организации действенного общественного контроля за деятельностью указанных учреждений.

Указанные предложения по данной тематике являются ключевыми.

II. О недостаточной развитости и доступности инфраструктуры социальной помощи бездомным, её несоответствии санитарным нормативам, отсутствии служб

«социального патруля» и необходимость организации приёмных семей для маломобильных бездомных людей

Бездомные люди выпадают из общества, которое фактически отторгает их как носителей санитарно-эпидемиологических, нравственных, криминогенных и других социальных рисков. Основная проблема живущих на улице бездомных людей – это практически полное отсутствие документов, включая удостоверяющих личность, без которых они имеют право только на экстренную медицинскую помощь. Законодательством регламентированы предельные сроки проживания в центре социальной адаптации, а время, реально необходимое для реабилитации, индивидуально для каждого и определяется многими факторами. Государственные приюты центров социальной адаптации не предназначены для длительного проживания и прежде всего людей, прибывших из других регионов.

Сталкиваясь с часто непреодолимыми сложностями в восстановлении документов и не имея денежных средств, утративший кров человек быстро деморализуется и впадает в пагубные зависимости, что усугубляет его положение, реально угрожая жизни и здоровью.

Во многих субъектах Российской Федерации отсутствуют государственные и муниципальные социальные приюты (гостиницы), центры социальной адаптации и пункты обогрева для бездомных людей (Белгородская, Воронежская, Костромская, Курская, Мурманская, Ульяновская области, Республика Алтай и др.), а там, где они есть, их недостаточно для оказания социальных услуг всем нуждающимся.

В подавляющем большинстве регионов нет специальной службы «социального патруля», полномочной принять такого человека с улицы, доставить в учреждение временного пребывания, организовать санитарную обработку, прохождение флюорографии, обеспечить питанием, гигиеническими средствами и др. В частности, в Московской области функционируют лишь 2 центра социальной адаптации общей вместимостью в 15 и 40 койко-мест, расположенные в г. Дмитров и Клинском районе, и нет службы «социального патруля».

В Ленинградской области, где Всероссийской переписью населения 2002 года было выявлено 1178 членов домохозяйств бездомных (899 – в городских населенных пунктах и 279 – в сельских), а Всероссийской переписью населения 2010 года - 161 член домохозяйств бездомных (106 – в городских населенных пунктах и 55 – в сельских), по данным реестра

поставщиков социальных услуг действуют всего лишь 3 организации социального обслуживания, предоставляющие бездомным гражданам полустационарные услуги ночного пребывания, общей вместимостью 42 места. В условиях рассеянности бездомных по территории Ленинградской области, превышающей по площади большинство европейских государств, это не обеспечивает доступности социальных услуг для нуждающихся в них бездомных граждан. Аналогичная ситуация и в других субъектах Российской Федерации.

Чрезвычайно актуален вопрос социального устройства бездомных граждан преклонного возраста и инвалидов. Ожидание размещения в интернаты (дома престарелых) тянется месяцами, а порой годами. В связи с этим необходимо ставить вопрос о создании специализированных приютов типа социальных домов для этой категории бездомных. Возможно, решению этой проблемы могло бы способствовать создание системы устройства таких стариков и инвалидов в помогающие («приемные») семьи и помощи таким семьям, аналогичные существующей системе устройства в приемные семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Для создания эффективно работающей модели целесообразно разработать и реализовать пилотный проект в нескольких субъектах Российской Федерации. По его результатам оценить перспективность дальнейшей реализации на всей территории России, разработать программу и правовую базу.

В настоящее время наличие, развитость и качество инфраструктуры помощи бездомным, а также доступность объектов этой инфраструктуры не входят в число индикаторов, характеризующих состояние городской среды и условия проживания людей, что лишает органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления такого стимула для развития указанной инфраструктуры, как влияние соответствующих индикаторов на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, реализуемых в рамках Федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» нацпроекта «Жилье и городская среда».

Отсутствие в федеральном градостроительном законодательстве нормы, обязывающей при осуществлении территориального планирования и градостроительного проектирования предусматривать размещение на территории населенных пунктов достаточного количества учреждений

социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги людям, не имеющим места жительства и места пребывания в соответствующих населенных пунктах и территориях, приводит к отсутствию регламентирующих норм в региональном и муниципальном законодательстве, принятом во исполнение Градостроительного кодекса РФ.

В результате существования указанного правового пробела:

- инфраструктура социального обслуживания бездомных не соответствует провозглашенному п. 3 ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ принципу достаточности количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании и достаточности материально-технических ресурсов у поставщиков социальных услуг. Без устранения указанного пробела нет перспектив соблюдения этот важнейший принцип;

- вопрос формирования и поддержания социальной инфраструктуры помощи бездомным поднимается в контексте территориального планирования и градостроительного проектирования разово, как проблема размещения конкретного социального сервиса для бездомных и не встроена в общую систему территориального планирования и градостроительного проектирования.

Кроме того, в Москве и других крупных городах наблюдается тенденция вытеснения учреждений помощи бездомным людям от центра города, размещения этих учреждений в промзонах, на окраинах или вовсе за чертой города. Между тем, практика деятельности организаций в сфере помощи бездомным и международный опыт (Париж, Гамбург, Амстердам и др.) свидетельствуют о необходимости рассредоточения указанных учреждений по территории города и крайне важно - в шаговой доступности от транспортных узлов. Иначе бездомные вынуждены обитать на вокзалах.

Анализ регионального законодательства показывает, что размеры жилой площади, предусмотренные нормативными актами субъектов Российской Федерации для учреждений временного пребывания, социальной адаптации и социальной реабилитации бездомных граждан, зачастую существенно ниже норм, предусмотренных законодательством¹.

Так, нормативными правовыми актами Алтайского края, Владимирской, Иркутской, Курганской, Нижегородской, Самарской,

¹ Свод правил «СП 35-107-2003. Здания учреждений временного пребывания лиц без определенного места жительства» и Свод правил «СП 142.13330.2012. Здания центров ресоциализации. Правила проектирования. Актуализированная редакция СП 35-107-2003».

