

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

**О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЛИЦ  
БЕЗ ОПРЕДЕЛЕННОГО МЕСТА  
ЖИТЕЛЬСТВА И ЛИЦ, ПОПАВШИХ  
В ЭКСТРЕМАЛЬНУЮ ЖИЗНЕННУЮ  
СИТУАЦИЮ, СВЯЗАННУЮ  
С РИСКОМ ПОТЕРИ ЖИЛЬЯ**

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД  
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

Калуга 2016

**О11 О соблюдении прав лиц без определенного места жительства и лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию, связанную с риском потери жилья. *Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Калужской области.* Калуга: ИП Стрельцов И.А. (Изд-во «Эйдос»). – 2016. – 76 с.**

Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Калужской области рассматривает актуальные вопросы соблюдения прав лиц без определенного места жительства и лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию, связанную с риском потери жилья.

Анализируются виды и причины системных нарушений их прав, а также формулируются рекомендации по решению проблемных вопросов.

Для руководителей федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, руководителей социальных учреждений, уполномоченных по правам человека в России, преподавателей и студентов вузов, а также для всех заинтересованных лиц.

**ББК 67.404**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
<b>I. Общие положения</b> .....	6
<b>II. О соблюдении прав лиц без определенного места жительства и лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию, связанную с риском потери жилья, на территории Калужской области:</b>	11
1. Право на жизнь.....	16
2. Право на охрану здоровья.....	23
3. Право на детство и семейное воспитание.....	26
4. Право на жилище.....	32
5. Право на социальное обеспечение.....	44
6. Право на труд.....	47
7. Право на свободу передвижения (регистрация, документирование, легализация, установление личности).....	51
<b>III. Заключение</b> .....	68
<b>IV. Рекомендации Уполномоченного по правам человека в Калужской области</b> .....	70
<b>V. Приложения:</b>	
1. Основные потребности ГКУ СО КО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства».....	74
2. Справочник бездомного.....	74

## ВВЕДЕНИЕ

Доклад подготовлен в соответствии с пунктом 4 статьи 27 Закона Калужской области от 10.06.2002 № 124-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области».

Доклад составлен на основе: проведенного Уполномоченным по правам человека в Калужской области (далее – Уполномоченный) мониторинга соблюдения прав и свобод граждан, проживающих на территории Калужской области; информации, предоставленной Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Калужской области, прокуратурой Калужской области, министром труда и социальной защиты Калужской области, министром здравоохранения Калужской области, Митрополитом Калужским и Боровским Климентом, директором ГКУСО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» и др.

Выезд Уполномоченного по правам человека в Калужской области и его юристов в ГКУСО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» для проведения Дня правовой помощи для клиентов учреждения также дал Уполномоченному ценную информацию о проблемах, возникающих у лиц без определенного места жительства. Регулярные ежедневные приемы юристов Аппарата дают объемный материал для мониторинга прав лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию, позволяют проанализировать системные нарушения прав и свобод в этой сфере.

Уполномоченный выражает искреннюю признательность всем участвовавшим в подготовке настоящего специального доклада и предоставившим материалы для его составления.

### **Цели доклада:**

**1.** Провести мониторинг соблюдения прав и свобод лиц без определенного места жительства и лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию, связанную с риском потери жилья, на территории Калужской области, выявить имеющиеся проблемы.

**2.** Предложить рекомендации по принятию мер, направленных на обеспечение соблюдения законодательства, прав и свобод лиц без определенного места жительства и лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию, связанную с риском потери жилья.

Для реализации поставленных целей доклада выполнены следующие задачи:

1) анализ нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, выявление пробелов и коллизий в правовом регулировании отношений по социальной поддержке лиц без определенного места жительства и лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию;

2) анализ научной литературы, посвященной лицам без определенного места жительства и лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию;

3) изучение правоприменительной практики в области социальной защиты лиц без определенного места жительства и лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию;

4) разработка рекомендаций (предложений) по совершенствованию правового механизма социальной защиты лиц без определенного места жительства и лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию.

## I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В результате неблагоприятных процессов в экономике, реформирования социальной системы, иных негативных факторов получило развитие такое явление как бездомность и бродяжничество.

*Бездомность* – отсутствие постоянного жилища у граждан и их семей, что делает невозможным как ведение оседлого образа жизни, так и полноценное социальное функционирование. *Бродяжничество* – социальное явление, характеризующееся скитанием лиц без определенного места жительства в течение длительного времени.

Как бродяжничество, так и бездомность – явления, присущие человечеству издавна и повсеместно. Но особенно широко они распространяются в периоды социальных потрясений и стихийных бедствий, а именно: войн, голода, наводнений, землетрясений, кризисных процессов в экономике. Ныне оно присуще как развитым, так и слаборазвитым странам. Не является исключением и Россия.

*Острая* форма бездомности связана не только с отсутствием регистрации по месту жительства, но и с фактической потерей жилья, крыши над головой и характеризуется утратой в значительной степени связей с обществом и крайне затрудненной ресоциализацией личности.

*Скрытая* форма бездомности характеризуется прежде всего отсутствием регистрации по месту жительства. При этом внешне человек продолжает вести жизнь в обществе, мало отличающуюся от обычной (может проживать у родственников, знакомых, снимать жилье).

Несмотря на значительные усилия государства, предпринятые за несколько лет существования проблемы бездомности, на сегодняшний день она далека от решения. Одна из основных причин заключается в разрозненности и несогласованности между действиями разных ведомств, работающих с проблемой бездомных, а также между различными учреждениями, выполняющими разные функции в рамках одного ведомства.

Проблема бездомности является одной из наиболее острых социальных проблем современной России.

Бездомные в России представляют собой одну из жестко дискриминируемых социальных групп населения. Об этом свидетельствует тот факт, что в настоящее время:

– в федеральном законодательстве отсутствует юридическое понятие бездомных людей, нуждающихся в государственной помощи, не определен статус таких лиц (для обозначения лиц без опреде-

ленного места жительства в России применяется аббревиатура БОМЖ);

– отсутствуют точные статистические данные об общей численности лиц без определенного места жительства, их половозрастные и другие характеристики (образование, семейное положение, профессия и т.д.);

– отсутствует государственная система их учета, четко сформулированная государственная социальная политика в отношении данной категории граждан.

В соответствии с Уставом ГКУСО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» бездомные граждане – это лица без определенного места жительства и занятий старше 18 лет, в том числе не имеющие документов, удостоверяющих личность, не имеющие возможности проживать по адресу регистрации (при ее наличии), оказавшиеся в ситуации, угрожающей их жизни и здоровью, и нуждающиеся в оказании им социально-медицинской помощи, а также граждане, утратившие социальные связи, из числа лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Итак, к числу бездомных можно отнести тех, кто ютится на улице, на чердаках и в подвалах; кто проживает в общежитиях, ночлежках и домах, предназначенных под снос; проживающих у друзей.

Существует и скрытая бездомность – это проживание без регистрации по месту жительства в ведомственных общежитиях, жилых помещениях бывших колхозов, совхозов, во временных поселениях кочующих народов (например, цыган), в арендуемом сиротами жилье, в пунктах временного размещения для беженцев, переселенцев.

*К лицам, попавшим в экстремальную жизненную ситуацию, связанную с риском потери жилья, можно отнести проживающих в непригодном для проживания жилье (аварийные, ветхие дома), бывших заключенных, убегающих от родителей детей, военнослужащих, возвращающихся из других стран, трудовых мигрантов (гастрабайтеров), жертв квартирных афер (пожилых, выпускников детских домов).*

Объективными причинами роста числа лиц без определенного места жительства (далее – лицо БОМЖ) в настоящее время являются обострение экономической ситуации (падение производства, инфляция, рост цен, падение жизненного уровня), политическая нестабильность, потеря людьми нравственных ценностей и ориентиров, вынужденное переселение людей из-за войн, преследований (беженцы).

Потеря постоянного источника дохода из-за роста безработицы, невыплаты заработной платы и пенсии – одно из последствий экономического кризиса – особенно губительно для лиц пожилого возраста.

Также причиной существования лиц БОМЖ является нехватка дешевого жилья, потеря жилья в результате межнациональных конфликтов, вследствие длительного отсутствия по болезни или в результате заключения. Усугубляющим проблему бездомности и бродяжничества является и социальное здоровье общества, т.е. наличие душевнобольных, лиц с отклоняющимся поведением, наркоманов, алкоголиков; нездоровые отношения в семье, недостаточное финансирование социальных программ, нацеленных на оказание материальной и другой помощи малообеспеченным семьям, группам риска и т.п.

Большинство бездомных – мужчины-одиночки. Женщин среди бездомных – около 10 %. Это, как правило, алкоголички, женщины, вернувшиеся из мест заключения. Порядка 10% бездомных имеют высшее образование. Более 90% из них – трудоспособны. Источниками существования для бомжей являются: милостыня, воровство, помощь благотворительных организаций и эпизодические заработки (сбор и сдача пустой стеклотары, погрузка/разгрузка, мытье вагонов в отстойниках и т.п.).

Большинство лиц БОМЖ обитают на вокзалах, в подвалах, на чердаках, городских свалках, в зданиях, подлежащих ремонту или сносу, нередко кочуя в зависимости от климата.

Население России на 01.01.2016 по данным Росстата составляет 146 544 710 человек. Общая численность бездомных в России (по различным оценкам) составляет от 4 до 5 миллионов человек (из них от 280 до 840 тысяч детей), или в среднем – около 3% населения.

Социальные последствия бездомности очень тяжелы. Это и снижение статуса, потеря себя как личности, лишение возможности получить полис медицинского страхования, реализовать свои конституционные права избирателя.

Существование в России граждан без определенного места жительства должно рассматриваться ныне как сложное социальное явление, требующее внимания, многостороннего вмешательства со стороны государства и органов управления, гражданского общества. Данная ситуация с начала 1990-х годов официально считается социальной, а не правоохранительной проблемой.

В 1993 году Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1815 «О мерах по предупреждению бродяжничества»



ва и попрошайничества» приемники-распределители органов внутренних дел для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество, были реорганизованы в центры социальной реабилитации для оказания таким лицам социальной, медицинской и иной помощи.

В отношении проблем бездомных должна проводиться централизованная государственная социальная политика, имеющая своей целью создание надлежащих условий для предупреждения бездомности, реализации бездомными общепризнанных прав и свобод человека и гражданина и возвращения их к нормальной жизни в обществе. Однако на системном уровне такая политика в России в целом отсутствует.

В настоящее время из специальных нормативных правовых актов на федеральном уровне действует только Постановление Правительства РФ от 05.11.1995 № 1105 «О мерах по развитию сети учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий», в соответствии с которым расходы, связанные с созданием и содержанием учреждений для лиц без определенного места жительства и занятий, производятся за счет бюджетов субъектов РФ.

Формы и методы социальной работы с бездомными в России разнообразны, однако во многом зависят от финансовых возможностей региона.

Значительную проблему в реализации государственной помощи бездомным представляет отсутствие у них регистрации по месту жительства, так как обычно социальные учреждения работают именно с лицами, имеющими регистрацию в их районе. Все бюджеты программ и национальных проектов составляются в расчете на зарегистрированных жителей, по зарегистрированным же составляется и отчетность социальных учреждений. Следует заметить, что и статистика ведется по месту жительства граждан, а выпадение из этой статистики миллионов бездомных приукрашивает положение дел, а государство не знает о проблемах и не принимает мер по их решению.

Тем не менее, определенные меры государственными социальными учреждениями все же принимаются. Основные направления социальной работы с бездомными: обеспечение бездомных работой, мероприятия по их социально-трудовой реабилитации, обеспечение их местами для ночлега.

Сейчас в Российской Федерации сложились четыре типа социальных учреждений, оказывающих помощь лицам бож:

дома ночного пребывания;

специальные дома-интернаты для инвалидов и престарелых;

центры социальной адаптации;  
социальные гостиницы и приюты.

Нельзя не упомянуть и работу благотворительных организаций. Работа с бездомными – это как раз та сфера, с которой государство не может справиться самостоятельно. Хотя реальное положение дел с благотворительными организациями, помогающими бездомным, в России сложное.

В крупных городах еще функционируют крупные благотворительные организации, финансируемые, в том числе, и иностранными организациями. Но в других регионах помощь лицам БОМЖ, помимо государственных, оказывают на постоянной основе в основном, лишь церковные учреждения и организации.

Некоторые предприниматели и крупные торговые компании иногда оказывают помощь и поддержку лицам БОМЖ (финансовую, товарами и услугами, информационную, ресурсную и т.д.); редко участвуют волонтеры, готовые поддержать инициативы трудом, знаниями и умениями. В условиях кризиса постоянных спонсоров и благотворителей становится все меньше и меньше.

## **II. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЛИЦ БЕЗ ОПРЕДЕЛЕННОГО МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА И ЛИЦ, ПОПАВШИХ В ЭКСТРЕМАЛЬНУЮ ЖИЗНЕННУЮ СИТУАЦИЮ, СВЯЗАННУЮ С РИСКОМ ПОТЕРИ ЖИЛЬЯ, НА ТЕРРИТОРИИ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

В отличие от многих других регионов в Калужской области ведется активная работа с лицами без определенного места жительства. Создан Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства. Это – значимое достижение региона, поскольку даже в более крупных субъектах РФ отсутствуют подобные круглосуточные центры, а работа по оказанию помощи бездомным гражданам перекладывается на общественные организации.

Государственное казенное учреждение социального обслуживания «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» (далее – учреждение) осуществляет временное размещение бездомных граждан, оказание им помощи в социальной адаптации и реабилитации, осуществление мероприятий по профилактике бездомности в Калужской области с 01.12.2007 года. Данное учреждение было образовано по инициативе Уполномоченного, поддержанной руководством Калужской области.

Деятельность Учреждения имеет своей целью:

- оказание неотложной социальной помощи и поддержки бездомным гражданам;
- проведение социальной адаптации и реабилитации бездомных граждан;
- возвращение бездомных граждан к нормальной жизни в обществе.

Учреждение рассчитано на 70 мест. Состоит из 3 отделений: социальная гостиница (размещаются проживающие), отделение социально-правовой помощи, отделение социально-медицинской помощи. В штате 35 сотрудников. Проживающим предоставляется двухразовое питание.

К сожалению, в учреждении не предоставляется медицинское обслуживание, не оказывается доврачебная помощь, так как учреждение не обеспечено врачебными кадрами, отсутствует процедурный кабинет.

Данным учреждением ежегодно оказываются услуги по социальной реабилитации и адаптации более 340 гражданам из числа лиц без определенного места жительства.

В результате мероприятий по социальной реабилитации и адаптации лиц без определенного места жительства, проведенных в учреждении с 01.12.2007 по 2016 год, обслужено 2764 человека из них: восстановлены документы – 342 гражданам; оформлена пенсия – 201 гражданам; установлена инвалидность – 172 гражданам; оказано содействие в получении страхового медицинского полиса – 585 гражданам; направлены на проживание в государственные стационарные учреждения социального обслуживания – 205 человек; оказано содействие в решении вопросов занятости: трудоустройстве и поиске временной (сезонной) работы – 541 человеку; более 1500 граждан получили медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Все поступающие граждане проходят флюорографию и обследование на ВИЧ.

Из общего числа граждан, обслуженных учреждением, подавляющее большинство – это лица трудоспособного возраста, 71% имеют среднее и средне-специальное образование, 8% – имеют высшее образование, 49% – это уроженцы Калужской области, 32% – граждане, прибывшие из других регионов России, 19% – граждане из стран ближнего зарубежья. 1112 граждан – вернулись из мест лишения свободы, у половины отсутствуют документы, большинство страдает алкоголизмом и наркоманией.

Проведенное исследование граждан, обслуженных учреждением, позволяет представить социально-демографический портрет личности среднестатистического лица без определенного места жительства, находящегося на территории Калужской области, следующим образом. Это – мужчина 35-50 лет, имеющий среднее и средне-специальное образование, судимый, бродяжничающий около двух лет, страдающий алкоголизмом, уроженец Калужской области.

В связи с тяжелым материальным положением в учреждении с 2014 года не производятся закупки предметов личной гигиены, мягкого инвентаря, средств для санитарных обработок. Для разрешения сложившейся ситуации необходимо финансировать учреждение в соответствии со сметой расходов на текущий финансовый год.

В своей деятельности социальный центр тесно сотрудничает с православной церковью. Настоятель храма Архистратига Михаила иереем Константином Комаровым, который оказывает благотворительную помощь социальному центру: при восстановлении утраченных документов, приобретении проездных документов и обеспечении продуктами питания на время пути при отправке к прежнему месту жительства. Проводятся молебны у иконы Неупиваемая чаша.

Также благотворительную помощь учреждению оказывает Знаменская церковь, благотворительный фонд «София».

