

Специальный доклад

Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан

«О соблюдении прав лиц без определенного места жительства и лиц, утративших социальные связи, в Республике Башкортостан»

2012 г.

Специальный доклад подготовлен в соответствии со статьей 20 Закона Республики Башкортостан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» на основе мониторинга соблюдения прав лиц без определенного места жительства.

Выявлено, что из всех социально уязвимых категорий граждан, соблюдение прав и свобод которых было проанализировано Уполномоченным по правам человека в Республике Башкортостан, в худшем положении находятся лица без определенного места жительства. Общество их отторгает, близким и родственникам они не нужны, для большинства институтов государства такие люди – источники проблем.

Тем не менее, эти лица, как и все граждане и неграждане, обладают предусмотренными Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Башкортостан правами и свободами, для реализации которых должны иметься все необходимые возможности.

Общая ситуация

Официальной статистики численности граждан этой категории как по России в целом, так и по Республике Башкортостан не существует. Об этом свидетельствует информация, предоставленная ГУ – Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Башкортостан (8 человек), Министерством здравоохранения Республики Башкортостан, ФГУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Республике Башкортостан» (1 человек), Министерством труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан (1 500 человек), МВД по РБ (68 человек), УФМС по РБ (229 человек), администрациями муниципальных районов и городских округов (от 1 до 68 человек) по запросу Уполномоченного.

В настоящее время в республике функционируют 3 учреждения социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий. Социальную и другую помощь в них получил 2 501 гражданин.

Таким образом, реально оценить масштабы проблемы сложно: каждое учреждение, работающее с этими людьми, ведет свою статистику. Причем в одних (социальных) учреждениях учитываются количество обращений и количество оказанных услуг, в других (правоохранительные органы) – количество задержаний, преступлений, совершенных гражданами указанной категории.

Такую регистрацию можно признать только как количественный показатель оказания социальных услуг, материальной и натуральной помощи, содействия в получении документов, пресечения и раскрытия преступлений и правонарушений и т. п.

При этом ни одно ведомство не располагает информацией о числе лиц, оказавшихся без определенного места жительства и занятий, и лиц, утративших социальные связи. Законодательно вопросы обеспечения пенсиями, жильем, медицинским обслуживанием, предоставления возможности трудоустроиться не урегулированы, что препятствует максимальной реабилитации этой категории граждан.

Сегодня социальные институты государства ориентированы не на выявление и устранение причин и условий появления бездомности, а на уменьшение неблагоприятного влияния ее последствий.

Основные причины бездомности и бродяжничества

На наши вопросы в ходе посещения социальных учреждений для лиц без определенного места жительства в Отделении социальной помощи лицам без определенного места жительства Калининского района г. Уфы (п. Шакша), ГУ «Республиканский комплексный социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» в г. Уфе, филиале социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, с отделением социальной помощи лицам без определенного места жительства КЦСОН г. Салавата о причинах своего положения пациенты отвечали, что начали бродяжничать из-за неустроенности в семье,

злоупотребления алкоголем или наркотиками, потери жилья. Среди опрошенных были и лица, страдающие психическими расстройствами, заявившие, что им нравится такой образ жизни.

В основном группа лиц без определенного места жительства пополняется людьми, потерявшими жилье вследствие его продажи при отсутствии стабильного заработка, выселения из ведомственного жилья наймодателями или из квартир родственниками при различных обстоятельствах, после отбытия наказания в местах лишения свободы и вынужденной миграции. Среди них встречаются и бывшие воспитанники детских домов, ставшие жертвами преступлений в жилищной сфере. Немалую роль в появлении бездомных играют также «черные риелторы».

Изменение ситуации возможно только при устранении условий, способствующих утрате жилья, в том числе необходим пересмотр норм Жилищного кодекса Российской Федерации, позволяющих выселение граждан без предоставления другого жилого помещения.

Особый контроль следует обеспечить за сохранением и эксплуатацией жилья, закрепленного за детьми, находящимися в учреждениях общественного воспитания, и лицами, отбывающими наказание в местах лишения свободы. Довольно часто такое жилье по истечении определенного времени и из-за отсутствия присмотра приходит в негодность, заселяется другими людьми или продается. Выйдя из стен названных учреждений, граждане, потеряв жилье, автоматически пополняют ряды бездомных. Временное жилье им не предоставляется, маневренный жилищный фонд во многих районах и городах, как выяснилось в результате проведенного Уполномоченным анализа, отсутствует.