Саратовской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры для учреждений временного пребывания, социальной адаптации и социальной реабилитации бездомных граждан предусмотрен норматив жилой площади в 2 - 2,5 м² на человека, что ниже, чем аналогичные нормативы в местах лишения свободы.

Столь маленький норматив не обеспечивает даже необходимый для нормального дыхания на период сна объем воздуха, в связи с чем о необходимом для социальной адаптации и реабилитации психологическом комфорте в таких условиях говорить не приходится.

Учитывая схожесть отношений по проживанию в центре социальной адаптации и в общежитии, целесообразно распространить на рассматриваемые отношения норму предоставления жилья в общежитии, составляющую не менее 6 м² на чел. (ч. 1 ст. 105 Жилищного кодекса РФ). В условиях обычной заполняемости центров социальной адаптации следует ориентироваться на эту норму, которая может быть уменьшена лишь в исключительных случаях переполненности.

С учетом изложенного, Совет рекомендует:

высшим должностным лицам (главам) субъектов Российской Федерации совместно с Минтруда России:

- обеспечить создание комплексных центров помощи гражданам без определенного места жительства со здравпунктами для первичного приема, по крайней мере, во всех крупных городах с организацией служб «социального патруля» и возможностью обслуживания близрасположенных населенных пунктов (с первичной реализацией пилотных проектов в мегаполисах и «проблемных» городах);

Правительству Российской Федерации рассмотреть возможности:

- разработки комплексной государственной программы по оказанию медицинской и лекарственной помощи бездомным людям (здравпунктов);

- включения в перечень функций «социального патруля» или иных аналогичных служб доставку людей в токсикологические отделения медицинских учреждений (при согласии доставляемого), а в функции Минздрава России – прием и оказание специализированной медицинской помощи бездомным людям в состоянии тяжелого алкогольного опьянения.

Правительству Российской Федерации, Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос законодательной регламентации возможности устройства в приёмные семьи одиноких бездомных людей с

инвалидностью либо достигших пенсионного возраста в порядке, аналогичном устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Минстрою России:

- разработать и обеспечить принятие индикаторов оценки наличия, развитости и качества инфраструктуры помощи бездомным, а также доступности объектов этой инфраструктуры;

Минстрою России и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- рассмотреть возможность дополнения статей 42 (п. 2 ч. 3, п. 3 ч. 3, п. 7 ч. 4), 46.1 (ч. 2), 46.2 (п. 3, п. 7), 46.3 (п. 5 ч. 8) Градостроительного кодекса РФ формулировкой «включая инфраструктуру социального обслуживания лиц и семей, не имеющих места жительства»;

- включить в федеральное законодательство нормы, обязывающие власти государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при проведении территориального планирования и градостроительного проектирования включать в соответствующие планы и проекты объекты социальной инфраструктуры для оказания помощи бездомным;

- включить в федеральное законодательство нормы, обязывающие власти государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при формировании региональных и муниципальных нормативов обеспечения жилой площадью в организациях социального обслуживания предусматривать их не ниже предусмотренных в СП 35-107-2003 и СП 142.13330.2012;

- рассмотреть вопрос о возможности дополнения ст. 109 Жилищного кодекса РФ частью второй следующего содержания: «Жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан предоставляются из расчета не менее, чем шесть квадратных метров жилой площади на одного человека».

III. Проблемы документирования, регистрационного учёта и ответственности за проживание без документов

3.1. Документирование лиц, чья личность не установлена

Несмотря на относительно небольшое количество людей, чья личность не установлена, проблема их документирования и дальнейшего самостоятельного жизнеустройства для многих из них без посторонней помощи неразрешима. В наиболее сложном положении находятся лица, рожденные вне медицинского учреждения (чаще всего, цыгане), чье рождение не было зарегистрировано органами ЗАГС. Другой тяжелой категорией являются случаи невозможности установления личности по физиологическим обстоятельствам, например, в связи с глубокой ретроградной амнезией одинокого лица.

При отсутствии удостоверяющих личность документов такие люди не могут официально работать, учиться, реализовывать социальные права, в том числе связанные с удовлетворением базовых витальных потребностей.

Неустановленные лица, чья ретроградная амнезия наступила в результате инсульта или черепно-мозговой травмы, после проведенного лечения в зависимости от состояния либо выписываются на улицу (в документах – «под наблюдение участкового невропатолога по месту жительства»), либо остаются в больнице. Поскольку они тяжело инвалидизированы, выписать их вникуда недопустимо, а направить в дом престарелых либо интернат для инвалидов (с предварительным установлением инвалидности) невозможно из-за отсутствия документов, удостоверяющих личность.

С учетом изложенного, Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации[^]

- рассмотреть возможность создания межведомственной рабочей группы по нормативно-правовой регламентации вопросов определения правового статуса лиц, чья личность не установлена, и обеспечению соблюдения прав лиц указанной категории (прежде всего, социальных и экономических).

МВД России:

- разработать и утвердить форму документа лица, чья личность не установлена, а также порядок документирования указанных лиц, возможно, с присвоением им условных персональных данных;

- ускорить принятие законопроекта об основном документе, удостоверяющем личность указанных лиц, в котором регламентировать

недопустимость невыдачи основного удостоверяющего личность документа после проведения процедуры установления личности. При невозможности установления личности лица (прежде всего, из числа страдающих глубокой ретроградной амнезией) имеющимися средствами регламентировать возможность её определения со слов заявителя с установлением административной либо уголовной ответственности за дачу заведомо ложных сведений о себе;

- рассмотреть возможность придания заключению об установлении личности (ст. 10.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») статуса удостоверяющего личность документа при государственной регистрации актов гражданского состояния и в других случаях (как это используется для совершения нотариальных действий – п. 10 Регламента совершения нотариусами нотариальных действий, утвержденного приказом Минюста России от 30 августа 2017 г. № 156).

