

# **СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД**

**«О соблюдении прав лиц без  
определенного места жительства и лиц,  
утративших социальные связи»**

2008 год

Доклад подготовлен в соответствии со ст. 20 Закона Алтайского края «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае». В его подготовке приняли участие специалисты Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности, Главного управления внутренних дел по Алтайскому краю, Центра социальной реабилитации лиц без определенного места жительства.

Написанию доклада предшествовало изучение работы по исполнению федерального и местного законодательства и сложившейся ситуации по обозначенному вопросу в органах внутренних дел, учреждениях здравоохранения и медицинского страхования, социальной защиты населения, органах местного самоуправления, иных краевых и муниципальных органах и организациях.

### **Общая характеристика состояния дела**

Глубокое реформирование всех сфер жизни общества породили такое негативное явление как появление групп людей, обладающих неясным правовым статусом. Их называют лицами без определенного места жительства (Бомжами), либо бездомными.

По данным последней переписи населения в крае было зарегистрировано 2032 лица без определённого места жительства. В Барнауле 843, Бийске 273, Рубцовске 256, Славгороде 214 человек. К этим данным следует относиться критически. Официальной статистики численности граждан этой категории не существует. Есть лишь данные о количестве учреждений социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий, а также о количестве граждан, обслуженных в них. Поэтому реально оценить масштабы проблемы невозможно. Каждое учреждение, работающее с такими людьми, ведет свой учет. Причем, в одних (социальных) учитываются количество обращений и количество оказанных услуг, в других (правоохранительные органы) количество задержаний, преступлений, совершенных гражданами из числа лиц этой 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 знает общего количества людей, оказавшихся без определенного места жительства и занятий и утративших социальные связи.

Анализ законодательства показывает, что государство ориентируется не на выявление и устранение причин и условий появления бездомности, а на уменьшение неблагоприятного влияния её последствий. Фактически идёт борьба со следствием проблемы, а не с причиной ее возникновения.

В декабре 2006 года, в крае принята Концепция защиты основных прав и свобод человека и гражданина. Этим документом лица без определенного

места жительства отнесены к категории особо нуждающихся в защите основных прав. Признано целесообразным введение системы их учета с организацией медико-социальных центров оказания этим людям необходимой помощи.

Вместе с тем, ни краевым, ни федеральным законодательством этот вопрос не урегулирован, как и ряд других - обеспечения пенсиями, жильем, возможности трудиться. Ранее действовавшие нормативные документы об ответственности за тунеядство, а также Указ Президента Российской Федерации от 02.11.1993 «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества» признаны утратившими силу.

Министерство внутренних дел РФ предлагает реанимировать «советскую» статью, предусматривающую ответственность за бродяжничество и ведение паразитического образа жизни, т.к. понимает свою обязанность оградить общество от сомнительного «удовольствия» общаться с бездомными людьми. Другими словами - проблема требует законодательного решения.

### **Причины бездомности различны.**

Во время социологического исследования было выяснено, что половина опрошенных начали бродяжничать из-за неустроенности в семье; 12% в виду миграции; около 9% злоупотребляли алкоголем и наркотиками. Часто бездомность является следствием недееспособности лица из-за психического расстройства и, в связи с этим, неадекватной оценкой своих действий и поступков.

Однако, главной причиной пополнения этой группы людей новыми лицами без определённого места жительства является отсутствие жилья. Каждый пятый бездомный, не имея стабильного заработка, продал собственное жилье. 16 % выселены из ведомственного жилья наймодателями, либо выселены из квартир родственниками; 13 % лишились его в связи с расторжением брака; 12 % потеряли жилплощадь во время отбытия наказания в местах лишения свободы и вынужденной миграции; около 7 % бывшие воспитанники детских домов и школ-интернатов; 5,2 % стали жертвами афер с жилплощадью. Лишь немногие потеряли крышу над головой в результате стихийных бедствий. Ввиду этого, одни стали «временно бездомными», другие «хронически бездомными», чей удел - ютиться в землянках, подвалах и подъездах домов, в недостроенных или заброшенных зданиях, тепловых камерах и т.п.

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

Немалую роль в появлении бездомных играют так называемые «черные риэлтеры», с участием которых многие люди остаются без крова.

