

Уполномоченный

по правам человека

в Самарской области



СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ ЛИЦАМ БЕЗ ОПРЕДЕЛЕННОГО МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА СОЦИАЛЬНОЙ И ИНЫХ ВИДОВ ПОМОЩИ

г. Самара
2021 г.

Оглавление

Введение	4
1. Актуальность вопросов оказания помощи лицам без определенного места жительства	6
2. О деятельности государственных учреждений Самарской области, оказывающих социальную помощь лицам без определенного места жительства	9
3. О некоторых проблемных вопросах, возникающих при оказании помощи лицам без определенного места жительства:	14
3.1. Недостаточность мест для временного пребывания или ночлега	14
3.2. Оформление (восстановление) паспорта гражданина Российской Федерации	18
3.3. Отсутствие взаимодействия между органами и учреждениями при оказании лицам без определенного места жительства социально-бытовых услуг и помощи в ресоциализации	19
4. Предложения и рекомендации	22

Введение

«...Правильнее, конечно, этих людей с улиц вообще забирать, чтобы социализировать их, чтобы они назад вернулись, в общество, это понятно, в социум. Если такое есть, а это есть, с этим надо работать, в том числе законодательно...»

В.В. Путин, Президент Российской Федерации¹

Всеобщая декларация прав человека провозгласила, что каждый человек **имеет право** на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, **жилище**, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания его здоровья и благосостояния, и **право на обеспечение в случае утраты средств к существованию** по не зависящим от него обстоятельствам².

Право граждан Российской Федерации на жилище является конституционным правом, которое опосредованно через институт регистрации влияет на реализацию целого комплекса социальных прав: начиная от трудоустройства, медицинской и социальной помощи и заканчивая избирательным правом.

При утрате по каким-либо причинам жилища гражданин лишается не только регистрации по месту жительства, но и возможности реализации гарантированных государством прав и установленных льгот.

При этом причины потери жилища могут быть самые различные: переезд в поисках работы, потеря работы, семейные проблемы, утрата документов, мошеннические действия, зависимости разного рода и др.

К лицам без определенного места жительства, также относятся и граждане, освободившиеся из мест лишения свободы, которые по разного рода причинам не имеют возможности вернуться на место прежнего проживания.

Ситуация еще более обостряется, если у гражданина, не имеющего жилья, отсутствует документ, удостоверяющий личность.

Социальное положение лица без определенного места жительства в Российской Федерации полностью обусловлено его бесправным положением, а отсутствие возможности реализации таких прав, как право на труд, медицинскую помощь, судебную защиту и др., делает самостоятельную адаптацию практически невозможной.

Вследствие бесправного положения лица без определенного места жительства зачастую становятся объектами жесточайшей эксплуатации и насилия, в отношении которых совершаются правонарушения, которые в абсолютном большинстве случаев остаются безнаказанными.

Речь идет о так называемых трудовых домах, в которых лицам без определенного места жительства способным осуществлять трудовую деятельность, предлагается работа, проживание и питание на условиях частичной выплаты заработной платы.

¹ Стенографический отчет о встрече Президента Российской Федерации В.В. Путина с лидерами волонтерского движения, 5 декабря 2019 года Сочи, <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62251>

² «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)

К сожалению, зародившаяся еще в конце XIX века простая и благородная идея дать неимущим гражданам возможность заработать и оплатить проживание и питание, проводником которой являлся барон Отто Оттович Буксгевден, который вместе с Иоанном Кронштадтским организовали первый дом трудолюбия для сирот и бедняков в Кронштадте под Санкт-Петербургом³, привлекла к себе не только благотворителей и волонтеров, но и недобросовестных лиц, желающих получить в свое распоряжение бесправную, нигде не учтенную, не имеющую документов рабочую силу.

Но есть и другая проблема: про лиц без определенного места жительства не принято говорить в обществе, встретившись с таким лицом в общественном месте, большинство граждан стараются пройти мимо и не замечать их, и редко кто обращается в различные инстанции, когда такое лицо оказывается в критическом состоянии и нуждается в экстренной помощи, как правило медицинской.