3.2. Совершенствование системы регистрационного учёта граждан Российской Федерации

Установленная законодательством система регистрационного учета обеспечивает условия реализации прав граждан и исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом². Обе формы регистрационного учёта граждан - по месту жительства и по месту пребывания, - связаны с наличием удостоверяющего личность документа и жилого помещения (с документальным подтверждением законности вселения в него). В результате под критерии регистрационного учета не подпадают, прежде всего, лица без определенного места жительства и другие граждане, не имеющие своего жилья либо полноценного подтверждения законности вселения. Хотя они имеют место своего фактического проживания в пределах соответствующего населенного пункта и должны быть в нём зарегистрированы.

Как следствие, существующая регистрационная система не позволяет достоверно определить количество граждан, фактически проживающих в населенных пунктах, муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации, приводя к недостоверности статистического учёта населения (ведется в целях социально-экономического планирования, градостроительного и транспортного развития территорий).

² Статья 1 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»

Также она не позволяет полноценно вести и адресный учет, что создает проблемы с реализацией социальных и других прав и свобод граждан, не имеющих подтвержденного регистрацией места жительства или пребывания.

Введенная постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 688 возможность регистрации по месту пребывания лиц без определенного места жительства по адресам учреждений социального обслуживания данную проблему решает лишь частично, учитывая недостаточность таких учреждений для бездомных даже в Москве и Московской области и ограниченность лимита мест в имеющихся. К тому же, как уже отмечалось, данные учреждения существуют далеко не во всех населенных пунктах, в которых проживают бездомные, а там, где они есть, пребывание в них возможно лишь в течение ограниченного срока.

И тем более, в случае непроживания (непребывания) лиц без определенного места жительства в приютах социально ориентированных некоммерческих организаций возможность их регистрации ни там, ни где-либо вообще законодательством не предусмотрена.

С учетом изложенного, Совет рекомендует **Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:**

- усовершенствовать процедуру и основания регистрационного учета граждан Российской Федерации, предусмотрев возможность регистрации граждан, не имеющих жилья либо подтверждения права на занимаемое жилье, по адресу работодателя (при наличии) либо адресу территориального подразделения по вопросам миграции (при отсутствии как жилья, так и подтверждения права на занимаемое жильё, так и работодателя), аналогично основаниям и процедуре миграционного учёта иностранных граждан и лиц без гражданства; либо предусмотреть для граждан, не имеющих жилого помещения либо документального подтверждения наличия прав на занимаемое помещение, третью форму регистрационного учета – по месту фактического проживания (для целей статистического учета).

3.3. Усовершенствование административных и уголовно-правовых мер ответственности за проживание без регистрации и за фиктивную регистрацию либо фиктивный миграционный учет

Поскольку необходимыми условиями оформления регистрации являются наличие документа, удостоверяющего личность, и документа -

основания вселения в жилое помещение, граждан, не имеющих ни соответствующих документов, ни права пользования жильём, недопустимо привлекать к административной ответственности по ст. 19.15.1 КоАП РФ (проживание гражданина в жилом помещении без регистрации). Отсутствие вины исключает административную ответственность в силу ч. 1 ст. 2.1. КоАП РФ.

В целях обеспечения бездомному лицу возможности осуществления гарантированных государством, прежде всего, социальных прав, реализуемых по месту жительства (назначения пособий, присвоения инвалидности, получения технических средств реабилитации инвалидов и др.), лица, оказывающие помощь бездомным людям, вынуждены регистрировать их в своём жилом помещении без намерения последних проживать в нём. Такие действия влекут привлечение к уголовной ответственности по ст.ст. 322.2 и 322.3 УК РФ (фиктивная регистрация граждан РФ либо постановка на миграционный учёт иностранного гражданина или лица без гражданства).

При предоставлении же жилого помещения другому лицу, чья личность не может быть подтверждена документально и если оно окажется иностранным гражданином либо лицом без гражданства с истекшим сроком пребывания в России, наниматель рискует привлечением к уголовной ответственности по ст. 322.1 УК РФ (организация незаконной миграции).

Между тем, не должны считаться преступными указанные действия граждан, предоставляющих регистрацию или обеспечивающих миграционный учёт бездомным лицам, которые по объективным причинам не имеют ни своего жилья, ни права на жильё других лиц. Такие граждане своими действиями выполняют социально полезную функцию по обеспечению реализации прав людьми, находящимися в трудной жизненной ситуации. Тем более, что обеспечение возможности реализации прав человека – конституционная обязанность государства, тем более - социального.

Как неоднократно отмечалось в постановлениях Конституционного Суда РФ, государство не обязано предоставлять каждому жильё с возможностью оформления в нём регистрации - для обеспечения возможности свободного осуществления человеком своих прав (включая конституционные), реализуемых по месту жительства.

Учитывая, что многие категории граждан не подпадают под критерии их регистрационного учета, и до настоящего времени не обеспечены

установленные законом принципы всеобщности и общедоступности указанного учета, Совет рекомендует **МВД России, Минюсту России и Генпрокуратуре России** рассмотреть возможности подготовки законодательных инициатив:

- об исключении из диспозиции ст. 19.15.1 КоАП РФ граждан, у которых отсутствуют условия, необходимые для оформления им регистрации по месту жительства или пребывания (т.е. по объективным причинам не имеющих документа, удостоверяющего личность, а также не имеющих ни своего жилья, ни права пользования жильем других лиц);

- об исключении из диспозиции ст.ст. 322.1, 322.2 и 322.3 Уголовного кодекса РФ граждан, оформляющих регистрацию либо миграционный учет в своем помещении лицам (включая иностранных граждан и лиц без гражданства), у которых по объективным причинам отсутствуют условия, необходимые для оформления им регистрации по месту жительства, пребывания или миграционного учета (т.е. не имеющих ни своего жилья, ни права пользования жильем других лиц), а также окажется истекшим срок пребывания на территории Российской Федерации.