Активную помощь бездомным оказывает церковь. Во многих храмах Калужской епархии РПЦ проводятся мероприятия в виде сбора и предоставления одежды, медикаментов и продуктов питания по мере поступления просьб. Помощь собирается силами прихода каждого храма. Также на территории Калужской области проводятся совместные мероприятия с Синодальным Отделом по церковной благотворительности и социального служения Московского Патриархата.

На территории Боровского благочиния в Пафнутьев-Боровском монастыре действует бесплатный кабинет врача, который посещают и лица, попавшие в трудную жизненную ситуацию. Также при монастыре находится бесплатная столовая, в которой ежедневно питаются около 50 человек.

На территории г. Калуги действует и добровольческая служба «Милосердие», которая возникла в 2009 году при участии Калужского православного молодежного движения и Казанского девичьего монастыря по примеру московской Службы добровольцев «Милосердие». Организация объединила в себе людей всех возрастов, желающих целенаправленно и безвозмездно помогать людям. Для поддержки общественного движения в решении финансово-юридических вопросов была создана Калужская православно-просветительская общественная организация «Милосердие». Одним из направлений их деятельности является «Помощь престарелым и инвалидам». Им всегда нужны добровольцы (в областную больницу, добрые люди, желающие помогать старикам и инвалидам, люди с любым автотранспортом, помощники на пункте сбора пожертвований, организаторы экскурсий, паломнических поездок, юристы, психологи и др.). О том, как стать добровольцем, можно узнать по ссылке: <http://social.miloserdie.ru/service/313>.

В муниципальных образованиях Калужской области работу с лицами без определенного места жительства проводят органы социальной защиты, органы опеки, государственные учреждения социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов совместно с государственными учреждениями здравоохранения.

При необходимости лица данной категории помещаются в палаты сестринского ухода, направляются в ГКУСО КО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без опре-

деленного места жительства», где проводятся все необходимые мероприятия по их социальной реабилитации и адаптации.

По мнению министра труда и социальной защиты Калужской области П.В. Коновалова, открытие филиалов ГКУСО КО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» в муниципальных образованиях Калужской области – нецелесообразно в связи с малой потребностью и необходимостью привлечения дополнительных бюджетных расходов.

На территории Калужской области ни одна из общественных организаций, занимающихся проблемами лиц без определенного места жительства, в министерство труда и социальной защиты Калужской области не обращалась за предоставлением финансовой поддержки либо с просьбой о включении их в реестр поставщиков социальных услуг Калужской области.

К сожалению, действующие на территории Калужской области религиозная общественная организация «Обитель Тиль», АНО «Реабилитационный центр по излечению от наркомании и алкоголизма «Ильинка», АНО «Общинный центр педагогики «Спас», Благотворительный фонд «Центр экстренной поддержки «Возрождение», Калужский областной благотворительный фонд «Любовь», со слов, администрации ГКУСО КО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства», заинтересованы в оказании помощи только трудоспособным и «паспортизированным» лицам БОМЖ, так как в этих организациях они обязаны трудиться. Однако среди них есть много слабых и больных, и, как правило, большинство из них – без документов.

По нашему глубокому убеждению, если для решения вопроса недостаточно правовых механизмов – должны включаться человеческие. Поэтому после посещения в апреле 2016 года ГКУСО КО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» в рамках подготовки данного доклада Уполномоченный по правам человека в Калужской области и сотрудники его аппарата провели благотворительную акцию «Да не оскудеет рука дающего» в целях сбора гуманитарной помощи данному учреждению.

Видя, с какой ответственностью и душевностью относятся к делу и к своим подопечным руководитель центра Вероника Викторовна Гоэрц и её сотрудники, было принято решение оказать сильную помощь учреждению силами сотрудников аппарата калужского Уполномоченного по правам человека.

Центр предоставил список необходимого, в который вошли:

- обувь, резиновые тапки размера 39-43;
- водолазки, джемпера, кофты;
- спортивная одежда, футболки;
- нижнее белье, носки;
- предметы личной гигиены (мыло, расчески, зубные пасты, щётки, бритвенные принадлежности);
- стиральные порошки для автоматической стирки, чистящие и моющие средства;
- памперсы для взрослых от 48 размера;
- посуда, столовые приборы;
- канцтовары;
- постельное белье, полотенца;
- продукты питания в индивидуальных упаковках, не требующие хранения в холодильнике.

В течение двух недель осуществлялся сбор вещей. Что-то сотрудники аппарата приносили из дома, что-то было закуплено. В результате 17 мая 2016 года две машины аппарата Уполномоченного направились в социальный центр. Помимо обуви, одежды, предметов личной гигиены, центру были переданы 10 упаковок памперсов для взрослых и цветной телевизор для использования в палате лежащих больных.

Приглашаем неравнодушных граждан и организации подключиться к нашей акции и оказать помощь Калужскому социальному центру по оказанию помощи лицам БОМЖ. При этом вам необязательно собранные вещи и предметы везти к месту расположения центра: у учреждения есть собственный транспорт, который и заберет благотворительную помощь с места сбора.

Более подробнее узнать о потребностях Калужского центра вы сможете, связавшись с его руководством по телефонам: 70-05-75, 70-05-37.

15 апреля 2016 года Уполномоченный по правам человека в Калужской области и сотрудники его аппарата также провели прием граждан в Калужском социальном центре по оказанию помощи лицам БОМЖ. Чаще всего обращались за помощью по вопросам получения пенсии, что и неудивительно. Большинство постояльцев – люди преклонного возраста, страдающие многими заболеваниями, не имеющие трудового стажа, зачастую без документов удостоверяющих личность. Тем не менее, у многих из них есть право на получение социальной пенсии по достижению возраста 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин. Но для этого надо собрать пакет необходимых

документов, а иногда и в суд обратиться. Бремя нескольких таких дел взяли на себя юристы аппарата Уполномоченного.

В завершение своего визита Уполномоченный осмотрел палаты, места общего пользования побеседовал с постояльцами, побывал в столовой, медпункте, месте приема вновь поступающих. Несмотря на очень тяжелый контингент и нехватку средств, сотрудники центра делают все от них зависящее для достойного проживания подопечных. Даже при беглом осмотре в глаза бросается чистота, порядок, ухоженность подопечных.

Может казаться, что люди, живущие на улице, не хотят жить нормальной жизнью. Но это неправда: бесконечное количество проблем и отсутствие поддержки вызывают у человека отчаяние. Жить на улице, вопреки расхожему мнению, почти никогда не является выбором. И меньше всего это выбор свободы: не имеющий дома живет в условиях уязвимости, поскольку вынужден зависеть во всем от других, в том числе в удовлетворении самых элементарных потребностей, он подвержен агрессии, холоду, унижению быть нежеланным и изгнанным. Такая жизнь, на самом деле, очень тяжела и опасна; это ежедневная борьба за выживание.

Проблема бездомности — это не только проблема конкретных людей, но и всего общества, которое законами и социально-культурными ограничениями исключает своих граждан, не видит или не хочет видеть трудностей и страданий людей, не занимается профилактикой данной социальной проблемы, не анализирует причины и не предотвращает условия, которые приводят к возникновению тяжелых жизненных ситуаций, не способно вернуть людей оступившихся, потерявших, по разным причинам, необходимые ресурсы для жизни в обществе.

## **1. Право на жизнь**

Право на жизнь, закрепленное в п.1 ст.20 Конституции РФ, относится к основным неотчуждаемым, принадлежащим каждому от рождения универсальным правам.

Данная конституционная норма аналогична по содержанию положению ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., согласно которой «право каждого лица на жизнь охраняется законом».

Право на жизнь – как субъективное право каждого – в отличие от других прав, которые согласно Конституции могут быть



ограничены федеральным законом в той мере, в какой это соответствует конституционно значимым целям, таким ограничениям не подлежит.

Право на жизнь обеспечивается на конституционном уровне запретом подвергать человека пыткам, насилию, жестокому обращению, медицинским опытам, а также социальным обеспечением, правом на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду (см. ст. ст. 21, 39, 41, 42 Конституции).

Право на жизнь предполагает не только непосредственно действующий запрет произвольного лишения жизни государством, а также любыми другими субъектами, но и позитивную ответственность государства за защиту жизни индивида.

Вместе с тем, в отношении лиц без определенного места жительства, ведущих асоциальный образ жизни, зачастую совершаются насильственные преступления, в том числе тяжкие и особо тяжкие, по причине негласного разделения людей на социально годных (нужных) и социально негодных людей, которое возникло не только среди обывателей, но и даже в судебной и следственной практике.

Так, в Калуге в 2009 году Калужский районный суд вынес приговор 23 – летнему калужанину Валерию Деяшкину, который был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 282 УК РФ (действия, направленные на возбуждение ненависти, а также унижение достоинства человека по признакам принадлежности к какой-либо социальной группе).

Установлено, что в августе 2005 года, находясь во дворе одного из домов г. Калуги, Деяшкин перед знакомыми и приятелями излагал свои негативные взгляды в отношении лиц без определенного места жительства, которые по его мнению, позорят Россию. Испытывая неприязнь к людям такой социальной группы, Деяшкин избил одного из бездомных, нанеся ему удары кулаками и ногами по лицу. При этом он выкрикивал фразы, унижающие человеческое достоинство. Действия обвиняемого по его просьбе фиксировались на видеозапись, которую он потом демонстрировал своим знакомым. Впоследствии эта видеозапись обнаружена в сети «Интернет». Суд, согласившись с мнением государственного обвинителя о доказанности вины подсудимого, признал Деяшкина виновным в совершении преступления и назначил ему наказание в виде 2 лет лишения свободы условно с испытательным сроком 1 год. Приговор суда вступил в законную силу.

В 2011 году был осужден 16 – летний житель Калуги, обвиняемый в причинении тяжкого вреда здоровью, опасного для жизни человека, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего (ч. 4 ст. 111 УК РФ), а также в причинении побоев, совершенных по мотивам ненависти к лицам без определенного места жительства, а также злоупотребляющих спиртными напитками, ведущих асоциальный образ жизни (п. «б»ч. 2 ст. 116 УК РФ).

В период с 20 по 21 мая 2011 года, несовершеннолетний, находясь в компании других несовершеннолетних, увидев возле мусорных баков на улице Пестеля города Калуги находящегося в состоянии алкогольного опьянения потерпевшего, выкрикивая фразы «Россия должна быть трезвой!», умышленно нанес потерпевшему не менее 10 ударов деревянным предметом, а также руками и ногами по голове и туловищу. В результате причиненных повреждений потерпевший впоследствии скончался в больнице.

Кроме того, при аналогичных обстоятельствах обвиняемый совершил избиение другого лица без определенного места жительства в мае 2011 года.

Как доказано в ходе следствия, совершая указанные преступления, обвиняемый испытывал ненависть и неприязнь к социальной группе лицам БОМЖ и лицам, злоупотребляющим спиртными напитками, желал показать свое превосходство и неполноценность данных граждан по признаку их принадлежности к определенной социальной группе, то есть действовал из экстремистских побуждений.

Также в Калуге в 2011 году был вынесен приговор 18-летнему местному жителю, признанному виновным в убийстве мужчины без определенного места жительства путем поджога на площади Победы.

Он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «д», «и» ч. 2 ст. 105 УК РФ (убийство, совершенное с особой жестокостью, из хулиганских побуждений).

Следствием и судом установлено, что в ночь на 15 августа 2011 года компания молодых людей, среди которых находился осужденный, отдыхали на лавочке, расположенной на площади Победы города Калуги. Неподалеку от них на траве спал мужчина без определенного места жительства. Действуя без какого-либо повода, подсудимый зажигалкой опалил волосы потерпевшего, после чего облил мужчину легковоспламеняющейся жидкостью и поджег его одежду. В результате потерпевший получил обширные ожоги и скончался в больнице.

Уголовное дело по ходатайству обвиняемого рассматривалось судом с участием присяжных заседателей. 30 июля 2012 года присяжными вынесен обвинительный вердикт. 3 августа 2012 года приговором суда ему назначено наказание в виде 6,5 лет лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии общего режима. При назначении наказания были учтены несовершеннолетний возраст подсудимого на момент совершения преступления, а также решение присяжных о том, что он заслуживает снисхождения.

В Калужской области в 2016 году несовершеннолетний (15 лет) признан виновным в совершении убийства.

Следствием и судом установлено, что 11 июня 2015 года четверо несовершеннолетних молодых людей находились на территории заброшенного пионерского лагеря «Дружба», расположенного в Жуковском районе, где распивали спиртные напитки около заброшенного строения. С ними распивал спиртное 28-летний мужчина, который не имел определенного места жительства. В ходе распития спиртного у одного из несовершеннолетних на почве внезапно возникшей личной неприязни возник конфликт с мужчиной, в ходе которого несовершеннолетний осколком зеркала нанёс мужчине не менее четырёх ударов в область шеи, и не менее трех ударов в область туловища. От полученных колото-резанных повреждений потерпевший скончался на месте происшествия.

Осуждённый убедившись, что причинил смерть потерпевшему, взял из костра, горящий предмет и с целью сокрытия следов преступления, поджог помещение.

После совершённого преступления злоумышленник пригрозил свидетелям и потребовал никому не рассказывать о преступлении. Однако спустя непродолжительное время сам стал рассказывать о совершенном им преступлении другим несовершеннолетним и водил их неоднократно на место сгоревшего строения.

Расследование уголовного дела осложнялось тем, что пожар практически полностью уничтожил тело потерпевшего. Однако в ходе следствия было установлено и допрошено большое количество свидетелей, проведён ряд криминалистических экспертиз, в результате чего была установлена личность погибшего, установлен механизм свершённого убийства, а также иные обстоятельства преступления.

В ходе предварительного следствия несовершеннолетний свою вину признал частично. Приговором суда злоумышленнику с учётом его возраста назначено наказание в виде лишения свободы с отбыванием наказания в воспитательной колонии.

Лица без определенного места жительства – представители острой формы бездомности – характеризуются, как правило, длительной социальной дезадаптацией, вторичной социализацией в среде бездомных, изменениями в психике, тяжелыми заболеваниями, инвалидностью, алкогольной или наркотической зависимостью, расторжением родственных и иных социальных связей.

Показателен тот факт, что в отношении указанных лиц одновременно срабатывают два дестабилизирующих фактора: с одной стороны, в определенной ситуации многие из них сами способны совершить преступления или иные правонарушения, с другой – могут создать ситуацию, которая приведет к совершению в отношении них насильственных преступлений, в том числе тяжких и особо тяжких.

Бездомность и бродяжничество во многом способствуют совершению различных преступлений, в том числе насильственных, и представляют в силу этого весьма серьезную опасность для общества и отдельных граждан.

Необходимо признать, что среди насильственных преступлений, совершаемых лицами без определенного места жительства, наиболее устойчивую и опасную группу составляют: убийство (ст. 105 УК РФ), умышленное причинение тяжкого и средней тяжести вреда здоровью (ст. ст. 111, 112 УК РФ), изнасилование (ст. 131 УК РФ), насильственный грабеж (ст. 161 ч. 2 УК РФ) и разбой (ст. 162 УК РФ). Насилие при совершении перечисленных преступлений является как элементом мотивации, так и средством достижения криминальной цели.

Наиболее распространенным мотивом совершения бездомными таких преступлений, как разбой и насильственные грабежи, является в основном необходимость добыть материальные средства для приобретения одежды, еды, спиртного или сигарет.

Насильственные преступления против жизни и здоровья в основном совершаются лицами без определенного места жительства в условиях внезапно возникшей конфликтной ситуации, при скоротечном развитии событий. Необходимо отметить, что характерной, общей (объединяющей) чертой данной категории лиц является социальная дезадаптация, т.е. неспособность воспринимать социально значимые нормы.

Абсолютное большинство бездомных лиц, совершивших насильственные преступления, были ранее судимы, некоторые из них неоднократно.

Так, в марте 2016 года 57-летний мужчина БОМЖ был признан виновным в совершении в совершении преступлений, предусмотрен-

ренных п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ (убийство, сопряженное с разбоем), п. «в» ч. 4 ст. 162 УК РФ (разбой).

Следствием и судом установлено, что 12 октября 2015 года осуждённый, находясь в деревне Тиньково Ферзиковского района, пришёл в дом к 76-летней потерпевшей, у которой попросил займы 100 рублей. Женщина передала мужчине 50 рублей, однако последнего сумма не устроила. Увидев в руках у потерпевшей портмоне с денежными средствами, злоумышленник напал на женщину, при этом он выхватил у потерпевшей из рук портмоне, в которой находились денежные средства в сумму 12 000 рублей, и нанёс ей один удар рукой в область шеи, отчего потерпевшая потеряла равновесие и упала на кровать. После чего осуждённый надавил на шею потерпевшей своей рукой и задушил женщину.