*К Уполномоченному обратился гражданин Б., которому предложили обмен его благоустроенной квартиры в г. Барнауле на якобы равноценную в*

*селе Шелаболиха. Предложенное жильё оказалось общежитием, где он и проживает в настоящее время. Денежная компенсация за обмен ему не выплачена. Как выяснилось позже, здание общежития, в аварийном состоянии. Разрушена кирпичная кладка стен, глубокие трещины в перегородках. В некоторых не занятых квартирах нет окон, дверей, отопления. «Приобретение» такого жилья, мало чем отличается от проживания на улице.*

*Сейчас под контролем государственной жилищной инспекции края владельцы здания приводят его в жилое состояние. Уже восстановлены кладка стен и отопление, остеклены окна.*

Особый контроль необходим за сохранением и эксплуатацией жилья, закрепленного за детьми, находящимися в учреждениях общественного воспитания и лиц, находящихся в местах лишения свободы. Довольно часто случается, что со временем, и из-за отсутствия присмотра, такое жильё приходит (или его приводят) в негодность, либо заселяют другими людьми, или просто продают. Выйдя из стен названных учреждений, граждане, не имея жилья, автоматически пополняют ряды бездомных. Временное жильё им не предоставляется. Исключением являются города Барнаул, Рубцовск, Яровое и Калманский район, где в рамках оказания услуг оно иногда выделяется в квартирах маневренного жилищного фонда.

### **Свобода передвижений, регистрация.**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации «...каждый, кто законно находится в России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства...». Вместе с тем, следует иметь в виду, что право людей на получение определенной социальной помощи «привязано» к регистрации по месту пребывания (жительства). Её отсутствие не только лишает возможности получения пособий, пенсий, возможности трудоустройства, но и влечет ответственность, предусмотренную Кодексом об административных правонарушениях РФ.

Закон "О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", устанавливает, что временным местом пребывания гражданина может являться 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 может проживать гражданин, в нём не указаны.

Таким образом, лица без определенного места жительства, находясь в подвалах и на чердаках, тепловых камерах и т.п., нарушают закон. Ситуация усугубляется отсутствием у них паспортов и каких-либо других документов, удостоверяющих личность. Часто работа по паспортизации проводится по инициативе служб социальной защиты, центров помощи семье и детям, иногда самих граждан и органов внутренних дел. Сегодня эта функция перешла от милиции к Управлению Федеральной миграционной службы. Судя по данным, поступающим от бездомных и из мест их временного

пребывания, ни в одном отделении УФМС края не отлажен механизм, облегчающий и ускоряющий процесс получения паспорта.

После обращения Уполномоченного к руководству УФМС появились некоторые положительные изменения, но оформление документов продолжает занимать очень долгое время. Не обозначены конкретные должностные лица, которые не только бы помогали в восстановлении документов, получении гражданства, но и использовали право государства на депортацию за пределы своей территории лиц, незаконно находящихся в крае и имеющих гражданство другой страны.

Следует отметить, что активно проводимая в последнее время работа по паспортизации лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, их адаптации к жизни после освобождения из колоний, пока проблем не уменьшает.

В 2006 году 521 человек, отбыв наказание, освободились из мест лишения свободы без паспортов, что составляет 13 % от их общего числа. За 10 месяцев 2007 года их было уже 349 человек. Из них, почти каждый пятый не гражданин России, которых после освобождения за пределы страны не депортируют. Несложно предположить, какой путь изберут для себя ранее судимые люди, не имеющие документов.

### **Развитие сети учреждений социальной помощи.**

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 05.11.1995 «О мерах по развитию сети учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определённого места жительства и занятий» в крае принимаются некоторые меры к его выполнению.

Основные мероприятия с бездомными людьми проводятся органами социальной защиты населения, другими государственными и муниципальными учреждениями такого профиля. Эта работа носит, как правило, заявительный характер. Им выдаются продуктовые наборы, одежда и обувь, оплачивается госпошлина при получении паспорта и выделяются средства необходимые для проезда к месту жительства, оказывается содействие в лечении.

С 2003 года в Барнауле успешно работает краевой Центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства. Это, пока единственное учреждение, ориентированное на оказание комплекса социальных услуг.

Центр рассчитан на 68 мест единовременного проживания. Ежегодно в него обращаются за помощью около 1,5 тысяч человек. Половина из них - лица без определенного места жительства. Другую часть составляют люди, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации. Здесь психологическая служба проводит первичную адаптацию человека в социально-здоровой среде, снимает психологическую напряженность. Помощь в оформлении таким людям пенсий, пособий, инвалидности, определение их в стационарные учреждения социальной защиты населения - одна из основных забот сотрудников Центра. Только за 11 месяцев 2007 года 19 гражданам

подготовлены документы для получения пенсии, 21 направлен в стационарные учреждения социальной защиты, 9 оказана помощь в прохождении ВТЭК.

В среднем за год в крае возвращаются из мест лишения свободы около 5 тысяч граждан, многие из них находят временный приют в Центре. По статистике каждый третий освободившийся утратил социальные связи, нуждается в бытовом и трудовом устройстве, материальной и медицинской помощи. В 2006 году их было - 591 человек, больше 470 стали посетителями Центра за 11 месяцев 2007 года.

В докладе «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае в 2006 году» ставился вопрос о необходимости организации аналогичных центров в других городах и районах края.

Готовится к открытию такое учреждение в городе Бийске. Здесь будут принимать одновременно до 50 человек. Администрация города правильно считает, что это поможет снять остроту вопроса.