IV. Препятствия в реализации бездомными социальных и других основных прав и свобод

4.1. Дискриминация в приёме в организации социального обслуживания для бездомных

Во многих регионах отмечается дискриминационная практика отказов в приеме в центры социальной адаптации бездомных, местом последней регистрации которых является другой субъект Российской Федерации. В частности, в Московской области имеется только два учреждения для бездомных в Дмитровском и Клинском районах общей вместимостью 55 мест. Попасть в них бездомному, имевшему последнюю регистрацию по месту жительства вне Московской области или никогда и нигде не имевшему регистрации по месту жительства, можно лишь при наличии судебного решения о признании факта постоянного проживания в Московской области. При том, что значительную часть бездомных людей в Подмоскovie составляют нетрудоустроившиеся в московском регионе жители других областей.

Незаконность столь абсурдной дискриминации граждан, находящихся в крайне трудной жизненной ситуации, сомнений не вызывает. Лица без гражданства не имеют права на прием в специальные социальные учреждения для бездомных. Что с ними делать при отсутствии крыши над головой при невозможности выдворения за пределы России – не ясно.

С учетом изложенного, Совет рекомендует: **Минтруду России и высшим должностным лицам (главам) субъектов Российской Федерации:**

- нормативно регламентировать недопустимость отказа бездомным гражданам в приёме в специальные социальные учреждения для них по причине отсутствия места жительства и какой-либо регистрации;
- предоставить право лицам без гражданства на пользование услугами специальных социальных учреждений для бездомных (в особых случаях).

4.2. Проблемы в сфере занятости

Статья 64 Трудового кодекса РФ запрещает необоснованный отказ в заключении трудового договора, включая какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), принадлежности или непринадлежности к каким-либо

социальным группам, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников.

Статья 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» запрещает использование регистрационного учета в качестве основания ограничения или условия реализации прав граждан. Аналогичной правовой позиции последовательно придерживаются Конституционный и Верховный Суды РФ.

Тем не менее, отказ в трудоустройстве по мотиву отсутствия регистрации и другим не предусмотренным законом основаниям является повсеместной многолетней практикой во всех регионах России.

КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (ст. 5.27) и за распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей ограничения дискриминационного характера (ст. 13.11.1).

Но указанные незаконные требования встречаются повсеместно, в том числе в объявлениях о вакансиях. Совет с сожалением вынужден констатировать, что:

- , зачастую работодателями, предъявляющими незаконные требования, являются не только частные коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, но и государственные, и муниципальные организации, а также контролируемые государством бюджетные учреждения ;

- содержащая ограничения дискриминационного характера информация о вакансиях распространяется не только самими работодателями, но и органами государственной службы занятости;

- содержащая ограничения дискриминационного характера информация о вакансиях распространяется в том числе и в Общероссийской базе вакансий «Работа в России» (<https://trudvsem.ru/>), оператором которой является Федеральная служба по труду и занятости.

По указанным нарушениям органы прокуратуры не принимают надлежащих мер прокурорского реагирования, несмотря на многочисленные рекомендации в том числе и Совета.

Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» предусматривает, что постановка граждан на учет

в качестве безработных производится органами службы занятости по месту жительства.

Граждане, не имеющие места жительства, или проживающие вдали от своего места жительства, не могут получить статус безработного и, как следствие, не получают предусмотренные законом меры социальной поддержки безработных граждан. И таким людям, находящимся в наиболее трудной жизненной ситуации, государство не оказывает никакого содействия в трудоустройстве.

С учетом изложенного, Совет рекомендует:

Генпрокуратуре России:

- принять действенные меры прокурорского реагирования с целью полного прекращения повсеместной практики требования работодателями у граждан регистрации по месту жительства или пребывания при трудоустройстве;

Минтруду России:

- рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство для обеспечения возможности трудоустройства людей, не имеющих удостоверяющих личность документов (возможно, на общественных работах, организуемых органами местного самоуправления), а также оценить возможность разработки проекта Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации», учитывающего изложенные выше предложения и современный уровень развития технологий. Это может быть формирование единого федерального реестра безработных, включение в который не связано с наличием места жительства и места пребывания, и соответственно, наличия регистрации по такому месту. При этом порядок учета безработных должен быть аналогичен порядку ведения указанных реестров.

4.3. Отказ в назначении социальной пенсии

Согласно ст. 11 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» правом на социальную пенсию обладают только постоянно проживающие в Российской Федерации граждане. На практике это превращалось в требование подтвердить постоянный характер проживания для назначения социальной пенсии исключительно регистрацией по месту жительства. Не имеющим такой регистрации бездомным в назначении социальной пенсии отказывали.

Совет приветствует принятие Минтрудом России приказа от 28 января 2019 г. № 43н, предоставляющего незарегистрированным гражданам, имеющим право на социальную пенсию, возможность её назначения и получения в любом территориальном органе ПФР по месту своего фактического нахождения.

4.4. Проблемы в сфере реализации социальных прав и права на жильё

Для реализации многих социальных прав, осуществляемых по месту жительства (получение пособий и др.), требуется документальное подтверждение места жительства. Это обусловлено в том числе необходимостью исключить возможность злоупотребления правом (получения нескольких социальных благ вместо одного). В частности, заявление о назначении ежемесячной выплаты в связи с рождением ребенка подается в отдел соцзащиты по месту жительства³. Медико-социальная экспертиза для признания гражданина инвалидом проводится в бюро по месту жительства (по месту пребывания, по месту нахождения пенсионного дела инвалида, выехавшего на постоянное жительство за пределы Российской Федерации)⁴. Заявление инвалида или ветерана о предоставлении технического средства реабилитации подается по месту жительства инвалида или ветерана в территориальный орган Фонда социального страхования или в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации⁵. Человеку, не имеющему надлежаще оформленного места жительства, органы социального обеспечения отказывают в реализации соответствующего права.

При этом не учитывается, что отсутствие регистрации не может быть основанием ограничения или условием реализации прав граждан в силу прямого указания ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1. К тому же, при отсутствии регистрации место жительства может быть установлено органом социального обеспечения на основании других доказательств, не обязательно исходящих от органа регистрационного учета.