После совершенного убийства злоумышленник скрылся с места происшествия. Преступник был задержан правоохранительными органами на территории Тульской области.

Органами предварительного следствия уже на первоначальном этапе расследования были получены неопровержимые доказательства, подтверждающие вину злоумышленника. В ходе предварительного следствия мужчина полностью признался в содеянном.

Приговором суда злоумышленнику назначено наказание в виде 15 лет лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии строгого режима.

Другая история: 24 августа 2015 года в следственный отдел по городу Обнинск СКР по Калужской области поступило сообщение об обнаружении в заброшенном дачном доме СНТ «Березка» города Обнинска тела мужчины с колото-резанным ранением в области груди. По данному факту органами Следственного комитета России возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч.1 ст. 105 УК РФ (убийство).

По результатам проведенных первоначальных следственно-оперативных мероприятий установлено, что к совершенному преступлению причастна 32-летняя местная жительница.

По версии следствия, в ночь с 23 на 24 августа 2015 года подозреваемая и потерпевший, находясь в одном из заброшенных дачных домов СНТ «Березка», распивали алкогольные напитки. После застолья между мужчиной и женщиной, на почве личных неприязненных отношений, произошел конфликт, в ходе которого подозреваемая ножом нанесла один удар в область груди потерпевшего. От полученного ножевого ранения мужчина скончался на месте проис-

шествия. После совершенного преступления подозреваемая избавилась от орудия преступления и сожгла окровавленную одежду.

Вместе с тем, благодаря грамотно спланированным и проведенным следственным действиям, следователям удалось обнаружить орудие преступления, а также добыть иные доказательства, подтверждающие причастность к совершенному преступлению подозреваемой. Органами предварительного следствия женщина задержана.

В Калужской области местный житель признан виновным в совершении насильственных действий сексуального характера в отношении двух малолетних.

38-летний БОМЖ из Обнинска был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных п. «б» ч.4 ст. 132 УК РФ (насильственные действия сексуального характера в отношении малолетних). Следствием и судом установлено, что 5 июля 2013 года в безлюдном месте в Обнинске обвиняемый совершил насильственные действия сексуального характера в отношении двух детей в возрасте 7 и 8 лет. Один из потерпевших рассказал о случившемся родителям, которые незамедлительно сообщили об этом в правоохранительные органы. В эти же сутки злоумышленник был установлен и задержан. Им оказался местный житель без определенного места жительства. В ходе следствия обвиняемый признался в содеянном и пояснил, что его неадекватному поведению способствовало употребление дешевого спиртного. Следствие выяснило, что мужчина из-за конфликта с матерью ушел из дома, устроить личную жизнь не получилось, своего жилья не имел. Приговором суда Юшкову назначено наказание в виде 12,5 лет лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии строгого режима.

Заслуживает внимания тот факт, что для насильственных преступлений, совершаемых лицами без определенного места жительства, характерна высокая степень латентности, обусловленная такими причинами, как недостаточные социальные связи жертв преступлений, низкий уровень правовой грамотности, отсутствие постоянного места работы, жительства и другие характеристики, свойственные социально неблагополучным лицам. Также в качестве одной из причин, детерминирующих тенденцию уменьшения количества насильственных преступлений среди лиц без определенного места жительства, необходимо выделить такое обстоятельство, как возрастание уровня латентности наиболее тяжких насильственных преступлений (увеличение количества неопознанных трупов и лиц без вести пропавших, юридические ошибки при квалификации преступлений).

В связи с этим, основой предупреждения тяжких насильственных преступлений должны являться в первую очередь «опережающие» мероприятия, направленные на организацию и осуществление оперативного наблюдения за местами сборищ антиобщественных элементов, в том числе лиц без определенного места жительства, выявление групп, сложившихся либо формирующихся на антисоциальной основе.

Исследование интеллектуальных и нравственно-психологических характеристик бездомных, совершивших насильственное преступление, выявило, что для данной категории лиц характерен не только высокий уровень социальной дезадаптации, но также невысокий уровень интеллекта, повышенный уровень тревожности, чувство неуверенности, низкий уровень коммуникабельности. Более половины указанной категории лиц в целом примирились со своим статусом, при этом часть из них не испытывают чувства вины по поводу совершения насильственного преступления, считая его «необходимой и вынужденной мерой выживания». К данной группе относятся в основном лица, ранее судимые, а также бездомные преступники, выбравшие указанный образ жизни «по личному выбору жить свободно».

Вместе с тем совершенно очевидно, что бездомным лицам, страдающим хроническим алкоголизмом, недостаточно применения одного лишь уголовного наказания за совершенное преступление. Люди, страдающие алкогольной зависимостью, прежде всего нуждаются в длительном лечении, а также в постреабилитационной адаптации. Максимальный учет индивидуальных особенностей лиц, совершивших преступления, в том числе их психического состояния, биологической зависимости от алкоголя, состояния бездомности, при избрании мер уголовно-правового воздействия соответствует современным принципам гуманизма и справедливости.

## **2. Право на охрану здоровья**

В соответствии с Постановлением Правительства Калужской области от 31.12.2015 № 764 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Калужской области на 2016 год» финансирование всех видов медицинской помощи, оказываемой лицам без определенного места жительства, не имеющим полис ОМС, осуществляется за счет средств областного бюджета.

При оказании медицинской помощи в учреждениях здравоохранения лицам БОМЖ возникают следующие проблемы:

– в стационарах лечебных учреждений отсутствуют отдельные изолированные палаты для лиц БОМЖ, так как они не предусмотрены нормативными документами. В результате поступают жалобы пациентов на их неадекватное поведение и невозможность нахождения в одном помещении;

– лица БОМЖ в большинстве случаев заражены педикулезом, а приобретение сменной одежды в затратах лечебного учреждения не предусмотрено. В результате, после санобработки данные лица надевают собственную одежду;

– в учреждения здравоохранения лица БОМЖ, особенно в осенне-зимний период, доставляются в состоянии алкогольного или иного видов опьянения, не имеющие после осмотра врача медицинских показаний для госпитализации, в результате лечебное учреждение работает как «вытрезвитель»;

– неадекватное поведение таких лиц в состоянии опьянения при отсутствии должной охраны, особенно в ночное время, и при поступлении других пациентов создает угрозу жизни и здоровью медицинских работников и других пациентов.

Как выяснилось, наладить медицинское освидетельствование лиц БОМЖ практически не представляется возможным, так как прием лиц БОМЖ в амбулаторно – поликлинических условиях вызывает справедливые жалобы других пациентов, кроме того требуется обработка помещений. Лица БОМЖ при поступлении в стационар (скорой помощью или органами УВД) в большинстве случаев от обследования отказываются и после выхода из состояния алкогольного опьянения самовольно покидают больницу

В настоящее время законодательно не определено обязательное медицинское обследования таких лиц, только с их согласия и при решении вопроса об их определении в дом-интернат с их согласия. В то же время лица БОМЖ могут быть переносчиками различных инфекционных заболеваний.

Для оказания медицинской помощи лицам БОМЖ не предусмотрены койки сестринского ухода, и данная помощь оказывается только в соответствии с имеющимися заболеваниями. Всего в области 749 коек сестринского ухода для взрослых и детей, из них 490 на базе ГБУЗ КО «Калужская областная психиатрическая больница».

В ГБУЗ КО «Областная туберкулёзная больница» специализированные подразделения для лиц БОМЖ не созданы. Больные госпитализируются по профилю отделений и в зависимости от стадии



заболевания. Поэтому организация в лечебных учреждениях отдельных палат для лиц БОМЖ не позволит решить проблему.

Мощность ГКУСО КО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства», подведомственного региональному министерству труда и социальной защиты не позволяет в полном объеме обеспечить необходимую потребность в койках.

По мнению сотрудников министерства, снять напряженность в этом вопросе возможно созданием отдельных социальных центров кратковременного пребывания.

Необходима дополнительная оплата медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь лицам БОМЖ.

В 2011 году в связи с реорганизацией органов внутренних дел была ликвидирована система медицинских вытрезвителей, которые были нацелены на профилактику алкоголизации населения.

В настоящее время, по сложившейся в области практике, лица, находящиеся в тяжелой степени опьянения и утратившие способность самостоятельно передвигаться и ориентироваться в окружающей обстановке, доставляются, как правило, в помещения общей терапии, где до вытрезвления содержатся вместе с законопослушными гражданами, проходящими там лечение, и занимают койко-места, необходимые больным. Медицинский персонал и граждане негативно относятся к такому положению дел, так как лица, находящиеся в состоянии опьянения, зачастую ведут себя агрессивно, и их поведение небезопасно для окружающих.

В ряде регионов проблема содержания указанной категории граждан решена. Так, в г. Уфе Республики Башкортостан создано МУ «Социально-реабилитационный центр для лиц в состоянии алкогольного опьянения», в Ивановской, Томской областях, Республике Татарстан – учреждения, пункты для оказания медицинской помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения. Основными задачами названных учреждений являются: предоставление временного приюта лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, потерявшим ориентацию и способность передвигаться; своевременное и квалифицированное оказание первой медико-санитарной помощи гражданам до их вытрезвления; оказание доврачебной помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения; направление на госпитализацию лиц, нуждающихся в срочном лечении; осуществление мероприятий по социальной защите бездомных граждан; проведение санитарно-гигиенической и противоэпидемической обработки лиц; проведение социально-

реабилитационных мероприятий для лиц, зависимых от алкоголя, что способствует профилактике алкоголизма.

УМВД России по Калужской области неоднократно с 2013 года обращается в различные ведомства по вопросу создания социальных учреждений для помещения лиц, находящихся в состоянии опьянения, утративших способность самостоятельно передвигаться. Однако пока такое учреждение в Калужской области не создано.

### **3. Право на детство и семейное воспитание**

Положение детей-бездомных особенно тягостно. В России из 40 млн. детей (до 18 лет) бездомные составляют не многим более 1%. Но их число растет. В основном, это дети – сироты, дети, оставшиеся без попечительства родителей, дети – беглецы.

Дети – беглецы – дети, убежавшие из дома или из воспитательного учреждения вследствие разрыва связей с родителями, возникшего тяжелого конфликта с учителями, воспитателями, сверстниками, деформирования ценностных ориентации и других причин, приведших к кризису отношений. Реже причина побегов несовершеннолетних – наличие психического заболевания. Доставленные в приюты, другие учреждения социальной реабилитации, подобные дети нередко совершают рецидивные побег.

Среди множества причин, обуславливающих утрату семейных связей, – конфликтные отношения в семье, сопровождающиеся насилием, агрессивностью, жестоким обращением со стороны родителей. Причиной побегов детей из семей нередко являются разводы либо вступление в брак одинокого родителя, прежде проживавшего с несовершеннолетним ребенком.

В ряде случаев бегство детей из дома – следствие педагогической беспомощности родителей, их искаженного представления о границах детской самостоятельности, отсутствия контроля за их времяпрепровождением, озабоченности взрослых лишь проблемой удовлетворения естественных и материальных потребностей, нарушения взаимопонимания и доверия между детьми и родителями.

Усиление занятости родителей, вынужденных совмещать несколько рабочих мест, чтобы обеспечить существование членам семьи, также ведет к увеличению детской безнадзорности, повышают риск их бегства из дома.

Отмечается резкий рост социальной дезадаптации детей: ранняя алкоголизация и наркомания, бродяжничество, аморальное пове-

дение подростков, проституция, противоправные действия. Дети-беглецы становятся легкой добычей криминальных структур, подростковая преступность отличается особой жестокостью и цинизмом. Практически все дети – беглецы имеют отставание в психическом, физическом и интеллектуальном развитии, ослабленное здоровье. Нередко они страдают хроническими заболеваниями. Ощущая свою ненужность, эти подростки часто склонны к суицидным действиям.

Создание целостной системы профилактики и реабилитации социально дезадаптированных детей и подростков, в число которых входят и дети-беглецы, является сегодня проблемой государственной значимости.

Правительство Калужской области прикладывает значительные усилия для решения данной проблемы.

В соответствии с Постановлением Правительства Калужской области от 18.12.2013 № 695 «Об утверждении государственной программы Калужской области «Профилактика правонарушений в Калужской области» (2014-2020 гг.) основными причинами и условиями формирования противоправного поведения детей и подростков остаются социальные факторы: семейное неблагополучие, алкоголизм, социальное сиротство, невыполнение родителями обязанностей по воспитанию детей.

При этом сформированная в системе образования Калужской области инфраструктура, необходимая для ведения профилактической работы, недостаточна: в школах области сокращается количество психологов и социальных педагогов, материальная база учреждений дополнительного образования детей не позволяет создавать объединения, учитывающие интересы подростков.

Требует коренного улучшения работа образовательных учреждений по воспитанию толерантного сознания у подрастающего поколения, формированию и удовлетворению культурных запросов различных национально-этнических групп, проживающих на территории Калужской области, профилактике детского и молодежного экстремизма на национальной и религиозной почве.

Проблемными вопросами в Калужской области остаются самовольные уходы подростков из детских учреждений, рост преступности против половой неприкосновенности несовершеннолетних, смертность детей от внешних причин и другие асоциальные явления в детской и подростковой среде.

Требует новых подходов и решений проблема обеспечения занятости несовершеннолетних и молодежи общественно полезным трудом.

Основными причинами сложившегося положения дел являются разрозненность действий субъектов системы профилактики правонарушений всех уровней, недостаточная комплексность в подходе к проблеме обеспечения безопасности, а также низкий уровень материально-технического обеспечения существующей системы профилактики преступлений.

Для эффективного решения данных проблем необходимо кардинальное улучшение взаимодействия учреждений и служб системы профилактики правонарушений с учетом накопленного опыта.

Среди программных мероприятий государственной программы Калужской области «Профилактика правонарушений в Калужской области» для профилактики правонарушений среди несовершеннолетних предусмотрены: работа с молодежью, оказавшейся в трудной жизненной ситуации, а также отбывающей наказание в исправительных учреждениях; реализация межведомственного областного проекта по антинаркотическому воспитанию "Школа права" для трудных подростков; организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время; организация и проведение работы по социальной реабилитации несовершеннолетних и лиц из числа детей-сирот, освободившихся из воспитательных колоний и вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, а также несовершеннолетних, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера без изоляции от общества; организация проведения работы по выявлению и постановке на учет семей, находящихся в социально опасном положении; проведение комплексного оперативно-профилактического мероприятия «Здоровье» в целях совершенствования деятельности органов внутренних дел по предупреждению распространения алкоголизма среди несовершеннолетних.

Решение задач по снижению детского и семейного неблагополучия, беспризорности и безнадзорности, социального сиротства, повышению уровня социального обслуживания и расширения спектра социальных услуг детям и семьям, повышению профессиональной компетентности специалистов социальных приютов для детей и подростков и социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, осуществляющих работу с семьями и детьми, предусмотрено государственной программой Калужской области «Семья и дети Калужской области» (2014-2020 гг.).

В соответствии с данными вышеуказанной программы на 1 января 2013 года на учете в муниципальных образованиях Калужской

области состояли 22342 семьи с детьми, находящиеся в трудной жизненной ситуации (23,5% от общего количества семей с детьми), 5829 многодетных семей (6,1% от общего количества семей), 2648 безнадзорных несовершеннолетних (1,9% от общего количества детей).

С целью ранней профилактики детского и семейного неблагополучия в регионе функционируют 10 социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних и 1 социальный приют для детей и подростков.

В качестве структурных подразделений в учреждениях функционируют 10 отделений временного пребывания с круглосуточным проживанием для несовершеннолетних на 194 места. В отделениях временного пребывания ежегодно проходят реабилитацию около тысячи несовершеннолетних.

За 2013 год более 20 тыс. семей с детьми и 1000 несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении или трудной жизненной ситуации, получили социальную помощь в отделениях круглосуточного и дневного пребывания центров социальной помощи семье и детям. Для 510 несовершеннолетних на базе центров социальной помощи семье и детям были организованы летние оздоровительные смены.

Сформированная система учреждений социального обслуживания семьи и детей в Калужской области позволила повысить доступность услуг семьям с детьми, особенно в сельских районах, наметилась устойчивая тенденция сокращения в регионе количества безнадзорных детей (в 2009 году удельный вес безнадзорных и беспризорных детей от общего числа детского населения составлял 2,3%; в 2010 году – 2,1%; в 2011 году – 1,92%; в 2012 году – 1,9%). Удельный вес количества детей, получивших социальную реабилитацию в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, в общем количестве безнадзорных детей за последние 5 лет увеличился с 79,0 до 86,0%.

Также в регионе осуществляется деятельность по перевозке несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей и детских учреждений. За 2013 год к месту постоянного проживания перевезено 29 несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей.