Говоря об аналогичной проблеме в Рубцовске, следует отметить, что «Главалтайсоцзащитой» дом-интернат для престарелых и инвалидов в этом городе перепрофилирован в специальный. Задачей данного учреждения является обеспечение постоянного проживания лиц ранее судимых и неоднократно привлекавшихся к административной ответственности за нарушение общественного порядка при проживании в других домах – интернатах. Но это учреждение не снимает территориальной напряженности, связанной с бездомными в городе. Два года городские власти ведут переписку о необходимости открытия Центра социальной реабилитации и адаптации для граждан, попавших в экстремальную ситуацию. Подобрано пригодное помещение, разработан проект Устава учреждения. Но вопрос до настоящего времени не решён.

195 приходов Барнаульско – Алтайской Епархии занимаются социальным служением, оказывая посильную помощь лицам без определённого места жительства. При Георгиевском православном храме в городе Новоалтайске и Михайло–Архангельской церкви в городе Рубцовске открыты столовые для престарелых и бездомных людей. Ежедневно около 100 человек получают горячее питание. Имеются случаи, когда они живут при храмах, помогая вести церковное хозяйство.

Духовенство Епархии выражает готовность к сотрудничеству с государственными и общественными организациями по вопросу оказания помощи нуждающимся и просит администрацию города Барнаула выделить для открытия благотворительной столовой помещение по ул. Партизанской. Они вправе рассчитывать на такой признательный шаг со стороны власти города.

На одной из улиц Барнаула работает пункт горячего питания, организованный религиозным католическим центром «Каритас». Вместе с пищей, нуждающиеся получают одежду, обувь, средства гигиены, при необходимости им оказывается медицинская помощь. В день здесь обслуживают до 70 человек.

Однако, всего этого явно недостаточно. Необходимо развитие государственной сети таких учреждений, в том числе Центров и социальных общежитий (гостиниц) для проживания лиц без определённого места жительства, прошедших комплекс реабилитационных мероприятий, имеющих работу и вставших на путь социализации.

## **Охрана здоровья**

Конституция РФ 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...». Его реализация осуществляется в соответствии с Основами законодательства об охране здоровья и законом «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», а также государственными Программами оказания бесплатной медицинской помощи гражданам.

Лечение и санитарная обработка лиц без определенного места жительства проводится учреждениями здравоохранения только в тот момент, когда они в силу тех или иных обстоятельств попадают в больницы. Такие мероприятия носят случайный характер. Плановых обследований лиц данной категории не проводится. В крае нет пунктов их санитарной обработки.

Положительным примером является дежурство бригады «скорой» медицинской помощи на одной из улиц г. Бийска. Здесь, вместе с социальными работниками, организовавшими пункт горячего питания, им оказывается и медицинская помощь.

Органам управления здравоохранением необходимо изучение и применения подобного опыта на других территориях.

В лечебные учреждения края ежегодно госпитализируется до 250 лиц без определенного места жительства. Больше всего их обслуживается в больницах №1 и №3 Барнаула. Пятью отделениями МУЗ «Городская больница № 3» в 2006 году пролечено 90, а за 9 месяцев этого года 51 гражданин без определённого места жительства.

Медицинское страхование данных лиц должно осуществляться территориальными отделениями ТФОМС по представлению списков органами местного самоуправления при наличии их регистрации по месту жительства. Из-за её отсутствия, бездомные не имеют полиса медицинского страхования, в результате чего, в больницах обслуживают эту категорию граждан за счёт остальных больных.

Проблемой является вопрос, что делать с этими людьми после проведения лечения? Хорошо, если человек может ходить, встал и ушел. А если он не может самостоятельно передвигаться, а еще и без документов, подтверждающих личность? В ущерб основной работе врачам приходится организовывать восстановление документов, оформлять инвалидность, пенсию, помещать таких людей в дома - интернаты. Специальных работников для этого в больницах нет.

*С такой проблемой столкнулся бездомный И., проходивший лечение в*

*КГУЗ «Краевая туберкулезная больница №1» и обратившийся к Уполномоченному по поводу оказания помощи в оформлении паспорта. Ранее заявитель, родившийся в Алтайском крае, проживал в г. Семипалатинске, документы, удостоверяющие личность утрачены. По просьбе Уполномоченного ему оказана материальная помощь на оплату процедур, связанных с восстановлением документов.*

*Аналогичная ситуация и с пациентом Лебяжинской туберкулёзной больницы Т. Здесь, в больничной палате, он проживает больше двух лет. Попав из Казахстана на Алтай, и имея, кроме туберкулёза неврологическое заболевание, он плохо говорит, почти не передвигается, но инвалидность оформить без гражданства не может. Дальним родственникам, которые у него есть, он не нужен. Проблема этого больного человека вероятно не будет решена в обозримом будущем.*

Решением в такой ситуации могут быть «койки сестринского ухода», открытые в своё время в участковых больницах. Главным управлением Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности поднимается вопрос о передаче этого «кочного фонда» и его пациентов из органов здравоохранения в ведение органам социальной защиты населения. Если и есть в том необходимость, нужно сделать это так, чтобы при «разделе имущества» не пострадали люди, которые сегодня получают медицинскую помощь, а иногда просто доживают свои последние дни на «социальных» койках.