В отношении физических лиц, проживающих не по месту регистрации либо вообще не имеющих регистрации, Совет неоднократно предлагал регламентировать в законодательстве принцип экстерриториальности

³ Часть 4 ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»

⁴ Пункт 20 Правил признания лица инвалидом, утвержденных постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95

⁵ Пункт 4 Правил обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, утвержденное постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2008 г. № 240

получения государственных и муниципальных услуг (независимо от места жительства заявителя) либо реализацию прав по процедуре, предусмотренной для выдачи паспортов гражданина РФ и назначения страховых пенсий. Когда граждане, не имеющие подтвержденного регистрацией места жительства, подают заявление о назначении пенсии в территориальный орган ПФР по месту пребывания, а не имеющие подтвержденного регистрацией ни места жительства, ни места пребывания, обращаются в территориальный орган ПФР по месту своего фактического проживания. При этом, у них отбирается расписка о неполучении пенсии в другом месте.

По общему правилу заявление о постановке на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях подается в орган местного самоуправления по месту жительства заявителя (часть 3 ст. 52 ЖК РФ). В связи с отсутствием у бездомных граждан оформленного места жительства они не принимаются на жилищный учет даже при полном соответствии всем остальным предусмотренным законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации критериям, необходимым для постановки на этот учет.

В Санкт-Петербурге эта проблема решена на уровне регионального законодательства: «граждане без определенного места жительства подают заявление по месту последнего места жительства (последней регистрации по месту жительства)». В Санкт-Петербурге бездомные граждане, имевшие последнее подтвержденное регистрацией место жительства, становятся на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в администрациях того района, в котором они имели последнюю регистрацию по месту жительства. Остальным в принятии на учёт отказывают со ссылкой на отсутствие в законодательстве регламентации порядка постановки на жилищный учет граждан без определенного места жительства

Судебный способ защиты для бездомных, как правило, недоступен из-за их десоциализированности и отсутствия средств.

Для принятия на жилищный учёт необходимо соблюдение требования о «цензе осёдлости» - сроке постоянного проживания на определенной территории, который устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации.

В целях подтверждения срока проживания на территории определенного населенного пункта либо субъекта Российской Федерации граждан, проживающих не по месту регистрации либо не имеющих регистрации, возможно наделить территориальные органы социального и

иною обеспечения полномочием самостоятельно подтверждать место жительства таких граждан на основании имеющихся документов о работе, учебе, лечении, справок из жилищных органов, о получении корреспонденции, решений судов и др., а также свидетельских показаний. Перечень наиболее распространенных «средств доказывания» можно определить в постановлении Правительства РФ. И лишь при отсутствии таких документов – разъяснить возможность судебного порядка установления данного юридического факта.

Одной из причин бездомности является выселение граждан из единственного жилья без предоставления им другого жилья (ст. 91 ЖК РФ и др.). Указанная мера направлена на защиту прав граждан, в интересах которых производится выселение.

Однако, решая таким образом одну проблему, законодательство и правоприменительная практика порождают другую – на улице оказываются граждане, порой не вполне психически здоровые. Они пополняют ряды бездомных, что отрицательно сказывается не только на их жизни и благополучии, но и на благополучии общества.

Необходимо разработать и законодательно закрепить комплексный подход, позволяющий обеспечить право на жильё всех граждан, в том числе выселяемых, исключая выселение без предоставления другого жилого помещения граждан социально приоритетных категорий в случае лишения их права на жильё по вине других лиц либо вследствие крайне неблагоприятного стечения жизненных обстоятельств, а также оказания выселяемым, при необходимости, соответствующей социальной, медицинской и психологической помощи.

С учетом изложенного, Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации рассмотреть возможности:

- расширения перечня государственных и муниципальных услуг, предоставляемых гражданам в экстерриториальном порядке (независимо от места жительства): получение пособий и социальных выплат, прикрепление на обслуживание к медучреждению, присвоение инвалидности и обеспечение техническими средствами реабилитации, принятие на учет нуждающихся в жилых помещениях и др.;

- в случае невозможности предоставления гражданам отдельных государственных и муниципальных услуг в экстерриториальном порядке, рассмотреть возможность их предоставления по процедуре, предусматривавшейся для выдачи паспортов гражданина РФ и назначения страховых пенсий (когда граждане, не имеющие подтвержденного

регистрацией места жительства, подают заявление о назначении пенсии в территориальный орган ПФР по месту пребывания, а не имеющие подтвержденного регистрацией ни места жительства, ни места пребывания, обращаются в территориальный орган ПФР по месту своего нахождения; при этом у них отбирается расписка о неполучении пенсии в другом месте);

- определения в нормативном правовом акте критериев подтверждения места жительства и срока фактического проживания на территории населенного пункта (например, для принятия на учет нуждающихся в жилых помещениях) граждан, по объективным причинам не имеющих регистрации либо проживающих не по месту регистрации, непосредственно территориальными органами жилищного и иного социального обеспечения. Такими доказательствами могут быть документы о работе, лечении, обучении, получении почтовой корреспонденции, регистрации на портале Госуслуг, месту уплаты налогов, страховых платежей и др.;

- разработать и законодательно закрепить комплексный подход, позволяющий обеспечить право на жильё для всех граждан, в том числе выселяемых, исключаящий выселение без предоставления другого жилого помещения граждан социально приоритетных категорий в случае лишения их права на жильё по вине других лиц либо вследствие крайне неблагоприятного стечения жизненных обстоятельств, а также оказания выселяемым, при необходимости, соответствующей социальной, медицинской и психологической помощи.