В 2013 году на учете в органах социальной защиты населения и учреждениях социального обслуживания семьи и детей состояло 1840 несовершеннолетних, относящихся к категории безнадзорных и беспризорных детей, что составляет 1,1% от общей численности детского населения Калужской области. В учреждениях социального

обслуживания семьи и детей организована служба «Социальный патруль».

Основные проблемы в сфере социального обслуживания семьи и детей заключаются в следующем:

1. Материально-техническая база учреждений социального обслуживания семьи и детей не отвечает современным требованиям.

Укрепление материально-технической базы учреждений социального обслуживания семьи и детей путем проведения ремонта зданий и сооружений, замены и приобретения нового оборудования, проведения мероприятий по обеспечению безопасного пребывания детей позволит создать более комфортные условия для реабилитации семей с детьми и пребывания несовершеннолетних в учреждениях.

2. В системе социального обслуживания семьи и детей существует дефицит кадров работников. Причиной является низкая оплата труда.

3. В настоящее время требуют решения вопросы детского и семейного неблагополучия.

Основные ожидаемые к 2020 году конечные результаты реализации подпрограммы «Развитие системы социального обслуживания семьи и детей Калужской области» государственной программы Калужской области «Семья и дети Калужской области» (2014-2020 гг.):

в количественном выражении:

– уменьшение удельного веса безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних детей, помещенных в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в общей численности детского населения с 1,9% в 2012 году до 0,12% к 2020 году.

в качественном выражении:

– повышение уровня социального обслуживания семьи и детей.

В Калужской области продолжается выявление новых случаев социального сиротства. По состоянию на 1 января 2013 года в регионе проживает 4656 детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. Одной из причин социального сиротства является социально неодобряемый образ бытия родителей, создающий угрозу жизни, здоровью, развитию детей. Также ситуация усугубляется частыми отказами матерей от новорожденных детей в родильных домах и высокими показателями числа детей, зарегистрированных как найденные.

Удельный вес числа оставленных новорожденных детей в учреждениях здравоохранения к общей численности новорожденных детей составляет 0,4 процента.

Калужский регион имеет практический опыт по предупреждению отказов матерей от новорожденных. В области функционируют отделение и службы помощи несовершеннолетним беременным женщинам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, работа которых направлена на профилактику отказов от новорожденных детей, создание системы межведомственного сопровождения будущих матерей. Действует кризисное отделение помощи женщинам с детьми, подвергшимся насилию. Результатом проводимой работы стало снижение в 2010 – 2012 годах количества отказов от новорожденных детей на 15%.

В государственной программе Калужской области «Семья и дети Калужской области» (2014-2020 гг.) упомянута и такая сложная для регионов проблема как проблема реализации права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями.

Ситуация осложняется не только отсутствием в Калужской области специализированного жилищного фонда, недостатком благоустроенных квартир на рынке жилья, но и существенным увеличением потребности в средствах на реализацию нового законодательства в этой сфере.

В связи с принятием Федерального закона № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» с 1 января 2013 года полностью изменился механизм реализации прав на жилье детей-сирот. Федеральный закон не позволяет выделять денежные средства для приобретения жилья указанной категории граждан, но обязывает органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать лиц из числа детей-сирот жильем из специализированного жилищного фонда. Данный закон существенно расширяет круг лиц, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями в виде благоустроенных жилых домов и квартир, применительно к условиям соответствующего населенного пункта, по нормам предоставления жилой площади. Закон предусматривает, что граждане из числа детей-сирот, которые имели указанное право, но не смогли его реализовать по не зависящим от них причинам, имеют право на получение жилья из специализированного жилого фонда без ограничения их возраста (до фактического обеспечения всех нуждающихся).

С целью реализации Федерального закона № 15-ФЗ принят новый Закон Калужской области от 25.10.2012 № 338-ОЗ «О реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,

а также лиц из их числа на жилое помещение», в соответствии с которым до фактического обеспечения жилым помещением дети-сироты получают компенсацию на оплату расходов по договорам найма (поднайма) жилых помещений в размере фактически произведенных затрат, но не превышающем 11500 рублей. Этих денег вполне хватает, чтобы снимать благоустроенное жилье в Калуге и тем более в Калужской области. Таким образом, ни одно лицо из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в регионе не остается бездомным.

Право на доступ к дошкольному образованию и образованию в школах зависит от документального подтверждения факта постоянного проживания на территории муниципалитета. Поэтому не имеющим своего жилья и соответственно регистрации по месту жительства гражданам приходится доказывать факт постоянного проживания в судебном порядке. Однако бывают трудные жизненные ситуации, когда устроить ребенка надо срочно. Так, Уполномоченный помог включить ребенка многодетной матери, дети которых срочно нуждались в устройстве в детские учреждения, в реестр будущих воспитанников детского сада (дело № 164-15). Также при помощи прокуратуры г. Обнинска было восстановлено право на образование 9-летнего ребенка, которое незаконно отчислили из школы по причине отсутствия регистрации по месту жительства в г. Обнинске (дело № 780-15).

#### **4. Право на жилище**

Проблема обеспечения граждан социальным жильем по-прежнему является одной из наиболее актуальных социальных проблем. Особенно болезненна она для тех, кто по Жилищному кодексу РФ имеет право на получение жилья вне очереди.

Законом предусмотрены категории граждан, которым жилые помещения предоставляются вне очереди.

Вне очереди жилые помещения по договорам социального найма предоставляются:

– гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат (пункт 1 части 2 статьи 57 ЖК РФ);

– гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в Перечне тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в



одной квартире, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 № 378 (далее по тексту – Перечень № 378), (пункт 3 части 2 статьи 57 ЖК РФ).

Данные категории граждан относятся к группе рискующих остаться без определенного места жительства. Некоторые граждане реально оказываются на улице в результате пожаров, разрушения, обветшания жилья; некоторые скитаются по съемным квартирам, друзьям, родственникам, пока имеется такая возможность. Но в любом случае они находятся в экстремальной жизненной ситуации, связанной с риском потери жилья.

Реализация гражданином права на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма предполагает незамедлительное обеспечение его соответствующим жильем.

Отсутствие у органа местного самоуправления по тем или иным причинам жилых помещений, необходимых для предоставления гражданам, состоящим на учете нуждающихся в предоставлении жилых помещений, не может служить основанием для отказа указанным гражданам в реализации их прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Действующее законодательство не связывает реализацию полномочий органов местного самоуправления с наличием финансовой возможности.

К сожалению, в Калужской области нарушение прав граждан на незамедлительное (внеочередное) получение жилья со стороны органов местного самоуправления продолжают носить системный характер. Об этом свидетельствуют обращения граждан, поступающие в адрес Уполномоченного, а также проводимые им проверки исполнения законодательства, регламентирующего порядок предоставления жилья.

С целью восстановления нарушенных прав граждан Уполномоченным и сотрудниками его аппарата гражданам оказывается необходимая юридическая помощь.

В 2015 году к Уполномоченному обратился бывший несовершеннолетний узник фашизма, инвалид Л. (дело № 435-15).

Он проживал в жилом доме, собственником которого являлся, в одной из деревень Спас-Деменского района. В марте 2015 года в жилом доме произошел пожар, в результате которого дом был уничтожен огнем, стал непригоден для проживания. Другого жилого помещения для постоянного проживания Л. не имеет, в связи с чем вынужден временно проживать у своей дочери. Дом заявителя был об-

следован межведомственной комиссией и признан непригодным для проживания.

В связи с тем, что единственное жилое помещение заявителя сгорело, он нуждался в жилье, он обращался в администрацию ГП «Город Спас-Деменск» по вопросу признания нуждающимся в жилом помещении и постановке на жилищный учет в целях дальнейшего обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с ФЗ «О ветеранах» как бывшего несовершеннолетнего узника фашизма.

Постановлением администрации ГП «Город Спас-Деменск» Л. было отказано в принятии на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении на том основании, что он не был признан малоимущим.

По результатам рассмотрения жалобы заявителя Уполномоченный пришел к выводу, что отказ администрации ГП «Город Спас-Деменск» является незаконным и нарушает жилищные права Л. и действующее законодательство.

При обращении в администрацию ГП «Город Спас-Деменск» Л. ставился вопрос о постановке на жилищный учет для дальнейшего обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с ФЗ «О ветеранах» как бывшего несовершеннолетнего узника фашизма, имеющего право на меру социальной поддержки в виде обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с ФЗ «О ветеранах».

Поскольку им не ставился вопрос о постановке на жилищный учет для предоставления жилого помещения из муниципального жилищного фонда по договору социального найма, то признание его малоимущим в целях признания нуждающимся в жилом помещении и постановке на жилищный учет не требовалось.

В целях восстановления нарушенного права Л. по поручению Уполномоченного специалистом его аппарата было подготовлено исковое заявление в суд с требованием признать отказ администрации ГП «Город Спас-Деменск» незаконным, а также осуществлено представление его интересов при рассмотрении дела в суде. Решением Кировского районного суда Калужской области, вступившим в законную силу, отказ администрации ГП «Город Спас-Деменск» в постановке Л. на жилищный учет был признан незаконным.

По результатам рассмотрения поступивших обращений можно утверждать, что в 2015 году на территории Калужской области имели место отдельные нарушения прав граждан и действующего законодательства при переселении граждан из аварийного жилищного фонда. В частности, граждане сообщали, что дом признан аварий-

ным и подлежащим сносу, проживать в нем опасно, однако органы местного самоуправления не принимают мер по расселению граждан.

Если при рассмотрении дела будет установлено, что помещение, в котором проживает гражданин, представляет опасность для жизни и здоровья по причине его аварийного состояния или по иным основаниям, то предоставление иного жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, взамен непригодного для проживания не может быть поставлено в зависимость от наличия плана и срока сноса дома. Суд может обязать орган местного самоуправления предоставить истцу другое благоустроенное жилое помещение во внеочередном порядке (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2009 года, утв. Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 16 сентября 2009 года, «Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.04.2014 г.).

Так, к Уполномоченному с жалобой на бездействие Городской Управы г. Калуги, которой не принимаются меры по расселению несовершеннолетних детей заявительницы из аварийного дома, в конце декабря 2014 года обратилась И. (дело № 1036-14).

И. сообщила, что она и двое ее несовершеннолетних детей на условиях социального найма проживают в квартире, которая расположена в многоквартирном доме, признанном аварийным и подлежащим сносу. Большинство основных несущих конструкций и конструктивных элементов указанного дома находятся в аварийном состоянии и к дальнейшей эксплуатации непригодны, так как представляют реальную угрозу обрушения и опасность для жизнедеятельности проживающих, жилой дом признан аварийным и подлежащим сносу. Несмотря на то, что создается реальная угроза жизни и здоровью несовершеннолетних детей, вопрос об их отселении и предоставлении им жилого помещения Городской Управой г. Калуги не решается.

По результатам рассмотрения жалобы заявительницы специалистом аппарата Уполномоченного для нее, как законного представителя несовершеннолетних детей, было подготовлено исковое заявление в суд с требованием обязать Городскую Управу г. Калуги предоставить несовершеннолетним детям И. жилое помещение по дого-

вору социального найма, а также осуществлено представление интересов несовершеннолетних детей И. при рассмотрении дела в суде.

Решением Калужского районного суда Калужской области, вступившим в законную силу, Городская Управа г. Калуги обязана предоставить несовершеннолетним детям И. жилое помещение по договору социального найма. Решение находится на исполнении.

С жалобой на бездействие Городской Управы г. Калуги, которой не принимаются меры по расселению граждан из аварийного жилищного фонда, к Уполномоченному обратилась К. (дело № 295-15).

Она сообщила, что она, сын и внук проживают в г. Калуге в двухкомнатной квартире.

Квартира семьи заявительницы была признана непригодной для проживания. Согласно заключению эксперта о визуальном инструментальном обследовании строительных конструкций жилого помещения фундамент, внутренние стены, междуэтажное перекрытие и полы квартиры находятся в аварийном состоянии, представляют реальную угрозу обрушения и не позволяют обеспечить безопасность жизни и здоровья проживающих.

К. обращалась в адрес Городской Управы г. Калуги по вопросу предоставления жилого помещения, но получила отказ.

Специалистом аппарата Уполномоченного было подготовлено исковое заявление в суд с требованием обязать Городскую Управу г. Калуги предоставить семье К. жилое помещение по договору социального найма, а также осуществлено представление интересов семьи заявительницы в суде.

Решением Калужского районного суда Калужской области, оставленным без изменения Калужским областным судом, Городская Управа г. Калуги обязана предоставить семье К. жилое помещение по договору социального найма. Решение суда находится на исполнении.

К Уполномоченному с жалобой на бездействие Городской Управы г. Калуги, которой не принимаются меры по расселению граждан из аварийного жилья, обратился Ч. (дело № 29(у)-15). Он сообщил, что на условиях социального найма проживает в однокомнатной квартире в г. Калуге. Постановлением Городской Управы г. Калуги от 24.02.2015 г. № 2168-пи многоквартирный дом, в котором расположена квартира Ч., был признан аварийным и подлежащим сносу. Срок отселения граждан установлен до 19 ноября 2017 года.

Ч. обращался в адрес Городской Управы г. Калуги по вопросу предоставления жилого помещения, но получил отказ. Ему сообще-

ли, что в связи с отсутствием в собственности г. Калуги свободных жилых помещений переселить жителей дома в настоящее время не представляется возможным. Вопрос о расселении жителей дома будет решаться в установленные сроки в соответствии с действующим законодательством. Таким образом, предоставление Ч. жилого помещения ставилось Городской Управой г. Калуги в зависимость от установленного срока отселения граждан.

Рассмотрев жалобу Ч., Уполномоченный пришел к выводу, что со стороны Городской Управы г. Калуги имеют место нарушения прав заявителя и действующего законодательства. Специалистом аппарата Уполномоченного было подготовлено исковое заявление в суд с требованием обязать Городскую Управу г. Калуги предоставить Ч. жилое помещение по договору социального найма. Решением Калужского районного суда Калужской области от 22 сентября 2015 года, вступившим в законную силу, Городская Управа г. Калуги обязана предоставить Ч. жилое помещение по договору социального найма. Решение суда исполнено.

К группе рискующих пополнить ряды лиц БОМЖ относятся и граждане, проживающие в жилых помещениях специализированного жилищного фонда (в общежитиях, в служебных жилых помещениях).

В начале 1990-х годов в России бурно протекал процесс приватизации государственного имущества (государственных предприятий). В результате приватизации государственные предприятия преобразовывались, например, в открытые акционерные общества. Общежития, которые строились для работников и в которых они проживали, включались в уставные капиталы АО, что в некоторых случаях являлось нарушением действующего на тот момент законодательства и прав граждан. Указанные нарушения отдаются эхом и сегодня.

Как следует из обобщенной Минстроем России региональной информации, по состоянию на октябрь 2015 года в ведомственных общежитиях проживали 18 661 человек.

Еще в июле 2013 года Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека провел специальное заседание на тему «Защита прав граждан, проживающих в бывших ведомственных общежитиях». В докладе отмечалось, что в наиболее тяжелом положении находятся граждане, проживающие в приватизированных общежитиях. Практически все такие сделки должны считаться ничтожными, поскольку законодательство, в том числе в 1993–1997 гг., исключает возможность приватизации жилья пред-

приятием. Но для их оспаривания, к сожалению, истек срок исковой давности. Имеющегося законодательного регулирования недостаточно, а судебная практика противоречива. Фактически в этом вина государственных органов, допустивших незаконную приватизацию.

Сейчас граждане, вселенные в такие общежития, фактически лишены жилищных и ряда социальных прав и вынуждены противостоять попыткам собственника дома взыскать с них жилищно-коммунальные услуги по коммерческим тарифам.

Так, в декабре 2014 года к Уполномоченному обратились проживающие в общежитии, принадлежащем ОАО «Калугапутьмаш», которым руководство предприятия предложило новые, менее выгодные условия проживания, с оплатой 7000 рублей в месяц (дело № 1219-14). Уполномоченный разъяснил заявителям, что они не могут быть выселены из этих комнат без предоставления других жилых помещений, так как они были им предоставлены до введения в действие ЖК РФ, и состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Также Уполномоченный обратился в прокуратуру в интересах заявителей.

В настоящее время идет работа над законопроектом, защищающим жилищные права граждан, проживающих в бывших ведомственных общежитиях. В проекте особо оговаривается, что в подобных договорах найма плата за пользование комнатой и за коммунальные услуги должна быть аналогична условиям договора социального найма. Тем самым планируется исключить необоснованно высокие тарифы, которые устанавливает собственник общежития.

Еще в 2007 году к Уполномоченному обратилась семья Е.: мать, отец и 2 несовершеннолетних детей с жалобой на угрозы выселения их из общежития в с. Корекозово Калужской области (дело № 372-07).