### **Проблема занятости.**

Эта проблема требует особого рассмотрения. Через органы службы занятости устроиться на работу людям без определённого места жительства невозможно, т.к. они должны быть признаны безработными и состоять на учете. Без документов, удостоверяющих личность, это невозможно. Их нельзя направить на общественные работы и создаваемые временные рабочие места. Эти услуги оказываются только по месту постоянного проживания граждан.

Часто бездомные самостоятельно ищут работу, за которую можно получить деньги без оформления документов, что небезопасно для тех, кто сумел это сделать. Речь здесь идёт не столько о нарушении трудового законодательства, сколько об элементарном рабском труде. Люди, работающие за «кров и стол» оказываются заложниками ситуации.

*К Уполномоченному обратилась Л. с сообщением о том, что один из фермеров Первомайского района использует труд бездомных людей за предоставляемое скудное питание. Рабочие часто болели. Случалось и умирали. А после их тела просто закапывались. При этом никаких документов по поводу смерти не оформлялось.*

*Проверка подтвердила эти факты.*

*Работал батрак-призрак и умер батрак-призрак. Не осталось о нём (на этом отрезке его жизни) ни одного документального свидетельства. А ведь не исключено, что кто-то и когда-то его потерял и пытается найти. Но*



*найти того, кто просто «призрак» невозможно.*

*По заключению органов прокуратуры, работодатель избежал уголовной ответственности исключительно потому, что проведённое после эксгумации трупов судебно-медицинское исследование, не установило обстоятельств, свидетельствующих о криминальном характере смертей. За нарушение трудового законодательства он привлечен к ответственности.*

*К сожалению, у нас появились люди, которые не видят в другом, подобном себе, человека.*

Следует отметить попытки организовать занятость лиц без определённого места жительства в Локтевском районе, где летом их принимают на временные работы, но такое трудоустройство носит эпизодический характер.

Ежегодно около 100 человек, проживающих в Центре социальной адаптации, трудоустраиваются в Барнауле, благодаря временной регистрации по месту пребывания. За 11 месяцев 2007 года трудоустроено 74 человека. В Центре существует потребность расширения производственной базы, где бездомные могли бы зарабатывать деньги, частично оплачивая своё пребывание и обеспечивая своё существование.

Управлением Министерства юстиции по Сибирскому федеральному округу обобщен опыт работы специального Центра социальной адаптации для лиц, освобожденных из мест лишения свободы в Красноярском крае. За 12 лет его существования оказана помощь 7 тысячам гражданам. Уровень рецидивной преступности лиц, прошедших курс адаптации, в 2006 году составил 5,7 %, тогда как в целом по краю - 35 %.

Думается, такой опыт мог бы найти достойное применение в нашем крае.

## **Правонарушения и преступления**

Многие из граждан без определенного места жительства и занятий, утратившие социальные связи, являются потенциально криминальной частью общества. С целью выявления причастных к совершению преступлений и правонарушений указанных лиц, деятельность органов внутренних дел направлена на проведение единовременных массовых акций и индивидуальных мероприятий. Анализ административной практики свидетельствует, что из года в год количество правонарушений, совершенных этой категорией лиц, растёт (с 309 в 2002 до 596 в 2006 г). В первом полугодии этого года их было уже более 400.

Часто люди без определенного места жительства не только совершают преступления, но и сами становятся объектом жестокого обращения со стороны окружающих.

Не так давно весь край потрясли жестокие и бессмысленные по своей сути убийства группой из четырёх Бомжей девятнадцати себе подобных бездомных граждан (совершение стольких преступлений удалось доказать следственным органам). В ноябре нынешнего года два гражданина из числа

лиц этой категории лишили жизни двух женщин, ведущих аналогичный образ жизни. Поводом для совершения преступлений являлись мелкие ссоры, происходящие, как правило, в период распития спиртного. Совершались они по месту обитания потерпевших – в тепловых камерах, подвалах жилых домов, землянках и палатках.

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

Причин несколько. Первая кроется опять же в отсутствии какого – либо учёта таких людей. Вторая в том, 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, нередко можно столкнуться с ситуацией, создание которой не влечет какой-либо ответственности, однако представляет определенные неудобства для окружающих.