Проблемы регистрации

В соответствии со статьей 27 Конституции Российской Федерации «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации,

имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». Однако право людей на получение определенной социальной помощи связано с регистрацией по месту пребывания (жительства). Ее отсутствие не только лишает возможности получения пособий, пенсий, трудоустройства, но и влечет ответственность, предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законом Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» установлено, что временным местом пребывания может быть гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина. Никакие другие места, в которых имеет право проживать гражданин, в нем не указаны.

Таким образом, лица без определенного места жительства, проживающие в подвалах и на чердаках, в тепловых камерах и т. п., нарушают закон. Ситуация усугубляется отсутствием у них паспортов и каких-либо других документов, удостоверяющих личность. Часто работа по оказанию помощи таким гражданам в оформлении документов проводится по инициативе служб социальной защиты, центров помощи семье и детям, органов внутренних дел, иногда самих граждан. Сегодня функция выдачи им паспортов перешла от органов внутренних дел к Управлению Федеральной миграционной службы по Республике Башкортостан.

Работа учреждений социальной помощи

Основные мероприятия по помощи бездомным людям проводятся органами социальной защиты населения, другими государственными и муниципальными учреждениями такого профиля. Эта работа носит, как правило, заявительный характер. Лицам без определенного места жительства выдаются продуктовые наборы, одежда и обувь, оплачивается госпошлина

при получении паспорта, выделяются средства, необходимые для проезда к месту жительства, оказывается по возможности содействие в лечении.

Как было отмечено, в республике действуют 3 социальных учреждения по предоставлению помощи лицам без определенного места жительства. ГУ «Республиканский комплексный социальный центр по оказанию помощи лицам без определенного места жительства» работает в Уфе с 27 мая 2003 года, рассчитан на 39 мест единовременного проживания. С начала текущего года отделениями Центра обслужено 2 490 человек. В п. Шакша действует Отделение социальной помощи лицам без определенного места жительства Калининского района г. Уфы на 25 мест, за полугодие 2012 года здесь оказана помощь 900 гражданам. В филиале социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, с отделением социальной помощи лицам без определенного места жительства КЦСОН г. Салавата имеется 40 мест, за 2011 год в нем обслужено 220 человек.

Посильную помощь лицам без определенного места жительства могут оказать в некоторых благотворительных организациях, структурах Православной Церкви, ЦДУМ России в г. Уфе и др.

Однако этого явно недостаточно, так как люди в указанных социальных учреждениях получают только «скорую» социальную помощь, фактически работа по реабилитации лиц без определенного места жительства в широком смысле этого слова не ведется. Для полноценной работы недостаточно правовой базы, кадрового потенциала, финансового обеспечения. Необходимо дальнейшее развитие в республике государственной сети таких учреждений, в том числе центров и социальных общежитий (гостиниц) для проживания лиц без определенного места жительства, прошедших комплекс реабилитационных мероприятий, имеющих работу и вставших на путь социализации.

Медицинская помощь

Статья 41 Конституции Российской Федерации декларирует право

каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая «в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений».

Однако лечение и санитарная обработка лиц без определенного места жительства осуществляется учреждениями здравоохранения только в тот момент, когда они в силу тех или иных обстоятельств попадают в больницы. Плановые обследования граждан данной категории не проводятся, так как в республике отсутствуют отдельные пункты их санитарной обработки.

Медицинское страхование должен обеспечивать Республиканский фонд обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан по предоставлению списков лиц без определенного места жительства органами местного самоуправления при наличии регистрации указанных граждан по месту жительства. Без нее бездомным не выдают полисы медицинского страхования, в результате чего в больницах их обслуживают за счет других пациентов.

Возникает и еще одна проблема: что делать после проведения лечения, если человек не может самостоятельно передвигаться из-за тяжести заболевания и не имеет документов, подтверждающих личность? Выход из подобной ситуации видится в размещении бездомных в хосписах.