Министру России и высшим должностным лицам (главам) субъектов Российской Федерации:

- принять дополнительные меры по разработке механизмов формирования фонда маневренного жилья на территориях всех органов местного самоуправления;

Комитету Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству:

- рассмотреть возможность дополнения части 3 ст. 52 Жилищного кодекса РФ (принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях) предложением «Принятие на указанный учёт граждан, не имеющих регистрации по месту жительства, производится по месту их пребывания, а при его отсутствии по месту фактического проживания»;

Верховному Суду Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос дачи разъяснения по вопросам судебной практики о возможности учета в сроке проживания на территории населенного пункта, дающего право на обращение о принятии на жилищный учет, периода, подтвержденного документами о работе, лечении, обучении, получении почтовой корреспонденции, регистрации на портале Госуслуг, месту уплаты налогов, страховых платежей и др.

4.5. Проблемы доступности медицинской и лекарственной помощи

Люди, не имеющие документов, лишены возможности получить квалифицированную и качественную врачебную помощь. Как говорилось выше, восстановление документов, удостоверяющих личность, может занимать несколько месяцев, и все это время для человека без документов доступна только экстренная медицинская помощь (при угрозе жизни).

Медицинская и лекарственная помощь (за исключением скорой неотложной) оказывается при наличии полиса обязательного медицинского страхования. Для получения полиса ОМС гражданину Российской Федерации необходим документ, удостоверяющий личность, и СНИЛС, а для прикрепления на лечение в поликлинику требуется оригинал документа о месте и дате регистрации (хотя бы по месту пребывания) на территории обслуживания поликлиники⁶.

Отсутствие любого из указанных документов является непреодолимым препятствием для получения медицинской помощи бездомным человеком. В результате длительного отсутствия диагностики и несвоевременного лечения болезнь усиливается, нередко проявляясь в тяжелых осложнениях, что требует необходимости дорогостоящего лечения, но уже путём экстренного оперативного вмешательства. Учитывая, что лечение запущенных болезней всегда является гораздо более дорогостоящим и чаще приводит к инвалидизации, помимо грубейшего нарушения права бездомных людей на жизнь и здоровье происходит неоправданный перерасход бюджетных средств.

Для решения указанной проблемы необходимо создание специализированных пунктов оказания медицинской помощи (здравпунктов) для бездомных людей, в которых неотложная медицинская

⁶ Пункты 4, 5 Порядка выбора гражданином медицинской организации при оказании ему медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утвержденного приказом Минздрава России от 26 апреля 2012 г. № 406н

помощь предоставлялась бы всем нуждающимся по обращению, бесплатно и без документов.

В настоящее время таких здравпунктов в Российской Федерации только два: в Москве на базе Центра социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий имени Е.П. Глинки и в Санкт-Петербурге на базе Боткинской больницы. Причем оба они не раз находились под угрозой закрытия из-за недостаточности финансирования.

В Санкт-Петербурге несколько лет назад действовала успешная практика взаимодействия учреждений, оказывающих социальную помощь бездомным и Территориального фонда ОМС. Человеку без документов, получающему социальную помощь в организации и состоящему в ней на учете, выдавалось ходатайство для страховой компании о регистрации в качестве застрахованного лица и выдаче полиса ОМС.

Подобная практика действует до сих пор, в случаях, когда человек, попавший в больницу, оказывается не идентифицированным, тогда в период лечения медицинская организация подает ходатайство об идентификации застрахованного лица, содержащее предполагаемые сведения о застрахованном (ФИО, дата рождения, место проживания и др.). Таким образом, у страховых компаний не возникает сложностей с оплатой медицинских услуг лечебному учреждению.

Минздраву России дополнить главу II «Порядок подачи заявления о выборе страховой компании» «Правил обязательного медицинского страхования», утвержденных приказом Минздрава России от 28 февраля 2011 г. № 158н, нормой, позволяющей регистрировать в качестве застрахованных в системе ОМС лиц, не имеющих документов, удостоверяющих личность, по ходатайству учреждений социальной помощи.

Совет также обращает внимание на фактическую недоступность для бездомных людей многих видов специализированной медицинской помощи, прежде всего, стоматологической и паллиативной.

С учетом изложенного, Совет рекомендует **Правительству Российской Федерации:**

- рассмотреть возможность разработки федеральной целевой программы по организации специализированных пунктов оказания медицинской помощи (здравпунктов) для бездомных, прежде всего, во всех областных центрах и городах.

4.6. Невключение в Федеральный регистр лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита, и лиц, больных туберкулезом

Сведения об адресе места жительства или места пребывания лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, и лицах, больных туберкулезом, вносятся в соответствующий федеральный регистр при принятии человека на учёт⁷. Практика свидетельствует об отказах во включении в указанный федеральный регистр граждан с указанными заболеваниями, не имеющих регистрации, либо зарегистрированных в другом регионе. Несмотря на направление Минздравом России разъяснений о недопустимости таких отказов, они продолжают.

С учетом изложенного, Совет рекомендует **Минздраву России:**

- рассмотреть возможность регламентации недопустимости отказа в постановке на диспансерный учет и отказа во включении в Федеральный регистр лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека и лиц, больных туберкулезом, страдающих указанными заболеваниями граждан по причине отсутствия у них регистрации по месту жительства или пребывания на территории обращения непосредственно в Правилах ведения Федерального регистра лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, и Федерального регистра лиц, больных туберкулезом, утвержденных постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2017 г. № 426.

4.7. Отсутствие понятия «специальная социальная защита», критериев нуждаемости в ней и процедуры признания

Статьей 98 ЖК РФ предусмотрена возможность предоставления жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий населения гражданам, признанным нуждающимися в специальной социальной защите. Категории таких граждан устанавливаются федеральным и региональным законодательством. Между тем, федеральное законодательство не дает ни определения понятия «специальная социальная защита», ни критериев, по которым граждане могли бы быть признаны нуждающимися в специальной социальной защите, и не устанавливает категории таких граждан.

Это порождает правовую неопределенность в вопросе, кто может претендовать на заключение договоров о безвозмездном пользовании

⁷ Пункт 6 «е» Правил ведения Федерального регистра лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, и Федерального регистра лиц, больных туберкулезом, утвержденных постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2017 г. № 426

жилими помещениями для социальной защиты отдельных категорий граждан и, как следствие, различную региональную нормотворческую практику решения вопросов предоставления жилья для соцзащиты отдельных категорий граждан.