*В общественный транспорт входит гражданин без определенного места жительства, давно не мытый, имеющий (даже визуально просматриваемые) признаки кожных заболеваний, в грязной, истрепанной одежде, с кучей поклажи.*

*Что делать тем взрослым и детям, которые пользуются этим транспортом для поездки? Выйти и идти пешком, или выгнать из салона Бомжа?*

*Законом не предусмотрен алгоритм действий для охраны прав пассажиров, едущих в общественном транспорте, вынужденных находиться в непосредственной близости от человека, являющегося одновременно источником инфекции и эстетического уродства.*

*Можно оштрафовать его за безбилетный проезд - но у него нет денег для оплаты, можно высадить из общественного транспорта, но только с его согласия.*

*Кого и от кого нужно защищать в данной ситуации, и каким образом?? Чьи права более значимы и нуждаются в защите? Массы или одного.*

Аналогичные ситуации возникают не только в общественных местах. Обитая в подвалах домов, тепловых камерах, брошенных постройках и иных местах, отапливая свои «жилища», лица без определенного места жительства часто являются виновниками пожаров, создавая угрозу своей жизни и окружающих.

Такие и подобные ситуации возникают еще и потому, что лица без определенного места жительства не обладают информацией не только о возможности реализации своих прав через созданные для этих целей органы и учреждения, но и о необходимости выполнения своих обязанностей перед обществом.

Позитивный опыт по информированию лиц без определенного места жительства наработан общественной организацией «Врачи без границ». В местах массового пребывания бездомным выдают справочник–путеводитель и памятку с информацией, куда и как обращаться по вопросам госпитализации, возбуждения уголовного дела, получению материальной помощи и другим вопросам.

К сожалению, созданные для таких целей и работавшие до недавнего времени приёмники - распределители, прекратили своё существование. С точки зрения демократизации общества, возможно, это положительное явление, но, как оказалось, преобразование усугубило положение бездомных людей. Прежде в приёмниках – распределителях устанавливалась личность граждан без документов, выдавались справки для получения паспорта, велась другая работа. Теперь этого нет, как нет учреждений, которые бы заменили ранее существовавшие.

Как никто другой, понимают это люди, непосредственно работающие с лицами данной категории. В ряде учреждений, имеющих дело с лицами без определённого места жительства, высказываются предложения о возобновлении работы и приёмников – распределителей, и медицинских вытрезвителей при органах внутренних дел.

### **Выводы и рекомендации:**

Нет сомнений в том, что в крае имеются проблемы, возникающие с лицами без определенного места жительства. Их учёт никем не ведётся, тогда как, его проведение **предусмотрено Концепцией защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае**. Информация о их численности, возрастно-половой структуре, профессии и других показателях, необходимая для эффективного решения проблемы их расселения, занятости, адаптации к нормальной жизни, отсутствует. Её получение и есть основная задача сегодняшнего дня. Людям, которые не могут или не хотят вернуться к нормальному образу жизни, государство должно создать, хотя бы минимально приемлемые условия, чтобы они не погибали. А тем, кто может и хочет вернуться к нормальной жизни, нужно создать возможность такого возвращения.

Подготовка доклада, мнение членов Экспертного Совета при Уполномоченном по правам человека позволило сформулировать некоторые рекомендации, выполнение которых могло бы изменить ситуацию в лучшую сторону:

### **I. Главному управлению внутренних дел по Алтайскому краю.**

Во исполнение постановления Администрации Алтайского края от 01.12.2006 «Об утверждении Концепции защиты прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае» ввести централизованный учёт лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, в том числе из числа лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Разработать механизм обмена информацией с органами здравоохранения, социальной

защиты населения, другими организациями о вновь выявляемых лицах без определенного места жительства.

Организация учета позволит реально оценить масштабы бездомности, наметить пути ее решения.

## **II. Управлению Федеральной миграционной службы по Алтайскому краю.**

1. Совместно с управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Алтайскому краю в максимально короткие сроки решить вопрос документирования паспортом всех лиц, освобождающихся из мест лишения свободы и являющимися гражданами России.

Обеспечение документами позволит им эффективнее адаптироваться на свободе.

2. Определить штатных специалистов управления ФМС для документирования лиц без определенного места жительства во всех городах и районах края.

Выполнение данного мероприятия позволит максимально сократить время документирования лиц без определенного места жительства.

## **III. Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Алтайскому краю.**

Осуществлять контроль за своевременным оформлением заключения о необходимости принятия решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина, освобождаемого из мест лишения свободы, на территории Российской Федерации.

## **IV. Главному управлению по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.**

1. Принять меры к открытию в городе Рубцовске, а по – возможности, и в других городах Центров социальной адаптации лиц без определенного места жительства.

Открытие таких учреждений позволит обеспечить данным лицам ночлег и комплекс социальных услуг.

2. С целью информированности лиц без определенного места жительства разработать и опубликовать для массового использования справочник о наличии учреждений и организаций, которые могут оказать помощь людям, попавшим в экстремальную ситуацию.

3. Совместно с Главным управлением Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности рассмотреть возможность введения в штатное расписание медицинских учреждений, лечащих лиц без определенного места жительства, ставки социального работника.