Эта семья занимала 3 комнаты в общежитии с июня 1990 года. Данное общежитие было построено в 80-х годах и изначально принадлежало Калужскому леспромхозу, подчинявшемуся Министерству лесного хозяйства РСФСР, т.е. являлось федеральной государственной собственностью.

В процессе приватизации имущественного комплекса государственного предприятия в 1993 году было создано ОАО «Калугалес». Общежитие, где постоянно проживала семья Е., было в нарушение действующего законодательства внесено в уставной капитал предприятия, а не передано в ведение органов местного самоуправления, и оформлено в собственность ОАО «Калугалес».

Зарегистрировать право собственности руководство ОАО «Калугалес» не спешило, а как зарегистрировало, постоянно предпринимало попытки незаконного выселения семьи Е. Граждане обращались в различные органы, в том числе правоохранительные, в СМИ, но результата это не давало. Другого жилья у семьи не было.

В марте 2007 они обратились к Уполномоченному по правам человека в Калужской области. Специалист аппарата Уполномоченного подготовил в суд иск к ОАО «Калугалес» с требованиями признать недействительной государственную регистрацию права собственности ОАО «Калугалес» на данное общежитие и признать за семьей право собственности на жилые комнаты, занимаемые ими в этом здании, в порядке приватизации.

Решение суда было вынесено в пользу семьи Е., и их право на жилье было восстановлено.

Приведем и другие примеры оказания помощи Уполномоченным.

Так, с жалобой на незаконное требование УМВД России по Калужской области освободить занимаемое служебное жилое помещение в адрес Уполномоченного обратилась Д. (дело № 490-15).

Заявительница сообщила, что она проживает в служебном жилом помещении, предоставленном ей в связи с прохождением службы на основании соответствующего договора на срок 2 года.

Д. состоит на службе в органах внутренних дел, в настоящее время находится в отпуске по уходу за ребенком.

В апреле 2015 года заявительница получила письмо УМВД России по Калужской области, в котором ей в категоричной форме было предложено освободить занимаемое жилое помещение. Ситуация усугубляется тем, что, со слов Д., ей неоднократно поступали телефонные звонки сотрудников УМВД с устными требованиями освободить занимаемое помещение. Такая неблагоприятная ситуация создавала напряженную обстановку в жизни заявительницы.

По результатам рассмотрения жалобы Д. Уполномоченным было направлено обращение в адрес начальника УМВД РФ по Калужской области, в котором он указал, что правовых оснований для выселения Д. в настоящее время не имеется. Итогом рассмотрения обращения Уполномоченного стало сохранение за Д. права пользования служебным жилым помещением и продление с ней договора найма служебного жилого помещения.

В марте 2010 года в адрес Уполномоченного обратилась директор МОУ «Основная общеобразовательная школа № 27 г. Калуги»

Г.Б. Гребенкина по поводу оказания помощи в решении вопроса дальнейшего проживания Николая Т. 20.02.1992 г.р.

Как указала заявительница, Николай, хоть и является совершеннолетним, но в силу своего заболевания, не умеет читать, писать, считать, не может адекватно реагировать на происходящее. На момент обращения он обучался в 1-м классе МОУ «Основная общеобразовательная школа № 27» и вместе с матерью, лишенной родительских прав, проживал в ГУСО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства».

Министерством для Николая Т. была выписана и направлена в адрес руководителя ГУСО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» путевка в Жиздринский психоневрологический интернат (с учетом его заболевания). В случае отказа от предоставленной возможности помещения в интернат, Николай Т. оказался бы на улице.

Поскольку Николай Т. является лицом из числа детей, оставшихся без попечения родителей, и имеет право на обеспечение жильем, в т.ч. на получение средств на его приобретение (строительство), Уполномоченный обратился в министерство по делам семьи, демографической и социальной политике Калужской области с целью защиты вышеуказанного права Николая Т. В дальнейшем ему было предоставлено жилье.

Ранее граждане, осужденные к лишению свободы на основании вступившего в законную силу приговора суда, могли быть сняты с регистрационного учета по месту жительства.

До 11.01.2015 снятие гражданина Российской Федерации в случае осуждения гражданина к лишению свободы органом регистрационного учета производилось на основании вступившего в законную силу приговора суда.

До июня 1995 года граждане, осужденные к лишению свободы и снятые с регистрационного учета по месту жительства, часто становились лицами БОМЖ, несмотря на то, что ст.60 Жилищного кодекса РСФСР было установлено, что при временном отсутствии нанимателя или членов его семьи, осужденных к лишению свободы, за ними сохраняется жилое помещение в течение всего срока отбывания наказания.

Конституционный Суд РФ защитил их права, указав в своем постановлении № 8-П от 23.06.1995, что за гражданами, осужденными к лишению свободы после 23.06.1995 года, сохраняется право на жилплощадь, вне зависимости от срока лишения свободы.



Но и после вступления в силу Жилищного Кодекса РФ (с 01.03.2005) права граждан, осужденных к наказанию в виде лишения свободы, нарушались отказами в восстановлении регистрации по своему месту жительства и во вселении в жилое помещение.

Так, в 2009 году к Уполномоченному обращались освободившиеся из мест лишения свободы жители города Калуги гр. С. (дело № 1420-09), гр. Н. (дело № 637-10), которые только при содействии Уполномоченного (направление запросов для проведения проверки в УФМС Калужской области) были вновь зарегистрированы по месту прежнего жительства и вселились в жилые помещения.

05.03.2015 Правительство РФ приняло Постановление № 194 «О внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ». Согласно поправкам регистрация гражданина по месту пребывания в учреждении уголовно-исполнительной системы, исполняющем наказание в виде лишения свободы, осуществляется без его снятия с регистрационного учета по месту жительства. Так что теперь граждан, осужденных к реальному лишению свободы, выписать из квартиры на основании приговора суда никто не сможет.

С момента начала деятельности Уполномоченного до настоящего времени поступают жалобы уже немолодых граждан, которые являясь сиротами или лицами, оставшимися без попечения родителей, не были обеспечены жилыми помещениями по вине сотрудников отделов опеки и попечительства. Они пополняли когорту лиц БОМЖ. Большинство из них являлись инвалидами по психическому заболеванию.

Так, еще в 2009 году в адрес Уполномоченного поступило ходатайство осужденного инвалида гр. С., отбывающего наказание в ФБУ «ИК-3 УФСИН России по Калужской области», по вопросу обеспечения его жильем и предоставления ему мер социальной поддержки (дело № 1339-09).

В ходе проверки по жалобе было установлено, что заявитель родился в г. Кирове Калужской области, после отказа матери от родительских прав был помещен в дом ребенка в Калуге, затем в детский дом № 3 г. Калуги, до 1986 года обучался в ГОУ «Ульяновская специальная школа-интернат для детей с ограниченными возможностями здоровья VIII типа», затем в СПТУ № 28, которое много лет назад ликвидировано.

Ни в одном из этих учреждений представители несовершеннолетнего (администрации этих учреждений) не приняли мер к поста-

новке его на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий и к обеспечению его жильем по окончании пребывания в образовательном учреждении. В результате гр. С., имея диагноз «олигофрения», являясь инвалидом, будучи лицом из числа детей-сирот, при выпуске из образовательного учреждения в нарушение действующего законодательства остался без жилья.

Уполномоченный обратился к прокурору Калужской области, который поручил провести совместную проверку районным прокурорам. В результате проверки были выявлены многочисленные нарушения прав инвалида из числа детей-сирот, как-то: необеспечение его жильем, отсутствие оформленной инвалидности, полиса обязательного медицинского страхования, удостоверения пострадавшего от радиации.

Прокуратурой было внесено представление на имя Главы администрации Ульяновского района о предоставлении ему жилья после освобождения из мест лишения свободы. После освобождения С. получил жилье, был поставлен на учет в отдел социальной защиты населения Ульяновского района, получал пенсию, однако в социуме адаптироваться не смог. И, несмотря на помощь Уполномоченного и органов власти всех уровней, в дальнейшем из-за склонности к бродяжничеству лишился ног (обморожение и ампутация). Судьба его сложилась трагически.

В 2013 году в адрес Уполномоченного обратился 27-летний осужденный, отбывающий наказание в ФКУ ЛИУ-1 УФСИН России по Калужской области, с жалобой на необеспечение его жилым помещением, как имевшего статус лица, оставшегося без попечения родителей (дело № 471-13).

В 1990 году заявитель вместе с сестрой и братом остались без попечения родителей. Родители были помещены в лечебно-трудовой профилакторий, а дети направлены в Кондровский детский дом.

В соответствии со ст. 60 Жилищного кодекса РСФСР жилое помещение сохраняется за временно отсутствующими гражданами на более длительный срок, в том числе в случаях:

– выезда из жилых помещений в домах государственного или муниципального жилищного фонда детей в связи с утратой попечения родителей – в течение всего времени пребывания в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, учреждениях здравоохранения, стационарных учреждениях социального обслуживания и других учреждениях независимо от форм собственности для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в приемных семьях, детских домах семейного типа

либо в течение всего времени пребывания у родственников или опекунов (попечителей), если в жилых помещениях, из которых выбыли дети, остались проживать другие члены семьи. Если в жилых помещениях, из которых выбыли дети, не остались проживать другие члены семьи, данные помещения передаются указанным детям в собственность в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– помещения в лечебно-трудовой профилакторий – в течение всего времени нахождения в нем.

В нарушение действующего на тот момент законодательства часть дома, в котором проживала данная семья, была отдана в управление колхоза «Память Октября» Малоярославецкого района другим гражданам. В 2000 году жилье сгорело.

Вернувшись из ЛТП, мать вселилась в дом своей матери (бабушки заявителя) в дер. Ерденево. В дальнейшем приказом администрации Ерденовского сельсовета и постановлением администрации МО «Малоярославецкий район» за всеми детьми было закреплено данное жилое помещение общей площадью 30 кв. м, то есть за детьми было закреплено жилое помещение менее учетной нормы на одного человека, и они не были поставлены на жилищный учет.

По возвращении заявителя из детского дома в 2002 году председатель сельского совета А.П. Копылов не только не обеспечил его вне очереди жилым помещением, но и не принял никаких мер к постановке его на жилищный учет. Кроме того, председатель сельсовета устно отказал ему в регистрации по месту жительства матери в дер. Ерденево, ссылаясь на то, что при его вселении размер жилой площади, приходящейся на каждого проживающего, окажется менее установленной нормы.

Впоследствии заявителю постоянно отказывали в реализации его права на жилье и не ставили на жилищный учет. Результатом этого стала поломанная судьба юноши: он совершил преступление – похитил чужое имущество и оказался в местах лишения свободы.

По результатам рассмотрения запроса Уполномоченного в прокуратуру Калужской области в целях восстановления нарушенных жилищных прав заявителя прокурором Малоярославецкого района было подано исковое заявление в интересах заявителя с требованием обязать министерство по делам семьи, демографической и социальной политике Калужской области включить его в список нуждающихся в жилом помещении.

## 5. Право на социальное обеспечение

В соответствии со ст.7 Конституции РФ Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Для создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности, России как социально-правовому государству необходимо решить задачи стабилизации и развития экономики (в том числе путем устранения из нее теневого сектора и придания ей социальной направленности); совершенствования социальной политики; формирования качественного законодательства.

В настоящее время реальность такова, что жизнь российских граждан далека от того, чтобы назвать ее в полном смысле слова достойной, по многим показателям наше государство сильно уступает другим странам. Однако именно высокий уровень реализованности права на достойную жизнь является реальным доказательством благополучия государства, его стабильности и мощи. Именно поэтому вопрос об обеспечении достойной жизни находится на пике актуальности. Необходимы реальные шаги со стороны государства в направлении выполнения его главной цели. При этом следует понимать, что уповать исключительно на активизацию государственной деятельности неправильно. Каждый из нас должен работать над тем, чтобы наша жизнь стала достойной.

Значительное число граждан, утративших социально полезные связи в период отбывания наказания, освобождаются из мест лишения свободы, не имея определенного места жительства.

Министерству труда и социальной защиты Калужской области поручено осуществлять на постоянной основе адаптационные мероприятия в отношении лиц, освободившихся из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, связанные с оказанием помощи в назначении пенсий, установлении инвалидности, восстановлении контактов с родственниками, при подготовке документов в судебные инстанции по восстановлению в правах на жилое помещение; организовывать за три месяца до предполагаемого освобождения лица из учреждения пенитенциарной системы выезд социального работника в его семью с целью изучения бытового устройства, материального положения и содействия в разрешении социально значимых вопросов.

В Калужской области ГКУСО «Калужский областной соци-

альный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» создано отделение социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Одним из направлений социальной работы с данной категорией населения является реабилитационная деятельность: восстановление правового и социального положения лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы.

Потребность в стационарном социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов из числа ранее судимых, лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, граждан, неоднократно привлекавшихся к административной ответственности за нарушение общественного порядка, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, остается на высоком уровне. В Калужской области такие лица направляются в Государственное бюджетное учреждение Калужской области «Русинский специальный дом-интернат».

Существуют сложности в социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и лиц, осужденных к уголовным наказаниям, не связанным с лишением свободы, так как законодательством Российской Федерации социальная помощь данной категории лиц не предусмотрена.

Экономия средств на создание специализированных реабилитационных центров для лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы, оборачивается для государства большими потерями и социальными издержками.

Среди программных мероприятий государственной программы Калужской области «Профилактика правонарушений в Калужской области» (2014-2020 гг.) для лиц, освободившихся из мест лишения свободы предусмотрено:

- предоставление социального пособия на первоочередные нужды до решения вопросов с жильем и трудоустройством в размере 1000 рублей лицам, освободившимся из мест лишения свободы и не имеющим средств к существованию;

- предоставление материальной помощи отдельным категориям граждан, гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации;

- работа с молодежью, оказавшейся в трудной жизненной ситуации, а также отбывающей наказание в исправительных учреждениях

- подготовка и издание справочников «Для лиц, освобождающихся из мест лишения свободы», «Досрочное освобождение из мест лишения свободы» (2014 – 240 тыс. руб., 2015-2017 – 0 тыс.руб., 2018 – 60 тыс., 2019 – 60 тыс.руб., 2020 – 60 тыс.руб.).

Вопросам реабилитации и адаптации осужденных после освобождения из мест лишения свободы Уполномоченным уделяется особое внимание.

Так, Уполномоченным были изданы справочники «Для освобождающихся из исправительных учреждений» и «В помощь осужденным по досрочному освобождению», «Для лиц, освобождающихся из мест лишения свободы», «Досрочное освобождение из мест лишения свободы».

Значительная часть граждан, освободившихся из мест лишения свободы и не имеющих постоянного места жительства, нуждаются в социальной реабилитации в специализированных учреждениях, основывающихся на специальных методиках и подходах. Огромное значение в данном случае имеют вопрос подготовки осужденных к освобождению, их постпенитенциарной адаптации и ресоциализации, а также вопрос социальной помощи лицам, освобожденным из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

В ходе осуществления деятельности в рамках Закона Калужской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области», посещения исправительных учреждений, изучения материалов, предоставленных администрациями учреждений, исполняющих уголовные наказания, а также иными государственными органами, Уполномоченным был сделан вывод о необходимости разработки и принятия закона Калужской области, направленного на социальную адаптацию и реабилитацию лиц, освобождающихся и освобожденных из исправительных учреждений, расположенных на территории Калужской области.

Федеральный закон, регулирующий общественные отношения в сфере адаптации и реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, отсутствует. Поэтому есть необходимость в создании эффективной системы социальной адаптации и реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, на территории области путем принятия закона Калужской области, регулирующего общественные отношения в данной сфере.

В 2013 году Уполномоченным был разработан и внесен в Законодательное Собрание области проект закона Калужской области «О социальной адаптации и реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы».

Законопроект устанавливает общие принципы и закономерности государственной политики в сфере социальной адаптации и реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, на территории Калужской области, а также основные направления оказа-

ния социальной помощи данной категории граждан, определяет компетенцию органов и организаций по оказанию социальной помощи лицам, отбывшим наказание, порядок и условия оказания им содействия в реализации права на труд, жилище, медицинское обслуживание, других прав.

К сожалению, в 2014-2015 годах законопроект не был рассмотрен.

Отсутствие у гражданина регистрации по месту жительства или по месту пребывания влечет массу трудностей при получении государственной социальной помощи (социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров).

Несмотря на то, что регистрация по месту жительства/месту пребывания носит уведомительный характер и не может служить препятствием в реализации гражданами своих конституционных прав, в том числе права на социальное обеспечение, при ее отсутствии, для получения государственной социальной помощи за счет средств бюджетов субъектов РФ необходимо доказывать факт постоянного проживания на территории субъекта.