В одних субъектах в части определения категорий населения – получателей жилья для социальной защиты отдельных категорий граждан, законы содержат лишь неконкретные отсылки к федеральному законодательству («...предусмотренные федеральным законодательством») и законам соответствующих субъектов РФ, в других случаях - не упоминают бездомных, в третьих - указывают бездомных без каких-либо дополнительных ограничений, в четвертых - наделяют данным правом лишь некоторые категории бездомных, например, имевших последнее место жительства в данном регионе.

По данным МБОУ «Ночлежка», из 47 субъектов Российской Федерации, в которых были приняты нормы, устанавливающие перечни категорий граждан, имеющих право на получение жилых помещений специализированного жилищного фонда для социальной защиты отдельных категорий граждан, только в 21 в эти перечни были включены лица без определенного места жительства, из них в 5 не все бездомные, а лишь отдельные их подкатегории.

С учетом изложенного, Совет рекомендует **Минтруду России:**

- рассмотреть возможность разработки в федеральном законодательстве определения понятия «специальная социальная защита», категорий её получателей, критериев и процедуры признания граждан нуждающимися в ней (с возможностью установления субъектами Российской Федерации и иных нуждающихся в социальной защите категорий граждан).

4.8. Недоступность срочных социальных услуг

В соответствии с ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» основанием для предоставления срочных социальных услуг является заявление получателя социальных услуг, а также получение от медицинских, образовательных или иных организаций, не входящих в систему социального обслуживания, информации о гражданах, нуждающихся в предоставлении срочных социальных услуг. Предоставление срочных социальных услуг в целях оказания неотложной помощи осуществляется в сроки, обусловленные нуждаемостью их

получателя, без составления индивидуальной программы и без заключения договора о предоставлении социальных услуг.

Согласно части 2 ст. 15 данного Федерального закона решение о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании либо об отказе в социальном обслуживании принимает уполномоченный орган субъекта Российской Федерации. Он же в силу ст. 14 является адресатом заявления гражданина (его представителя) о предоставлении ему социального обслуживания либо обращения, поданного в его интересах другими гражданами, государственными органами, органами местного самоуправления или общественными объединениями.

В отношении нуждаемости в срочных социальных услугах, в отличие от других социальных услуг, установлены иные сроки принятия указанного решения (это решение должно быть принято немедленно), но никаких исключений в части необходимости самой процедуры признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании, как и органа, принимающего указанное решение, Федеральный закон не предусматривает.

С учетом изложенного, Совет рекомендует **Минтруду России** рассмотреть возможности:

- исключения необходимости прохождения нуждающимся лицом процедуры, предусмотренной ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ, для получения им срочных социальных услуг в целях оказания неотложной помощи;

- включения в ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ указания на возможности внесения в акт о предоставлении срочных социальных услуг сведений о личности получателя социальных услуг с его слов в случае отсутствия у него документа, удостоверяющего личность, а также подписания указанного акта другим лицом при наличии у получателя социальных услуг препятствующего его подписанию физического недостатка, болезни или неграмотности, лишаящих возможности собственноручного подписания (с указанием причин).

4.9. Обеспечение элементарной финансовой самодостаточности и жилищной грамотности, проблемы в сфере микрофинансового кредитования населения

Многие граждане не в полной мере владеют элементарными навыками финансовой самодостаточности и жилищной грамотности, становясь бездомными в результате сделок с единственным жильем, в том числе вследствие невозврата кредитов, особенно полученных в микрофинансовых

организациях. Ситуацию усугубляют пожилой возраст, наличие тяжелого ментального заболевания, осуждение к лишению свободы, злоупотребление алкоголем и другие причины распада семей.

С учетом изложенного, Совет рекомендует:

Минпросвещения России и Миннауки России:

- рассмотреть возможность разработки и проведения во всех учреждениях среднего и высшего образования, интернатах и местах лишения свободы специальных курсов (образовательных программ) по элементарной финансовой самостоятельности и жилищной грамотности;

Минэкономразвития России, Минфину России и Центральному банку Российской Федерации:

- рассмотреть возможность предоставления полномочий по осуществлению деятельности в сфере микрофинансового кредитования населения только основным системообразующим банкам, имеющим высокие рейтинги надежности.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации, МВД России и Следственному комитету Российской Федерации:

- проанализировать практику правонарушений и преступлений в сфере недвижимости и лишения жилищных прав с участием организаций в сфере микрофинансового кредитования населения и предложить дополнительные меры по упрочению реализации права граждан на жильё.

4.10. Проблемы тарифного регулирования в сфере социального обслуживания

В настоящее время правилами тарифного регулирования предусмотрено, что если человек до получения индивидуальной программы социального обслуживания (ИПСО) получал помощь от НКО, то возмещение ей оказания такой помощи правилами не предусмотрено.

Важно иметь возможность учитывать уже предоставленные к моменту получения ИПСО услуги или иметь возможность бездомному человеку получать ИПСО без паспорта.

Рекомендованный ИПСО для бездомных расчетный период составляет 6 месяцев. Это означает, что одному человеку в год НКО может предоставлять услуги, как поставщики, только в течении 6 месяцев. Для НКО это означает, что на человека, который живет в приюте год, организация может получить только половину возмещения – за полгода.

Тогда как важно иметь возможность предоставлять услуги человеку в течении полного года или того периода, в течение которого человеку нужна помощь, потому что проблемы бывают сложно разрешимыми и за полгода с ними не всегда можно разобраться.

Существует выраженный дисбаланс в тарифах на социальные услуги, предоставляемые бездомным гражданам и имеющим жильё представителям соответствующих категорий населения⁸. При этом в приютах для бездомных могут находиться бездомные граждане пожилого возраста и бездомные инвалиды. В результате тарифного дисбаланса пожилые бездомные и бездомные инвалиды, находящиеся в организациях социального обслуживания для бездомных, оказываются дискриминированы в получении социальных услуг по сравнению с имеющими жильё пожилыми и инвалидами.