Это позволит оперативно решать вопрос об определении судьбы пролеченного пациента после выписки.

#### 4. Совместно с органами местного самоуправления:

- изучить возможность выделения в жилых домах маневренного фонда (при наличии их на территории) социального жилья для временного проживания лиц без определенного места жительства;
- принять меры к открытию специализированных санитарных пропускников, где организовать санитарную обработку лиц без определённого места жительства, а также прачечных самообслуживания.

Организация таких мест позволит минимизировать распространение данными лицами инфекционных заболеваний.

#### **V. Управлению Администрации края по работе с административными органами.**

Совместно с управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Алтайскому краю изучить опыт работы Красноярского Центра социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы с целью принятия мер к созданию в крае учреждения с аналогичными целями и задачами.

Это позволит обеспечить оптимальную занятость освободившихся из мест лишения свободы и их эффективную социальную адаптацию.

#### **VI. Органам местного самоуправления.**

Обеспечить предоставление списков лиц без определённого места жительства Территориальному фонду обязательного медицинского страхования Алтайского края для обеспечения этой категории граждан страховыми полисами.

Это позволит обеспечить поступление в лечебные учреждения денежных средства по полисам обязательного медицинского страхования при лечении лиц без определенного места жительства.

#### **VII. Управлению Алтайского края по образованию и делам молодёжи.**

1. Совместно с органами местного самоуправления обеспечить контроль за сохранностью закрепляемого жилья за детьми – сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

2. Своевременно принимать меры по постановке на предварительный регистрационный учёт детей – сирот, не имеющих закреплённого жилья, и созданию мест временного поселения граждан из числа лиц этой категории на период между выпуском из образовательного учреждения и приобретением собственного жилья. Отчислять детей из учреждений общественного воспитания только при наличии реального жилья.

3. Принять меры по увеличению финансирования приобретения жилья лицам из числа детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей до реальных потребностей.

#### **VIII. Алтайскому краевому законодательному собранию.**

Инициировать внесение изменений в федеральное законодательство о

занятости (в части определения лиц без определенного места жительства и лиц, освободившихся из мест лишения свободы, как категорий граждан, для которых необходимо квотирование рабочих мест).

Принятие такого документа позволит законодательно закрепить обязанность работодателей выделения рабочих мест указанным лицам по направлениям службы занятости.

Уполномоченный по правам человека  
в Алтайском крае

Ю. Вислогузов

**Информация**  
**по результатам выполнения рекомендаций, изложенных в специальном**  
**докладе Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае**  
**«О соблюдении прав лиц без определенного места жительства и лиц,**  
**утративших социальные связи».**

июнь 2008 год г. Барнаул

В декабре 2007 года Уполномоченным по правам человека в Алтайском крае (далее-Уполномоченный), в соответствии со ст. 20 Закона Алтайского края «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае», подготовлен специальный доклад «О соблюдении прав лиц без определенного места жительства и лиц, утративших социальные связи» (далее - доклад).

В его подготовке приняли участие специалисты исполнительных органов государственной власти, муниципальных образований края, учреждений социальной защиты населения, правоохранительных органов.

Написанию доклада предшествовало изучение работы по исполнению федерального и местного законодательства по обозначенному вопросу в органах внутренних дел, учреждениях здравоохранения и медицинского страхования, социальной защиты населения, органах местного самоуправления, иных краевых и муниципальных органах и организациях.

Текст доклада, с целью исполнения рекомендаций, изложенных в нем направлен депутатам Алтайского краевого Совета народных депутатов, руководителям органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов, Губернатору Алтайского края, в другие заинтересованные организации.

С информационной целью доклад направлен в департамент развития социальной защиты Министерства здравоохранения и социального развития

Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах, представителям (доверенным лицам) Уполномоченного в Алтайском крае, в религиозные объединения.

Текст доклада опубликован в краевых средствах массовой информации, информационном бюллетене Уполномоченного «Права. Свободы. Человек» № 4 за 2008 год, размещен в Интернете.

С целью проведения обобщения выполнения рекомендаций, изложенных в докладе изучена ситуация, в целом по краю, в частности на семнадцати его территориях, публикации в средствах массовой информации и результаты экспертного опроса Института ресурсов человека и управления социальным здоровьем населения России ФГСУ, Центра социальной квалитметрии НИИ комплексных муниципальных исследований РАН, исследовательского комитета по социальной квалитметрии Российской ассоциации Союза социологов России, касающиеся исследования основных факторов и условий решения проблемы человека без определенного места жительства в современной России.

Установлено следующее.

Анализ публикаций в средствах массовой информации свидетельствует о том, что проблема формирования армии лиц без определенного места жительства, их деградации, толерантности в обществе, возникновения и существования конфликтов как внутри «своих групп», так и вне их, существующая на протяжении ряда лет уже перестала быть латентной, она все более заметна для общества, властей.