К Уполномоченному постоянно обращаются граждане РФ, не имеющие собственного жилья, неофициально снимающие жилые помещения, в которых собственники не регистрируют их по месту жительства/пребывания, с жалобами на отказы органов социальной защиты населения в назначении пособий на детей (дела № 545-14, 161-15, 169-15, 167-15, 397-15, 407-15, 408-15, 409-15, 758-15, 759-15, 761-15, 762-15, 1001-15, 1002-15, 1003-15 и др.) В таких случаях сотрудники Аппарата Уполномоченного оказывают содействие заявителям в установлении факта постоянного проживания на территории Калужской области в судебном порядке.

## **6. Право на труд**

В обыденном сознании превалирует убеждение, что все бездомные сами не хотят работать. И таких действительно немало. Однако этому мнению можно противопоставить аргумент о барьерах, возникающих при трудоустройстве бездомного. Исследования показывают, что хотя с трудоустройством бездомных людей возникает немало сложностей, даже люди, долго жившие на улице или оказывающиеся на улице, получив необходимую подготовку и поддержку, преуспевают в работе.

Целью социальных программ по трудоустройству лиц БОМЖ должны стать предоставление возможности вести самостоятельную жизнь и не зависеть от социальной помощи государства. Одновременно должны быть проекты, ориентированные на включение бездомных людей, которые вряд ли смогут работать и жить самостоятельно, в какую либо занятость. То есть трудоустройство становится способом вовлечения в жизнь вне улицы и не предполагает продуктивную деятельность или самообеспечение.

В российской практике социальной помощи есть несколько направлений устройства бездомных на работу. В частности, это трудоустройства в фермерские хозяйства, монастыри, строительные работы (некоммерческое партнерство «Бюро по трудоустройству лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию» Потапенко Ю.И., г. Екатеринбург), продажа газеты «На дне» (РОО «Ночлежка», г. Санкт-Петербург).

### ***Освобождаемые из мест лишения свободы***

Ежегодно из учреждений УИС области освобождается более 1,5 тысяч человек. Защите прав граждан данной категории Уполномоченный уделяет особое внимание, поскольку возможности самостоятельной защиты своих прав у них существенно ограничены.

Нерешенность проблем освобождаемых из мест лишения свободы граждан негативно влияет на состояние криминогенной ситуации на территории Калужской области. Отсутствие средств к существованию вынуждает их заниматься бродяжничеством, попрошайничеством, толкает на совершение новых преступлений.

В соответствии с Постановлением Правительства Калужской области от 18.12.2013 № 695 «Об утверждении государственной программы Калужской области «Профилактика правонарушений в Калужской области» (2014-2020 гг.) освобождаемые из мест лишения свободы граждане составляют особую социально-демографическую группу населения. Как правило, лица данной категории имеют недостаточный профессиональный уровень, низкую мотивацию к труду, неудовлетворительное состояние здоровья, склонность к неадекватному поведению, нарушению трудовой дисциплины. Поэтому они менее востребованы работодателями, чаще подвержены риску увольнения и дискриминации при приеме на работу.

К факторам, толкающим осужденных к совершению повторных преступлений, относятся отсутствие работы и соответствующих документов для трудоустройства, незанятость трудом либо учебой, психологические проблемы, разногласия с семьей, обществом, от-



сутствие места жительства, алкогольная и наркотическая зависимость и т.п.

Социальная адаптация данной категории граждан невозможна без оказания им помощи со стороны органов социального обеспечения, службы занятости населения, общественных организаций. Прежде всего необходимо, чтобы осужденные после освобождения имели соответствующий правовой статус, который обеспечил бы им нормальный с точки зрения общества образ жизни.

Анализ образовательного уровня граждан, освобожденных из мест лишения свободы, показывает, что более половины граждан, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, и обратившихся в государственное казенное учреждение «Центр занятости населения Калужской области» за содействием в поиске подходящей работы, не имеют профессионального образования и могут претендовать лишь на вакансии для неквалифицированных работников.

Учитывая низкий уровень образования данной категории граждан, получение новой профессии (специальности), востребованной на рынке труда региона, с последующим трудоустройством является одной из эффективных форм противодействия рецидивной преступности.

В 2014 году в учреждениях исполнения наказания Калужской области действовали шесть центров трудовой адаптации осужденных и одна лечебно-производственная мастерская.

В целях повышения качества работы, направленной на оказание осужденным помощи в социальной реабилитации, бытовом и трудовом устройстве после освобождения от отбывания наказания, в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации в исправительных учреждениях области организовано функционирование «Школ подготовки осужденных к освобождению». За 6 месяцев до окончания срока отбывания наказания с осужденными начинают проводиться занятия по тематике, направленной на их социальную реабилитацию, включающие в себя вопросы разрешения конфликтных ситуаций, культуры делового общения, снятия стрессов, семейного, жилищного и трудового права, даются практические советы по трудоустройству. При проведении занятий используется ежемесячно поступающая из министерства труда области информация о наличии вакансий, в том числе с предоставлением жилья.

Среди программных мероприятий государственной программы Калужской области «Профилактика правонарушений в Калужской

области» (2014-2020 гг.) для лиц, освободившихся их мест лишения свободы, предусмотрено профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование безработных граждан, включая обучение в другой местности, в том числе лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, а также лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера без изоляции от общества.

В соответствии с государственной программой Калужской области «Развитие рынка труда в Калужской области», утвержденной Постановлением Правительства Калужской области от 20.12.2013, на содействие трудоустройству лиц, освободившихся из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, в 2014-2020 гг. из областного бюджета выделено 6,9 млн. рублей.

Самая неблагополучная и нежизнеспособная часть бомжей образовалась в результате закрытия в начале 1990-х годов лечебно-трудовых профилакториев. Если раньше государство заставляло алкоголиков лечиться принудительно, то теперь они предоставлены самим себе, быстро лишаются жилья и пополняют ряды бомжей.

Борьба с бродяжничеством может успешно вестись при наличии законодательства, дающего право органам охраны порядка задерживать лиц без определенного места жительства, оказывая им все виды необходимой помощи, частичной или полной платой за которую является работа. Таким образом, бродяги подвергаются временной изоляции в условиях мягкого режима, переходящего в свободный.

### ***Трудовые мигранты***

Остаётся и проблема незаконно проживающих мигрантов. В основном, это иностранные граждане из государств СНГ, законно въехавшие и впоследствии нарушившие срок законного пребывания и не покинувшие территорию Российской Федерации, понимая бесперспективность возвращения на родину, где их ждут безработица и низкий уровень жизни.

Перейдя в разряд нелегалов, трудовые мигранты осуществляют незаконную трудовую деятельность. Особую группу риска составляет молодежь, почти не владеющая русским языком и не готовая гармонично вписаться в социально-культурное пространство современного российского общества.

Данная категория иностранных граждан, находясь за рамками правового поля, лишается легитимной защиты в отношениях с работодателями и посредниками при трудоустройстве. Кроме того, неза-

конная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части коренного населения.

Сложившаяся миграционная ситуация требует серьезных усилий в области адаптации и интеграции иностранных граждан. Адаптация на основе знания русского языка, уважения к истории и культуре, традициям и жизненному укладу россиян является эффективным средством гармонизации межнациональных взаимоотношений коренного населения и мигрантов.

К Уполномоченному постоянно поступают обращения по вопросу трудовой миграции. Разъяснения даются в прямом эфире на телеканале «Ника-ТВ», на официальном сайте Уполномоченного, в ходе личного приема и ответов на письменные обращения.

## **7. Право на свободу передвижения (регистрация, документирование, легализация, установление личности, паспортизация)**

В России существуют две группы лиц, которых можно отнести к бомжам. Одну составляют антисоциальные личности, становящиеся бомжами, как правило, добровольно или в силу каких-то субъективных обстоятельств; другую образуют граждане, ведущие нормальный образ жизни, не нарушающий общественных интересов, но становящиеся бомжами «поневоле», а точнее, «по воле» законодателя (федерального и (или) регионального).

Антисоциальные личности могут иметь жилье, быть в нем зарегистрированными, иметь доходы в виде различного рода пособий и других социальных выплат, но в силу своих личностных проблем вести антисоциальный образ жизни, создающий проблемы для окружающих их людей. Такие личности, как правило, являются переносчиками инфекционных и венерических заболеваний, больны алкоголизмом или наркоманией, совершают административные проступки и уголовные преступления, живут в подъездах (подвалах, лифтовых кабинах, на чердаках) жилых домов, уличных переходах и других не приспособленных для проживания местах. Иными словами, эти люди антисоциальны и их правильно относят к категории бомжей.

Но в нашем обществе есть и другие граждане, которых совсем неправильно относят к категории бомжей. Граждан, которые, напротив, ведут себя достойно, учатся или работают, как правило, имеют

собственность, содержат семью, детей, родителей, направляют свои усилия на повышение благосостояния, то есть ведут социальный образ жизни, но из-за формальностей, а порой из-за неверного применения государственных регуляторов отдельных общественных процессов причисляют к бомжам.

Отсутствие у гражданина регистрации по месту жительства или по месту пребывания порождает массу негативных последствий. Во-первых, гражданина, не имеющего регистрации по месту временного пребывания или месту жительства, штрафуют на каждом шагу, так как отсутствие регистрации является административным правонарушением, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривается наложение взыскания в виде предупреждения или штрафа (ст. 19.15). Кроме того, без регистрации гражданин не может реализовать в полной мере свои конституционные права: устроиться на работу, использовать право на бесплатную медицинскую помощь, осуществить свои избирательные права и т.д.

### ***Беженцы и переселенцы***

Особо следует сказать о беженцах и вынужденных переселенцах, т.к. именно они являются той группой риска, в недрах которой зреют проблемы, приводящие к росту количества людей без определенного места жительства. Именно они, не найдя себе жилья, пополняют ряды бездомных.

В соответствии со ст.1 Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» беженец – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

В соответствии с Законом РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности

подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Для решения проблемы беженцев, необходимо принимать меры глобального, стратегического характера. Их реализация зависит от уровня развития общества, морали, духовной жизни в целом, политической культуры, степени развития социальной сферы, а также от состояния его экономики.

Одной из таких ключевых мер должна стать стабилизация ситуации на территории бывшего СССР, прекращение национальных конфликтов в целом ряде бывших советских республик, а также в России. Хлынувший многомиллионный поток беженцев сразу же во много крат увеличил численность бездомных в России. А большинство из этих беженцев раньше имели крышу над головой.

В сложной ситуации оказались иностранные граждане и соотечественники, не имеющие собственных жилых помещений или возможности зарегистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в арендуемом ими жилье. В результате они вынуждены регистрироваться по месту жительства в так называемых «резиновых квартирах».

Уполномоченный с 2009 года обращает внимание органов власти на данную ситуацию. Еще 11.12.2009 по инициативе Уполномоченного заместителем Губернатора Калужской области Е.Л. Кенигом было проведено региональное совещание по вопросу об определении мест регистрации по месту пребывания на территории муниципальных образований области для граждан из числа соотечественников. Уполномоченный предложил поручить главам администраций муниципальных образований области подобрать места для регистрации соотечественников не только по месту пребывания, но и по месту жительства, в том числе и в бесхозном жилье. Именно эта мера, по мнению Уполномоченного, позволила бы многим соотечественникам обеспечить реальную возможность получить российское гражданство и пользоваться в полной мере правами, предоставленными Конституцией Российской Федерации. Впоследствии этот вопрос поднимался неоднократно. Однако до настоящего времени он не решен.

В результате появился такой феномен, как фиктивная регистрация в «резиновых квартирах». В 2013 году вопросам фиктивной

регистрации стало уделяться большое внимание. 21.12.2013 Президентом России был подписан Федеральный закон № 376-ФЗ, направленный на совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации в части, касающейся усиления ответственности (вплоть до уголовной) за нарушение правил регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Федеральным законом внесены изменения в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», предусматривающие устранение предпосылок для фиктивной регистрации граждан в жилых помещениях, различных спекуляций в данной сфере правоотношений и злоупотребления своими правами недобросовестных нанимателей (собственников) жилых помещений. Также внесены изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие соответственно уголовную и административную ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в части, касающейся правил регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и правил миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Кроме того, в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» внесены изменения, направленные на повышение эффективности миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

В конце 2013 года к Уполномоченному поступило 4 жалобы на то, что органы прокуратуры обратились в Обнинский городской суд с исковыми заявлениями о снятии граждан с регистрационного учета по месту жительства (дела № 1154-13, 1158-13, 1159-13, 1202-13).

Судебная практика по таким делам противоречивая. К примеру, суд Жуковского района Калужской области удовлетворил иск прокурора Жуковского района о признании недействительной регистрации в «резиновой квартире». Имеются аналогичные судебные решения в Самарской, Сахалинской и других областях. В то же время Обнинский городской суд 13.12.2013 вынес определение о прекращении производства по делу, так как пришел к выводу об отсут-

ствии у прокурора прав на обращение в суд по этому вопросу с иском в интересах Российской Федерации.

Позиция Уполномоченного по данному вопросу заключается в следующем. 25.06.1993 был принят Закон Российской Федерации № 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" (далее – Закон 1993 года). Статья 1 Закона 1993 года гарантировала право граждан Российской Федерации на свободу передвижения и свободу выбора места жительства и распространила его действие на лиц, не являющихся гражданами России, законно находящихся на ее территории.

Определенность в вопросе местонахождения граждан на территории РФ призван достигать институт регистрации по месту жительства и месту пребывания, который в то же время не должен ограничивать конституционное право граждан на свободу передвижения. В том смысле, который придан указанному институту Конституционным Судом РФ (Постановление от 02.02.1998 N 4-П, Определение от 13.10.2009 № 1309-О-О), регистрация лица по месту жительства или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Проблема регистрации граждан по месту жительства носит комплексный характер, так как связана с вопросами гражданства и права на жилое помещение. Основная проблема с наличием либо отсутствием регистрации по месту жительства в РФ заключается в нерешенности жилищной проблемы.

В России имеется разрыв между понятиями «регистрация по месту жительства» и «наличие у лица реального права на это место жительства». Такого быть не должно. Указанный допускаемый законодателем правовой парадокс привел к созданию на территории РФ отдельного нелегального вида бизнеса – «продажа регистрации» в так называемых «резиновых» домах и квартирах, в которых могут быть зарегистрированы одновременно десятки, а то и сотни граждан, не имеющих никакого реального права проживания в таких жилых помещениях.

Регистрация граждан по месту жительства в нормальной правовой системе не должна допускать мнимого характера такой регистрации в отрыве от оснований приобретения прав на жилое помещение. Кроме того, регистрация по месту жительства позволяет обеспечивать нормальное открытое перемещение граждан без созда-

ния угроз в виде терроризма, скрытого роста бомжей и бездомных граждан, угрожающих в итоге общественным интересам в целом. Регистрационный учет по реальному месту жительства позволяет избежать злоупотреблений при реализации прав на многие социальные гарантии в виде получения бюджетных средств.

Существует два аспекта проблемы регистрации по месту жительства в ее связи с реализацией иных гарантированных Конституцией РФ, законами и иными правовыми актами прав человека и гражданина.

Первый аспект относится к вопросу привязки регистрации лица по месту жительства к основанию пользования конкретным жилым помещением. При этом свобода передвижения, которая гарантируется за счет свободы выбора места пребывания и жительства, только тогда будет истинной свободой, когда она будет подкрепляться реальными возможностями гражданина обеспечить себе не мнимое передвижение и регистрацию, а действительную смену оснований пользования конкретными жилыми помещениями либо местом пребывания. Мнимая регистрация по месту жительства объективно не обеспечивает и не может обеспечить свободу выбора места жительства и пребывания – эта свобода является такой же мнимой, как и сама система регистрации.

Второй аспект проблемы регистрации по месту жительства и, как следствие, – обеспечение свободы передвижения заключается в вопросе создания формальных привязок к акту регистрации иных правовых возможностей гражданина. В частности, законодательно в РФ к месту жительства гражданина, подтверждаемого регистрацией, привязаны место исполнения обязательств, принятие на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, осуществляемое органом местного самоуправления на основании заявлений граждан, поданных ими в указанный орган по месту своего жительства, направление судебных извещений, выплата социальных пособий и пенсий др.

Таким образом, имеется необходимость скорейшего реформирования института регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания в РФ.

Регистрация граждан по месту жительства должна быть обеспечена привязкой акта регистрации к основанию права на жилое помещение, в т.ч. с учетом ограничений по площади, которые отвечают разумным требованиям к использованию жилого помещения.

Для тех категорий граждан, которые не имеют жилья вследствие различных социальных, экономических, политических или правовых причин, должны быть созданы условия, обеспечивающие



учетный характер их регистрации в конкретном населенном пункте с целью обеспечения указанным гражданам всего комплекса прав и свобод, входящих в правовой статус человека и гражданина.