Проблема занятости

Эта проблема требует особого рассмотрения: через службы занятости устроиться на работу людям без определенного места жительства невозможно, так как они должны быть признаны безработными и состоять на учете, а без документов, удостоверяющих личность, это неосуществимо. Их также нельзя направить на общественные работы и создаваемые временные рабочие места – такие услуги оказываются только по месту постоянного проживания граждан.

Некоторые бездомные самостоятельно находят работу, где отсутствует

официальное оформление, что небезопасно и может грозить рабством. Люди, работающие за «кров и стол», оказываются заложниками ситуации.

Правонарушения и преступления

Многие из граждан без определенного места жительства и занятий, утратившие социальные связи, являются потенциально криминальной частью общества.

Анализ административной практики свидетельствует, что из года в год количество правонарушений, совершенных этой категорией лиц, растет.

По данным МВД по РБ, в первом полугодии 2012 года в республике лицами без определенного места жительства совершено 424 преступления, что в 3,1 раза больше, чем в аналогичный период 2011 года. В структуре раскрытых такие преступления составляют 1,8 %.

Часто указанные граждане не только совершают преступления, но и сами становятся объектом жестокого обращения со стороны окружающих. В первом полугодии в Башкортостане в отношении лиц без определенного места жительства совершено 18 преступлений, в том числе 5 убийств, 5 фактов причинения тяжкого вреда здоровью.

Граждане Российской Федерации могут самостоятельно реализовывать в полном объеме свои права и свободы с 18 лет, при этом их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц. Однако обязанности, предусмотренные для каждого Конституцией Российской Федерации, лицами без определенного места жительства не выполняются, никакой ответственности за это они не несут.

Данная ситуация обусловлена отсутствием учета таких людей, а также тем, что привлечение к ответственности за совершение противоправного деяния возможно только при установлении личности нарушителя на основании документов. Граждане, о которых идет речь, как правило, их не имеют.

Кроме того, нахождение лиц без определенного места жительства в

общественных местах представляет определенные неудобства для окружающих, особенно для детей. Положение усугубило прекращение существования приемника-распределителя при МВД для бездомных в г. Уфе. Прежде в нем устанавливалась личность граждан без документов, выдавались справки для получения паспорта, велась разъяснительная работа. К сожалению, в настоящее время установить личность отдельных граждан (неграждан) стало сложно. Сотрудники социальных учреждений, работающие с лицами без определенного места жительства, высказывают предложения о возобновлении работы приемников-распределителей при органах внутренних дел.

На основе анализа мониторинга соблюдения прав лиц без определенного места жительства и лиц, утративших социальные связи, в Республике Башкортостан, проведенного Уполномоченным, предлагается:

- ввести централизованный учет лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, в том числе лиц, освободившихся из мест лишения свободы;

- создать республиканский банк данных с информацией о численности, возрастно-половой структуре, профессии и другими сведениями, необходимыми для решения проблемы расселения, занятости, адаптации к нормальной жизни лиц без определенного места жительства; разработать механизм обмена информацией с органами здравоохранения, социальной защиты населения, другими организациями о вновь выявляемых лицах без определенного места жительства;

- рассмотреть возможность открытия в крупных городах республики дополнительных центров социальной адаптации лиц без определенного места жительства;

- распространить в местах скопления лиц без определенного места жительства справочную информацию об учреждениях и организациях, которые могут оказать помощь людям, попавшим в экстремальную

ситуацию;

– в целях профилактики распространения инфекционных заболеваний открыть специализированные санитарные пропускники для проведения санитарной обработки лиц без определенного места жительства, а также прачечные самообслуживания;

– в целях обеспечения поступления в лечебные учреждения денежных средств по полисам обязательного медицинского страхования при лечении лиц без определенного места жительства организовать предоставление списков таких граждан Республиканскому фонду обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан для выдачи страховых полисов;

– своевременно принимать меры по постановке на предварительный регистрационный учет детей-сирот, не имеющих закрепленного жилья, и по созданию мест временного поселения граждан из числа лиц этой категории на период между выпуском из образовательного учреждения и приобретением собственного жилья.

Уполномоченный по правам человека
в Республике Башкортостан

Р.Каюмов