Задачей Уполномоченного при написании доклада являлось в первую очередь обращение внимания законодательных и исполнительных органов края на необходимость первоочередного решения проблемы, поскольку бродяжничество-это не только болезнь отдельного человека, это приобретающая массовый и необратимый характер болезнь общества.

В марте 2008 года в адрес Губернатора Алтайского края, начальника краевого Управления внутренних дел, прокурора края, а также главы г.Барнаула и Уполномоченного с открытым письмом обратилась группа родителей учеников одной школ города, двое учащихся которой серьезно пострадали в результате совершения лицами БОМЖ в отношении них преступления.

Это трагическое событие, в очередной раз, заставило задуматься о путях решения проблемы, о необходимости ограждения общества от маргинальных личностей, принятие мер для организации правового регулирования данного явления.

В ответ на обращение Уполномоченного от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации получено сообщение о том, что запланирована разработка нормативно-правовой базы для урегулирования ситуации по профилактике бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства, рода занятий, средств к существованию, а материалы доклада будут при этом использованы.

Проблема, затронутая в докладе актуальная и для других субъектов Российской Федерации, о чем свидетельствует интерес к ней со стороны Уполномоченных по правам человека других регионов.

Так, к ситуации с лицами БОМЖ возвращаются в докладах Уполномоченные по правам человека в Свердловской и Самарской областях, в журнале «Права человека» и информационном бюллетене Уполномоченные по правам человека в Калужской и Кемеровской областях соответственно.

В октябре-ноябре 2007 года Институтом ресурсов человека и управления социальным здоровьем населения России ФГСУ, Центром социальной квалиметрии НИИ комплексных муниципальных исследований РАН, исследовательского комитета по социальной квалиметрии Российской ассоциации Союза социологов России в ряде регионов России (в том числе и в крае) проведено исследование, целью которого являлось выяснение взглядов общества на условия решения проблемы лиц без определенного места жительства.

80 % респондентов отметили довольно частое столкновение с этими людьми в повседневной жизни, что позволило исследователям сделать вывод о том, что на Алтае лица БОМЖ-явление массовое, типичное для обычной жизни.

51 % считает, что проблема этих лиц должна решаться обществом и государством, отчасти самим человеком, а не решается в виду того, что в стране отсутствует общая стратегия преодоления этого явления (51 %), этому способствуют слабость и противоречивость правовой базы (49 %), неэффективность правоприменительной практики в борьбе с бездомностью (43 %), пассивность органов исполнительной власти (39 %). Работа краевых органов власти оценена как неудовлетворительная.

Вместе с тем, основная часть экспертов (80 %) говоря о необходимости искоренения бездомности, поддерживают принудительную практику организации помощи лицам БОМЖ в решении их жизненных проблем.

Другими словами, выбраться из параллельного мира без посторонней помощи нельзя.

Именно поэтому при подготовке доклада Уполномоченным сформулированы рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления, исполнение которых, безусловно, послужило бы изменению ситуации в лучшую сторону.

Органами внутренних дел по Алтайскому краю ведется централизованный учет лиц БОМЖ, совершивших преступления и правонарушения, сведения о них заносятся в интегрированный банк данных «Регион». Учитываются, таким образом, только те лица, которые в виду криминальности своего поведения попадают в правоохранительные органы.

Организация работы по учету лиц данной категории явно осталась на прежнем уровне, до настоящего времени существует межведомственная разобщенность и различные критерии подхода к данному вопросу. Оценить



реально масштабы бездомности по-прежнему невозможно.

Вместе с тем (по мнению ГУВД по Алтайскому краю) существуют необходимость в организации централизованного учета лиц БОМЖ Главным управлением по социальной защите и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (далее-Главалтайсоцзащита), а также в предоставлении органам внутренних дел права направлять лиц данной категории в полустационарные социальные учреждения.

Распоряжением Управления Федеральной миграционной службы по Алтайскому краю от 12.12.2007 года в городах Барнауле, Бийске, Рубцовске определены штатные специалисты территориальных управлений для документирования лиц без определенного места жительства.

Учитывая, что лица, данной категории документируются при непосредственном оказании им содействия со стороны специалистов социальных учреждений, где они временно обслуживаются, УФМС видит решение проблемы с паспортизацией лиц БОМЖ путем расширения сети социальных учреждений.

Вопрос документирования лиц, привлекаемых к уголовной ответственности и осужденных к лишению свободы осуществляется во взаимодействии с органами предварительного следствия и учреждениями, исполняющими наказание соответственно.

Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Алтайскому краю 14.05.2008 года проведено расширенное совещание с целью организации работы по своевременному оформлению заключения о необходимости принятия решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина, освобождаемого из мест лишения свободы, на территории Российской Федерации (в учреждениях уголовно-исполнительной системы края содержится 188 иностранных граждан).

В IV квартале 2008 г. Главалтайсоцзащитой запланировано опубликование справочника для информированности лиц БОМЖ о наличии учреждений и организаций, призванных оказывать им помощь.