Необходимо, как минимум, выровнять финансирование услуг, предоставляемых бездомным и небездомным представителям соответствующих категорий населения. Более того, предоставляемые бездомным услуги, указываемые специалистами, техническими и административными работниками организаций социального обслуживания для бездомных, целесообразно оплачивать с повышающим коэффициентом, учитывая сложность работы с бездомными.

С учетом изложенного, Совет рекомендует **Минтруду России** рассмотреть возможность нормативно-правовой регламентации принципов тарифного регулирования в сфере социального обслуживания, предусматривающих:

- равенство наборов услуг, предоставляемых бездомным и имеющим жильё представителям соответствующих категорий населения (пожилые, инвалиды, беременные, кормящие и др.), и тарифов на предоставление на предоставление указанных услуг;

- применение повышающих коэффициентов финансирования услуг, оказываемых специалистами (психологами, юристами, социальными работниками, медиками и др.), и оплаты труда для административного и технического персонала организаций социального обслуживания для бездомных.

4.11. Ограниченность форм социального обслуживания и медицинской помощи

⁸ В частности, утвержденные распоряжением Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 10 декабря 2018 г. № 694-р тарифы на социальные услуги, предоставляемые поставщиками социальных услуг в Санкт-Петербурге, на 2019 год, предусматривают, что при полустационарном социальном обслуживании обеспечение питанием согласно утвержденным нормативам граждан пожилого возраста и инвалидов, находящихся в учреждениях социального обслуживания населения, за исключением психоневрологических интернатов, финансируется исходя из расчета 382,91 руб. в день за услугу (графа 2.1.3.1), а граждан без определенного места жительства (бездомных) – из расчета 105,06 руб. в день за услугу (графа 2.1.3.15)

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» предусматривает три формы социального обслуживания граждан: социальное обслуживание на дому, в полустационарной и в стационарной форме. Закон не предусматривает такую эффективную форму социального обслуживания, как амбулаторная, что оставляет её за рамками правового регулирования. Закон также не предусматривает низкопорогового социального обслуживания, включая уличную работу, пункты обогрева и др., которые позволяют включить в сферу социального обслуживания самых маргинализированных людей, служит для них точкой входа в социальную адаптацию, социализацию и ресоциализацию (социальную абилитацию и реабилитацию).

Законодательство в сфере здравоохранения и медицинской помощи не предусматривает уличных форм медицинской помощи людям, живущим на улице, что существенно снижает эффективность работы с ними.

С учетом изложенного, Совет рекомендует:

Минтруду России:

- рассмотреть возможность нормативно-правовой регламентации регулирования амбулаторного социального обслуживания и уличной работы с бездомными людьми;

Минздраву России:

- рассмотреть возможность нормативно-правовой регламентации регулирования уличных форм медицинской помощи бездомным людям.

V. Совершенствование деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность по жизнеустройству бездомных людей

В перечне поручений Президента Российской Федерации по результатам послания Федеральному собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. № Пр-2508 (пункт 18 «а») поставлена задача о передаче социально ориентированным некоммерческим организациям до 10 % средств, выделяемых на реализацию программ по социальной поддержке населения страны.

Многие некоммерческие организации, осуществляющие деятельность по жизнеустройству бездомных людей, имеют собственные приюты, часто не уступающие государственным по качеству и уровню оказываемых социальных услуг.

Назрела необходимость передачи государственных и муниципальных центров социальной адаптации под управление социально ориентированных некоммерческих организаций. Это приведет к уменьшению расходов регионального бюджета на реализацию программы, повысит финансовую прозрачность системы, повысит качество предоставляемых услуг. Профильным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации целесообразно оставить только контрольные функции.

По такому принципу реализуется большинство социальных проектов в западных странах и есть примеры и в России. В частности, в конце 2017 г. тюменский областной центр социальной адаптации был передан АНО «ЦРСП ТО «Милосердие», в результате чего расходы бюджета региона на реализацию проекта сократились, количество мест в учреждении возросло с 70 до 120, дополнительно был открыт пункт обогрева.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют социально ориентированные НКО, осуществляющие деятельность по жизнеустройству бездомных людей без получения на это финансирования из средств государственного или местного бюджетов (Дом трудолюбия «Ной» и др.). Бездомные люди проживают в них общинами, имеют кров, питание, получают социальные, медицинские и иные услуги, осуществляя оплачиваемую трудовую деятельность в условиях социальной адаптации. Часть заработанных ими средств тратится на содержание как их самих, так и нетрудоспособных бездомных людей из числа членов общины (лиц

преклонного возраста, детей и инвалидов). Оставшуюся часть заработка бездомные получают в собственное распоряжение, что позволяет им реалистичнее планировать дальнейшее самостоятельное жизнеустройство.

Между тем, в настоящее время отсутствует правовой механизм привлечения бездомных людей к оплачиваемым общественным работам, что не позволяет обеспечить их установленные законом права и гарантии, включая выплату зарплаты.

С учетом изложенного, Совет рекомендует:

Минтруду России и высшим должностным лицам (главам) субъектов Российской Федерации:

- обеспечить поэтапную передачу комплексных центров помощи гражданам без определенного места жительства на аутсорсинг социально ориентированным некоммерческим организациям;

Минтруду России, Минэкономразвития России и Минфину России

- проработать вопрос нормативно-правовой регламентации оплаты труда бездомных людей, проживающих (пребывающих) в приютах социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность по жизнеустройству бездомных людей.

Минтруду России внести дополнения в Государственную программу Российской Федерации «Содействие занятости населения», дополнив раздел «Приоритеты и цели государственной политики, включая направления развития приоритетных территорий, а также общие требования к политике субъектов Российской Федерации в сфере занятости населения» нормой о создании условий для интеграции в трудовую деятельность лиц без определённого места жительства.

Настоящие рекомендации одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования « 12 » апреля 2019 г.

Председатель Совета

М.Федотов