Данный порядок учетной регистрации позволит не только иностранным гражданам, но и гражданам России (к примеру, бездомным), становиться на учет по избранному ими будущему месту жительства (руководствуясь территориальным принципом), получать пенсии и социальные пособия, корреспонденцию, обращаться в суды.

Должна быть создана специальная государственная служба с единым банком данных, которая будет осуществлять учетную регистрацию граждан, а также способствовать гражданам в восстановлении регистрации по месту жительства либо получении учетной регистрации с целью устранения формальных препятствий к реализации гражданами всего комплекса прав человека и гражданина. Тогда значительный состав бездомных граждан не будет находиться в зоне абсолютного бесправия, формально сохраняя целый комплекс гарантий (когда иные лица получают за бездомных пенсии, пособия, отбирают жилье и т.п.). Кроме того, у государства появится полная информация о социальной составляющей населения РФ, и размерах отдельных проблем правового, социального, экономического плана и путях их решения.

Такой дифференцированный подход к регистрации граждан по месту жительства позволит, по мнению Уполномоченного, достичь реальной свободы граждан в выборе места жительства, реализации своих прав на это место жительства и прийти к действительной свободе передвижения без ущерба общественным интересам.

Также это позволит:

1) избежать лицам без определенного места жительства боязни подавать заявления в административные органы о своем бедственном и нелегальном положении;

2) создать реально действующий правовой механизм реализации гражданами, являющимися лицами без определенного места жительства, права на свободу и личную неприкосновенность, достойную жизнь, социальное обеспечение, образование, медицинскую помощь, избирать и быть избранными;

3) исключить условия привлечения к административной ответственности внутренних мигрантов и лишит милицию условий "мздоимствовать";

4) распространить на бомжей действие федеральных и региональных программ социально-экономической направленности.

Если взрослые трудоспособные граждане имеют возможность зарегистрироваться по месту пребывания у работодателя, то регистрация детей дошкольного и школьного возраста является большой проблемой.

К Уполномоченному в 2014 году поступали обращения по вопросу возможности регистрации детей, прибывших в Калужскую область в безвизовом порядке и обучающихся в образовательных учреждениях области, по адресу школ, в которых они обучаются. Это дела № 486-14, 564-14, 946-14, 947-14 и др.

До вступления в законную силу Федерального закона № 376-ФЗ, внедрившего понятие "фиктивная регистрация", дети иностранных граждан, не имеющие возможности встать на миграционный учет по месту фактического жительства, ставились на миграционный учет по месту пребывания по юридическому адресу школ, в которых обучались. Аналогичная ситуация была и с детьми, посещающими детские дошкольные учреждения.

После вступления в силу Федерального закона № 376-ФЗ органами прокуратуры были внесены представления по вопросу регистрации детей, не имеющих гражданства Российской Федерации, по адресам школ, в которых они обучаются. Также прокуратурой направлялись в суд заявления о снятии детей с регистрационного учета по адресам школ. Впоследствии заявления прокуратурой были отозваны из судов (ни одно не было рассмотрено по существу), так как дети были сняты с регистрационного учета до рассмотрения заявления судом. После этого директора школ перестали регистрировать детей по адресу школ.

В то же время необходимость регистрации детей по месту пребывания по адресу школ имеется. Некоторые специалисты по миграционному праву считают, что регистрация детей по адресу школ на период обучения возможна, и обосновывают это следующим. В соответствии с пунктом 4 статьи 2 ФЗ «О миграционном учете граждан...» место пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации – жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин находится и (или) по адресу которых иностранный гражданин подлежит постановке на учет по месту пребывания в порядке, установленном Федеральным законом. Пунктом 7 этой же статьи закреплено, что принимающая иностранного гражданина сторона – юридическое лицо, у которого иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает или осуществляет трудовую деятельность (находится). В соответствии с этими по-

ложениями трудовые мигранты ставятся на миграционный учет по месту работы. Дети также находятся по адресу школ (это их труд) и, исходя из этого, предполагается возможность регистрации детей по адресу школ.

Учитывая то, что в соответствии со статьей 3 Конвенции «О правах ребенка» во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка, Уполномоченный обратился к прокурору Калужской области с просьбой рассмотреть возможность регистрации детей по месту пребывания на период их обучения по адресам школ. Для этого предлагалось провести рабочее совещание с участием Уполномоченного и начальника УФМС, представителей министерства образования и науки Калужской области, министерства труда и кадровой политики Калужской области и других заинтересованных лиц. Однако письмом от 11.11.2014 № 7-544-2014 в проведении рабочего совещания было отказано. Отказ мотивирован тем, что дети не могут быть зарегистрированы по месту пребывания по адресу школы. Это будет являться нарушением закона.

В то же время на запрос в ФМС России поступил ответ от 31.10.2014 № МС-3/85409, подтверждающий позицию Уполномоченного о том, что дети могут быть зарегистрированы по месту пребывания по адресу школ (ДДУ).

Но вопрос о возможности регистрации детей по адресу школ на сегодняшний день не решен.

Приведём ряд примеров, показывающих проблемы, возникающие в связи с отсутствием помещений для постановки на миграционный учёт.

14.04.2015 к Уполномоченному поступила жалоба Б. (дело № 411-15) по вопросу постановки двоих её детей на миграционный учёт с целью подачи в дальнейшем заявления о выдаче им РВП. Самой Б. в апреле 2014 года было выдано РВП до 25.04.2017. Однако её дети: М. 2003 г.р., родившаяся в республике Таджикистан и Ю. 2014 г.р., родившийся в г. Обнинске, вместе с ней РВП не получили. Сотрудники ОУФМС в г. Обнинске детей не ставили на миграционный учёт, так как у них нет действующих миграционных карт.

Анализ миграционного законодательства в этой части показал, что частью 2 статьи 8 Федерального закона от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» установлено, что основанием для постановки на миграционный учет является факт регистрации рождения на территории Российской Федерации иностранного гражданина

или иного лица, не приобретающих на момент рождения гражданства Российской Федерации. Так как регистрация рождения Ю. произведена в г. Обнинске, он должен быть поставлен на миграционный учёт без предоставления миграционной карты.

В этой части Уполномоченный направил в УФМС запрос с просьбой поставить Ю. на миграционный учёт и рассмотреть вопрос о постановке на миграционный учёт М. В результате вопрос с постановкой детей на миграционный учёт был решён положительно. В телефонном разговоре 27.05.2015 Б. поблагодарила Уполномоченного и специалистов аппарата Уполномоченного за помощь в решении столь важного для неё вопроса.

Ещё пример. 16.03.2015 поступило заявление гражданина республики Молдова П. по вопросу продления срока временного пребывания его жене и пятерым детям (дело № 280-15). Он сообщал, что ему выдано РВП, и он работает. Однако при обращении в феврале 2015 года за продлением миграционного учёта жене и пятерым детям сотрудниками ОУФМС в Боровском районе было сказано, что оснований для продления временного пребывания не имеется. Без продления срока временного пребывания их проживание в России становится незаконным.

Изучив ситуацию, Уполномоченный пришёл к выводу, что отказ в продлении срока временного пребывания неправомерен. Дело в том, что жена и дети, являясь членами семьи П., одновременно являются и лицами, сопровождающими его.

Аналогичные ситуации в Калужской области уже были. По одной из них правозащитник Т.М. Котляр обращалась с запросом в ФМС России. Письмом от 17.09.2014 ФМС России сообщила, что «территориальные органы ФМС России вправе принимать решение о продлении срока временного пребывания иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, – членов семьи иностранного работника (супруги, дети) соответственно разрешённому сроку пребывания иностранного гражданина, осуществляющего трудовую деятельность в Российской Федерации, которого они сопровождают в поездке».

Уполномоченный направил запрос начальнику УФМС с просьбой решить положительно вопрос продления срока временного пребывания его жене и пятерым детям, учитывая то, что П. и члены его семьи планируют постоянно проживать в Калужской области, стать участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечест-

венников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа), и в дальнейшем приобрести гражданство России.

22.04.2015 из УФМС России по Калужской области поступил ответ о том, что ОУФМС в Боровском районе продлён срок временного пребывания жене и детям П. до 12.01.2016.

### ***Обращения граждан Украины, вынужденно покинувших места постоянного проживания***

Недавние трагические события 2014 года в Донбассе коснулись и Калужской области. Люди с Украины семьями искали убежища. Наша область смогла принять тысячи людей, вынужденно покинувших места постоянного проживания в Украине.

В Калужскую область в 2014 году прибыло 34778 граждан Украины, вынужденно покинувших места постоянного проживания в связи с известными событиями последнего времени. Из них затем снято с учета 14987. На 31.12.2014 на миграционном учете стояло около 20 тысяч граждан Украины.

В Калужскую область в 2015 году прибыло 39372 граждан Украины, выехало 21165. На 01.01.2016 на миграционном учёте стояло более 18 тысяч граждан Украины.

По данным УФМС, в течение 2015 года патент получили 2135 человек. С заявлениями о предоставлении временного убежища обратилось 5485 человек (в 2014 – 6565). Выдано 3913 разрешений на временное проживание и 452 вида на жительство. 5408 граждан Украины обратились с заявлениями об участии в Государственной программе. 1357 граждан Украины обратились с заявлениями о приёме в российское гражданство.

По состоянию на 28.12.2015, количество трудоустроенных граждан Украины составляет 11076 человек, из которых 2844 человека трудоустроено в 2015 году. В 2015 году в 5 пунктах временного размещения (ПВР) находилось 334 гражданина Украины. На 31.12.2015 в области функционировало 2 ПВР.

Болезненный переезд из привычного места жительства для них связан с трудноразрешимыми психологическими, экономическими и правовыми проблемами, с которыми многие не в состоянии справиться самостоятельно. Поэтому, в целях выработки решений по оперативной организации помощи гражданам Украины, распоряжением Губернатора области № 62-р от 02.07.2014 был создан оперативный штаб под председательством заместителя Губернатора области Смоленского Р.В., в состав которого включены руководители органов исполнительной власти, территориальных федеральных ор-

ганов исполнительной власти, иных заинтересованных ведомств. Оперативные штабы для решения вопросов, возникающих в ходе приема и адаптации переселенцев с Украины, были созданы и в муниципальных образованиях области.

Министерством труда, занятости и кадровой политики на базе Консультационного пункта по работе с соотечественниками был создан Центр по организации приема граждан Украины, который функционировал в течение 5 месяцев. За этот период Центр посетили 4,3 тыс. человек, консультации по телефону «горячей линии» получили более 7,5 тыс. человек. Гражданам Украины оказывалось содействие в размещении, в подборе вариантов трудоустройства и составлении резюме. Гражданам, имевшим договоренность о трудоустройстве, разрешительные документы оформлялись в приоритетном порядке. Были созданы пункты временного размещения украинских беженцев на территории области.

7 июня 2016 года Уполномоченный и его сотрудники посетили пункт временного размещения беженцев с Украины в Березичской социальной гостинице – филиале ГАУ Калужской области «Центр постинтернатного сопровождения «Расправь крылья!».

Уполномоченный осмотрел корпуса гостиницы, жилые помещения, санузлы, помещения для питания и нашел их приемлемыми. Проживающие обеспечиваются питанием, один раз в квартал их навещает терапевт.

Руководитель пункта Геннадий Квасов пояснил, что в учреждении проживают 28 человек: инвалиды, матери с детьми до 3-х лет и т.п. (льготные категории) и матери с детьми старше 3-х лет, люди, не попавшие в зону АТО, и др. (нелюготные категории).

Все проживающие здесь граждане легализованы, являются участниками Государственной программы, всем оказывается помощь в оформлении гражданства РФ.

После осмотра помещений Уполномоченный познакомился с беженцами на организованном в актовом зале собрании и проконсультировал их по вопросам оформления гражданства РФ, пенсии, путевок в дома-интернаты для пожилых и инвалидов, а также по трудоустройству.

Беженцы поделились с Уполномоченным своими проблемами, возникшими при оформлении пенсии: при направлении письменных запросов на Украину документы ЗАГС, пенсионные дела и другое получить невозможно, так как почту не пропускают через границу и возвращают обратно. Выехать самостоятельно за этими документами в Украину для пожилых беженцев проблема-

тично: не позволяют состояние здоровья, отсутствие денег, да и повторно поселиться в пункте временного размещения беженцев будет невозможно.

Когда собрание закончилось, к Уполномоченному подошла молодая мать-одиночка с просьбой помочь устроиться на работу. Уполномоченный откликнулся на просьбу и посетил Березичский стекольный завод, расположенный по соседству с учреждением. С директором завода была достигнута договоренность о немедленном трудоустройстве беженки при ближайшем открытии вакансии.

Большинство украинцев приютили семьи жителей области. Проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации гражданам Украины, признанным беженцами или получившим временное убежище на территории Российской Федерации, и совместно проживающим с ними членам их семей, оказывалась адресная финансовая помощь в соответствии с Постановлением Правительства Калужской области от 23.09.2014 № 562 и муниципальными правовыми актами.

В соответствии с постановлением Губернатора Калужской области от 15.07.2014 № 276 лица, вынужденно покинувшие территорию Украины, бесплатно проходили медицинский осмотр для получения разрешения на временное проживание. Кроме того, за счет средств областного бюджета осуществлялась оплата соответствующей государственной пошлины. В 2014 году министерством была произведена оплата госпошлины для 1,6 тыс. граждан Украины.

В целях повышения информированности граждан Украины и работодателей по вопросам получения статуса, обеспечивающего легальное трудоустройство, региональным министерством труда, занятости и кадровой политики была подготовлена памятка, включенная в информационный бюллетень "Вариант", изданный в количестве 3 тыс. экземпляров. Аналогичным тиражом был издан и распространен специальный выпуск информационного бюллетеня "Вариант", посвященный вопросам обустройства граждан Украины в Калужской области.

Для повышения эффективности проводимой работы органами службы занятости населения в соответствии с утвержденным графиком проводились ярмарки вакансий для граждан Украины. В общей сложности в них приняло участие порядка 700 человек, из которых около 40% достигли предварительной договоренности о трудоустройстве. Представители центров занятости населения регулярно осуществляли выезды в пункты временного размещения для озна-

комления граждан Украины с вариантами трудоустройства, имеющимися в областной базе вакансий.

В области были созданы пункты приема гуманитарной помощи. По предприятиям распространены списки того, что необходимо для граждан Украины в качестве гуманитарной помощи. К примеру, такой перечень был размещен на входной двери в здание, где расположен офис Уполномоченного. Кроме того, граждане могут помочь и материально, перечислив деньги на открытые счета.

Уполномоченный отмечает то, что огромная работа проделана региональными и муниципальными властями и некоммерческими организациями.

В пределах своей компетенции Уполномоченный также принимает активное участие в их судьбе. Уполномоченным и сотрудниками аппарата Уполномоченного ежедневно проводятся личные приемы граждан, прибывших из Украины, в ходе которых обратившимся оказывается адресная помощь. Для рассмотрения наиболее проблемных вопросов направляются мотивированные запросы в органы власти.

Для граждан, прибывающих из Украины, сотрудниками аппарата Уполномоченного была разработана памятка, где указано, как действовать, оказавшись на территории региона, с указанием адресов и телефонов, по которым они могут получить необходимую экстренную помощь. Памятка размещена на сайте.

В 2014 году к Уполномоченному поступило более 200 обращений, так или иначе связанных с проблемами граждан Украины. Всем им была оказана практическая или консультативная помощь. Есть сложные ситуации. Так, 06.08.2014 обратилась К. (дело № 765-14), покинувшая Украину из-за боевых действий. Она размещена в социальной гостинице. Однако ее не могли поставить на миграционный учет и предоставить ей временное убежище в связи с тем, что 01.11.2013 она по решению суда была административно выдворена из Российской Федерации. Уполномоченный обратился с запросом к директору ФМС России К.О. Ромодановскому с просьбой рассмотреть вопрос о возможности ее постановки на миграционный учет с возможностью предоставления временного убежища. Из ФМС России поступил ответ, в котором сообщалось о том, что УФМС России по Калужской области дано указание предоставить К. временное убежище. В начале декабря 2014 г. К. было предоставлено временное убежище.

Приведем еще один пример. Одной из проблем для семьи С., прибывших в г. Обнинск из Донецкой области в октябре, стало уст-



ройство четырехлетнего ребенка в детский сад (дело № 741-15). Обустройство на новом месте, поиск работы и жилья отнимает много времени. При этом ребенок вынужден оставаться дома один, а этого не может допустить ни один заботливый родитель. В целях оказания содействия заявителям Уполномоченный незамедлительно направил запрос в администрацию г. Обнинска. Ответ не заставил себя долго ждать – вопрос решен положительно, ребенок устроен в детский сад. Аналогично решился и вопрос по жалобе Т. (дело № 864-14).