В январе 2008 г. в г.Бийске введен в эксплуатацию «Центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства», рассчитанный на 44 места.

Работа по предоставлению списков лиц без определённого места жительства Территориальному фонду обязательного медицинского страхования Алтайского края органами местного самоуправления проводится повсеместно.

Введение в медицинских учреждениях, где оказывается медицинская помощь лицам без определенного места жительства, социального работника органами исполнительной власти края признано нецелесообразным, в виду небольшого количества бездомных пациентов.

Вместе с тем, поступающая из лечебных учреждений информация свидетельствует о бедственном положении дел при выписке данных пациентов.

Об этом же свидетельствует обращение Паршиной Л.М.,

поступившее в апреле 2008 года Уполномоченному по правам человека в Алтайском крае, в котором содержалась просьба об оказании содействия в устройстве в стационарные социальные учреждения двух лиц без определенного места жительства, один из которых проживал в МУЗ «Городская больница №3», второй- в МУЗ «Городская больница №6». При этом необходимость в их госпитализации прошла, а выписать из учреждения их было некуда.

Администрацией г. Бийска при формировании бюджета на 2009 год предусмотрена возможность введения в штатное расписание медицинских учреждений города (Центральная городская больница, городские больницы №1 и № 2) ставки социального работника для оперативного восстановления документов для лиц данной категории, проходящих стационарное лечение.

Большинство городов и районов края не имеют маневренного жилого фонда, этим объясняют невозможность предоставления лицам БОМЖ временного жилья.

Преимущественно эти лица проживают на «социальных койках» (г. Белокуриха, Локтевский район), там же подвергаются санитарной обработке.

Ряд территорий края, понимая значимость проблемы бездомных, провели работу, направленную на выделения мест для временного проживания.

Так, в общежитии МУП «Тепловодсервис» выделена комната, куда временно, после проведения санитарной обработки и медицинского обследования заселяются лица без определенного места жительства (Кулундинский район). Аналогично принимает таких людей общежитие для престарелых в с. Красногорское, общежитие для ветеранов в г. Камне-на-Оби.

Изыскивается возможность для предоставления временного жилья в городах Яровое и Славгороде.

В г. Рубцовске запланировано создание социальной гостиницы, а также выделение для временного проживания лиц без определенного места жительства трех комнат в муниципальном общежитии по ул. Громова, 30, где проводится реконструкция и ремонт.

Понимая остроту проблемы и значимость ее решения администрация г. Камня-на-Оби вышла в Администрацию края с ходатайством о рассмотрении возможности создания на базе бывшего межрайонного детского приюта, приюта для лиц без определенного места жительства.

Администрация г. Рубцовска повторно подготовила письмо с аналогичной просьбой в адрес руководителя Главалтайсоцзащиты.

Специализированные санитарные пропускники, с целью организации санитарной обработки лиц без определённого места жительства, а также прачечные имеются только на базе стационарных социальных учреждений для лиц без определенного места жительства (г. Барнаул, г. Бийск) и стационарных учреждений здравоохранения.

Администрацией г. Рубцовска планируется заключение с Территориальным отделом в г. Рубцовске, Рубцовском и Егорьевском районах Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю договора о

санитарной обработке лиц без определенного места жительства.

Управлением Алтайского края по образованию и делам молодёжи функции органа опеки и попечительства делегированы органам местного самоуправления, которыми обеспечивается контроль за сохранностью жилья, закрепленного за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

С целью решения проблемы обеспечения их жильем в направлении «Дети-сироты» подпрограммы «Дети и семья» краевой целевой программы «Дети Алтая» предусмотрено увеличение размера денежных средств, выделяемых из краевого бюджета на эти цели до 20 млн. рублей ежегодно, начиная с 2008 года.

Религиозные объединения при организации социального служения по-прежнему дают бездомным возможность питаться.

Барнаульской Епархией Русской православной церкви достигнута договоренность с городскими властями о выделении по ул. Ядринцева в г.Барнауле помещения для организации столовой для лиц, данной категории.

Церковью «Царство Божье» еженедельно по понедельникам в 13 часов на площади Спартака в краевом центре проводятся благотворительные обеды.

В г. Барнауле по ул. Мамонтова, 327 на базе Христианского кризисного центра для наркоманов и алкоголиков «Спасение» открыт Центр для лиц без определенного места жительства.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что произошла определенная активизация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в работе с лицами без определенного места жительства и утратившими социальные связи. Ряд рекомендаций, изложенных в докладе приняты как руководство к действию.

Безусловно, работа в существующем правовом поле, не искоренит бездомность как общественное явление.

Однако признание властью очевидности и пагубности проблемы, необходимости ее решения свидетельствует о том, что тема, затронутая Уполномоченным в настоящее время актуальна, а рекомендации, сформулированные в нем, стали источником для конструктивных действий для нормализации ситуации.