Гражданин Украины К. (дело № 709-14) также не справился с проблемами самостоятельно. Прибыв в Россию из юго-востока Украины, он решил стать участником Государственной программы. Однако в территориальном отделе УФМС ни заявление о выдаче разрешения на временное проживание, ни анкету на участие в Государственной программе у него не приняли. В августе 2014 года К. обратился за помощью к Уполномоченному, и его просьба была услышана. В целях оказания содействия заявителю незамедлительно был направлен запрос в УФМС. В результате рассмотрения обращения Уполномоченного принято положительное решение – у заявителя принято заявление на временное проживание в Российской Федерации, и разъяснен порядок участия в Государственной программе.

В 2015 году к Уполномоченному поступило более 250 обращений, связанных с проблемами граждан Украины. Всем им оказана практическая или консультативная помощь. Есть сложные ситуации. Так, в адрес Уполномоченного по правам человека в Калужской области 26.10.2015 поступило заявление гражданина Украины П. (дело № 1078-15) по вопросу прекращения приёма в 2015 году заявлений на участие в Государственной программе. После запроса Уполномоченного в УФМС П. был приглашён на приём в отдел по делам соотечественников, работы с беженцами и вынужденными переселенцами. После предоставления полного пакета документов на участие в Государственной программе и официального подтверждения трудовой деятельности, у него было принято заявление на участие в Государственной программе.

Приведём ещё один пример. По электронной почте поступило обращение гражданина Украины с временным убежищем в РФ Инны (дело № 1096-15) с жалобой на то, что от неё требуют предъявления трудового договора при подаче заявления на участие в Государственной программе.

Действительно, одним из основных приоритетов в сфере реализации Программы является привлечение в Калужскую область со-

отечественников, желающих осуществлять трудовую деятельность в организациях Калужской области по специальностям, востребованным в Калужской области.

В разделе IX Государственной программы закреплено, что в целях минимизации возможных рисков при реализации Программы устанавливаются критерии отбора соотечественников для участия в Программе. Участниками Государственной программы могут быть соотечественники, постоянно или временно проживающие на законном основании на территории Калужской области, осуществляющие документально подтверждаемую трудовую или иную не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность в Калужской области либо получившие временное убежище в Российской Федерации;

Как видим, упор в Государственной программе делается именно на привлечение в Калужскую область соотечественников, желающих осуществлять трудовую деятельность и уже осуществляющих трудовую деятельность. Исключение сделано для лиц, получивших временное убежище в Российской Федерации. Так как Инне предоставлено временное убежище в РФ, требование о предоставлении трудового договора для неё являлось излишним.

Оформление миграционных документов зачастую оборачивается сложной проблемой для иностранных граждан, решить которую даже на первых этапах в состоянии лишь немногие из них. Так и гражданка Украины С. не справилась с этой проблемой самостоятельно (дело № 575-15). Она прибыла в Россию в 2014 году, некоторое время проживала в Санкт-Петербурге, где и приступила к оформлению документов, необходимых для проживания в России. Она прошла анкетирование, дактилоскопию и медицинское обследование, подала документы в территориальный орган УФМС России в г. Санкт-Петербург и получила справку о рассмотрении заявления.

После этого С. переехала в г. Обнинск и направила письмо в территориальный орган УФМС России в г. Санкт-Петербурге с просьбой переслать ее документы в УФМС.

Однако длительное время ее вопрос не решался, в связи с чем С. обратилась за помощью к Уполномоченному. Отсутствие свидетельства о предоставлении временного убежища препятствовало заявительнице в осуществлении дальнейших юридически значимых действий по участию в Государственной программе и приобретению гражданства РФ.

Уполномоченный направил запрос УФМС. В результате С. предоставлено временное убежище. Это позволило ей продол-

жить оформление документов, необходимых для приема в гражданство РФ.

На личном приёме граждане Украины сообщают, что возникла проблема в том, что документы жителей народных республик ДНР и ЛНР не признаются Российской Федерацией. Сейчас отсутствие такого статуса делает невозможным пересечение российской границы жителями ДНР и ЛНР, которые в силу разных обстоятельств не обладают действующими украинскими документами.

Эта проблема сейчас только назревает. Чем дальше, тем больше будет появляться людей с территории ДНР и ЛНР без украинских документов. Люди взрослеют и должны получать паспорта. Однако получать украинские паспорта для них крайне затруднительно. А документы ДНР и ЛНР в России официально не признаются.

Статус беженца не является выходом, поскольку его необходимо получать уже в России, но для этого нужно вначале пересечь границу. Не имея на руках действующих украинских паспортов, сделать это невозможно. Поэтому необходимо определить порядок признания документов ДНР и ЛНР на территории России.

### III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях государство и общество не должны оставлять такую категорию населения, как бедные, один на один со своими проблемами и бедами. Какими бы ни были экономические и финансовые ресурсы и возможности государства, они должны использоваться для организации социальной поддержки этих людей.

Лица без определенного места жительства, вне сомнения, представляют собой беднейшую и потому нуждающуюся в социальной помощи часть населения нашей страны.

Несмотря на усилия региональных властей, проблема лиц без определенного места жительства остается одной из самых острых, в рамках которой не решен целый комплекс не только социальных, но и организационно-технологических вопросов. Не определен статус лиц божж; отсутствует государственная система их учета; недостаточно развита сеть социальных учреждений для помощи указанной категории населения. Практически отсутствует система подготовки кадров (социальных работников, социальных психологов, социальных педагогов, медицинских психологов и т.п.) для работы с божжами.

Представляется необходимым создание и осуществление Целевой Федеральной программы по организации социальной поддержки и помощи божжам в России и решение следующих задач:

- организация научных исследований проблем бездомности в России;
- повышение эффективности профилактической работы по предупреждению бродяжничества;
- совершенствование правовой базы;
- предоставление божжам возможности комплексной социально-психологической и медицинской реабилитации (адаптации) с целью интеграции их в общество;
- создание материально-технической и финансовой базы для широкой сети социальных учреждений для бездомных;
- подготовка кадров специалистов различного профиля для работы с лицами божж;
- объединение усилий всех заинтересованных министерств и ведомств, общественных и благотворительных организаций в оказании помощи лицам божж.

Таким образом, для решения проблем лиц без определенного места жительства необходимо комплексное рассмотрение ситуации в социальном, социально-экономическом, правовом, медицинском и

морально-этическом аспектах. Крайне важно привлечение к организации помощи лицам бож общественных и благотворительных организаций. Не менее важно привлечение внимания широкой общественности к бездомным людям, особенно детям, чтобы само российское общество чувствовало ответственность за интеграцию этих людей в трудовую и духовную жизнь России.

Исходя из вышеизложенного, федеральное законодательство в сфере профилактики бродяжничества, попрошайничества и социальной защиты лиц без определенного места жительства нуждается в серьезном совершенствовании, которое повысит уровень социальной защищенности данной категории граждан и будет способствовать повышению их социальной реабилитации.

К сожалению, уважать таких людей или просто относиться к ним терпимо, с состраданием или с сочувствием наше общество пока не научилось. Не всем приходит в голову то, что каждый бож имеют право на жизнь и уважение. Бездомный гражданин – это в первую очередь человек. Каким бы он ни был. Мы можем бесконечно осуждать данных людей и отвергать эту проблему на корню. Вот только меньше бож от этого не станет. Хотя, наверняка общими усилиями можно сделать хотя бы одну «бездомную» жизнь немного счастливее...

Проведенный анализ проблемы и сформулированные Уполномоченным предложения и рекомендации по усовершенствованию социальной защиты лиц без определенного места жительства и лиц, попавших в экстремальную жизненную ситуацию, связанную с риском потери жилья, направлены на то, чтобы улучшить уровень их жизнеобеспечения, социализировать часть из них, снизив при этом общее количество лиц данной категории, привлечь внимание общества и негосударственных структур к оказанию им необходимой помощи. И тем самым обеспечить соблюдение конституционных прав лиц данной категории.

## **IV. РЕКОМЕНДАЦИИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

### **На федеральном уровне:**

1. Разработать нормативный правовой акт, определяющий основы федеральной политики в отношении бездомных, предусматривающий понятие бездомных людей, нуждающихся в государственной помощи, государственную систему их учета, создание единой базы данных о лицах без определенного места жительства и др. Прежде всего представляется необходимым разработать и принять следующие Федеральные законы: «Об основах профилактики бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства»; «О социальной реабилитации лиц, страдающих хроническим алкоголизмом и наркоманией», в том числе и лиц без определенного места жительства;

2. Внести ряд норм в Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», которые вводили бы регистрацию (учет) бомжей и бездомных и регламентировали порядок осуществления такой регистрации;

3. Разработать Федеральную Целевую программу по организации социальной поддержки и помощи бомжам, предусматривающую план мероприятий по профилактике бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства;

4. Принять Федеральный закон, регулирующий общественные отношения в сфере адаптации и реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы;

5. Восстановить в прежней редакции п. "г" ч. 1 ст. 97 УК РФ, признанный утратившим силу Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в УК РФ», и в главе 15 УК РФ законодательно закрепить порядок назначения, продления, изменения и прекращения принудительных мер медицинского характера к лицам, совершившим преступления и страдающим алкоголизмом или наркоманией;

6. Внести изменения в Федеральный закон от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», предусматривающие возможность применения принудительного лечения от алкоголизма и наркомании в учреждениях закрытого типа лиц, систематически употребляющих спиртные напитки, наркотики и допускающих на этой почве совершение правонарушений и преступлений, по решению суда.

## **Органам исполнительной власти Калужской области:**

1. Создать межведомственную комиссию по проблемам профилактики бродяжничества (определить организационные основы системы правового регулирования в отношении лиц без определенного места жительства, их медицинской, профессиональной и социальной реабилитации, провести работу по созданию соответствующей нормативно-методической и информационной базы, изучить контингент этой категории граждан, проверить созданную систему учреждений, осуществляющих профилактику бродяжничества и попрошайничества);

2. Разработать и принять комплексную программу мер по профилактике бродяжничества и попрошайничества в Калужской области;

3. Создать государственное учреждение «Областной пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства» и/или провести работу по созданию единой информационной базы о данных лиц БОМЖ и лиц, находящихся в экстремальной жизненной ситуации, связанной с риском потери жилья (по аналогии с Санкт-Петербургским государственным учреждением «Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства»);

4. Финансировать ГКУ СО «Калужский областной центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» в соответствии со сметой расходов (выделить средства на закупку предметов личной гигиены, мягкого инвентаря, средств для санитарных обработок, бензина для транспорта, ремонта полов, закупку инвалидных колясок, ремонта двора с целью создания доступной среды для инвалидов, ремонта санузлов первого этажа и др.) на текущий финансовый год;

5. Рассмотреть вопрос о выделении финансовых средств на осуществление медицинского обслуживания в ГКУ СО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» (обеспечение врачебными кадрами, организация процедурного кабинета);

6. Рассмотреть вопрос о выделении финансовых средств на функционирование сайта ГКУ СО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства»;

7. Рассмотреть возможность создания социальных учреждений для помещения лиц, находящихся в состоянии опьянения, утративших способность самостоятельно передвигаться;

8. Рассмотреть возможность организации мобильной службы социальной помощи бездомным гражданам «Социальный патруль», выявляющей бездомных людей (выездные бригады, пешие патрули) и состоящей из социального работника, юриста, психолога, волонтеров;

9. Рассмотреть возможность организации дополнительных пунктов обогрева (на вокзалах и т.п.) в холодное время года;

10. Рассмотреть возможность организации мобильного банного комплекса на базе обычного городского автобуса (оборудовать душевыми кабинами, нагревателем, баком с запасом воды и контейнером для слива – пример в г. Москва) для отправки по маршруту мест скопления бомжей;

11. Рассмотреть возможность организации регулярных рейдов «Безопасная Калуга» (в целях поиска бомжей, патруля жилых районов, выявления распития спиртных напитков, мусора во дворах и т.п.) при участии сотрудников полиции;

12. Рассмотреть возможность увеличения размера единовременного социального пособия на первоочередные нужды до решения вопросов с жильем и трудоустройством лицам, освободившимся из мест лишения свободы и не имеющим средств к существованию, предусмотренного Приказом Министерства по делам семьи, демографической и социальной политике Калужской обл. от 24.03.2010 № 149 «Об утверждении Положения о порядке предоставления лицам, освободившимся из мест лишения свободы и не имеющим средств к существованию, социального пособия на первоочередные нужды до решения вопросов с жильем и трудоустройством»;

13. Рассмотреть возможность организации и проведения благотворительных акций в государственных и муниципальных органах с привлечением общественности (Молодежного правительства Калужской области и др.) с целью сбора гуманитарной помощи клиентам ГКУ СО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» в соответствии со списком Приложения к настоящему докладу № 1; рекомендовать ознакомиться с деятельностью добровольческой службы «Милосердие» (<http://social.miloserdie.ru/service/313>) с целью участия в ее мероприятиях.

### **Законодательному Собранию Калужской области:**

1. Вернуться к рассмотрению законопроекта «О социальной адаптации и реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы», внесенного в 2013 году Уполномоченным.



**Главам администраций муниципальных образований Калужской области:**

1. Уделять особое внимание вопросам интеграции и реализации социальных прав мигрантов, контроля за неукоснительным соблюдением мигрантами норм, обычаев и правил поведения местного населения;

2. Провести мониторинг наличия свободного жилья, съемных жилых помещений с возможностью обеспечения в них регистрации и проживания соотечественников по месту жительства с дальнейшим информированием об этом прибывших соотечественников;

3. Оказывать содействие соотечественникам и гражданам Украины, вынужденно покинувшим места постоянного проживания, в постановке на миграционный учет и обустройстве на новом месте жительства.

**Некоммерческим организациям, осуществляющим свою деятельность на территории Калужской области:**

Рассмотреть возможность внедрения проекта «Поддержка лиц без определенного места жительства» (возможные мероприятия: осуществление медико-социального патронажа бездомных престарелых граждан и инвалидов в стационарах, организация пунктов питания бездомных, организация пунктов (палаток) обогрева в период холодов и т.п.), используя средства государственной поддержки, выделенные в качестве грантов, субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям.

## **V. ПРИЛОЖЕНИЯ**

### **№ 1**

#### **Основные потребности ГКУ СО КО «Калужский областной социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства»**

- подгузники для взрослых «SENISTANDART» LARGEN<sup>№3</sup>;
- стиральные порошки для автоматической стирки, чистящие и моющие средства (стиральный порошок автомат (колор) 6 кг. или 9 кг; санокс гель для сантехники 750 мл; ч/с Пемолукс 400 гр.; бумага туалетная 100 м);
- педикулицидное средство – НИТТИФОР крем 1%, 115 гр;
- краска для окрашивания скамеек, беседки учреждения социального центра;
- одежда:
- обувь, резиновые тапки размера 39-43;
- водолазки, джемпера, кофты;
- спортивная одежда, футболки;
- нижнее белье, носки;
- предметы личной гигиены (мыло, расчески, зубные пасты, щётки, бритвенные принадлежности);
- посуда, столовые приборы;
- канцтовары;
- постельное белье, полотенца;
- продукты питания в индивидуальных упаковках, не требующие хранения в холодильнике.

### **№ 2**

#### **Справочник бездомного**

Справочник размещен на сайте Уполномоченного по правам человека в Калужской области по адресу

<http://www.ombudsman.kaluga.ru/library/?content=docs&folder=129>

Отзывы и замечания можно присылать по адресу:  
Россия, 248000, г. Калуга, пер. Старичков, 2А, офис 204  
Уполномоченный по правам человека в Калужской области  
Тел.: 8(4842)500-100; т./ф. 8(4842)565-949  
e-mail: [ombudsman@adm.kaluga.ru](mailto:ombudsman@adm.kaluga.ru)  
Интернет-сайт: [www.ombudsman.kaluga.ru](http://www.ombudsman.kaluga.ru)

**Юрий Иванович Зельников**

**О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЛИЦ  
БЕЗ ОПРЕДЕЛЕННОГО МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА  
И ЛИЦ, ПОПАВШИХ В ЭКСТРЕМАЛЬНУЮ  
ЖИЗНЕННУЮ СИТУАЦИЮ, СВЯЗАННУЮ  
С РИСКОМ ПОТЕРИ ЖИЛЬЯ**

**Специальный доклад  
Уполномоченного по правам человека  
в Калужской области**

Подписано в печать 28.12.2016. Формат 60x84/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Объем 4,75 усл. печ. л.  
Тираж 100 экз. Заказ № 603.

Отпечатано «Наша Полиграфия»,  
г. Калуга, Грабцевское шоссе, 126.  
Тел. (4842) 77-00-75