При этом бытующее в обществе мнение, что лица без определенного места жительства являются субъектом повышенной опасности, склонным к совершению правонарушений, не отражает объективной реальности.

Так, по данным ГУ МВД России по Самарской области, количество преступлений, совершенных на территории Самарской области лицами без определенного места жительства, в процентах к общему количеству зарегистрированных преступлений в 2020 году составило 0,46% (в 2019 – 0,59%, 2018 – 0,5%, в 2019 – 0,61%)⁴.

Проблема бездомных в Российской Федерации многогранна, насущна и требует решения.

В то же время сегодня однозначные достоверные данные о количестве лиц без определенного места жительства отсутствуют.

Так, по итогам Всероссийской переписи населения 2010 года, в Российской Федерации насчитывалось почти 64 тыс. бездомных человек – лиц, которые не имеют крова, носят свои пожитки с собой, спят на улицах, в подъездах или других случайных местах⁵.

По оценкам Санкт-Петербургской межрегиональной благотворительной общественной организации помощи бездомным «Ночлежка», в России от 1,3 до 1,5 миллиона бездомных⁶.

Руководитель фракции «Справедливая Россия» в Государственной Думе С.М. Миронов в 2017 году говорил о 3 – 5 миллионах бездомных⁷.

Отсутствуют сведения о количестве лиц, без определенного места жительства, и по Самарской области.

При данных обстоятельствах, по нашему мнению, важным направлением в работе по преодолению бездомности является учет лиц без определенного места жительства. Создание региональной информационной базы данных, и на её

3 Официальный сайт Благотворительного фонда «Фонд помощи детям им. Примакова Е.М.»: <https://detfond.com/otto-buksgevdn/>

4 Письмо врио начальника ГУ МВД России по Самарской области А.В. Токарева, исх. № 1/25-9175 от 05.08.2021.

5 Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/portret-russia.pdf

6 <https://www.politforums.net/internal/1613586558.html>

7 Официальный сайт издания «Коммерсантъ»: <https://www.kommersant.ru/doc/4067006>

основе федеральной, позволило бы получить достоверные данные по бездомности и бродяжничеству, скоординировать действия всех ведомств и служб, занимающихся этой проблемой.

В то же время полагаем, что подсчитать количество бездомных, без установления правового статуса «лицо без определенного места жительства», который до настоящего времени российским законодательством не определен, представляется затруднительным.

Сегодня абсолютно очевидно, что отсутствие у граждан места жительства и, как следствие, регистрации приводит к невозможности реализации абсолютного большинства конституционных прав, а сложившийся в обществе стереотип в отношении этих лиц скорее противостоит возможности их возврата к обычной жизни, нежели способствует существенным изменениям, поэтому они нуждаются в посторонней помощи, и прежде всего со стороны государства.

Настоящий доклад о сложившейся в Самарской области ситуации в сфере оказания лицам без определенного места жительства социальной и иных видов помощи подготовлен по результатам практики оказания в Самарской области указанной категории лиц содействия в жизнеустройстве, а также изучения практики работы уполномоченных по правам человека Приволжского федерального округа с данной категорией лиц.

Целью доклада является информирование региональных органов власти о сложившейся в Самарской области ситуации с реализацией лицами без определенного места жительства права на получение различных видов помощи, внесение предложений и рекомендаций, направленных на её разрешение.

Выражаю признательность региональным органам власти, коллегам из субъектов Российской Федерации, которые предоставили исчерпывающие материалы по вопросам, связанным с предоставлением помощи данной категории граждан.

1. Актуальность вопросов оказания помощи лицам без определенного места жительства

Вопросы, связанные с оказанием различных видов помощи лицам без определенного места жительства сегодня обсуждаются на государственном уровне, им уделяют особое внимание уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, правозащитные общественные организации.

Так, в августе 2019 года в г. Ульяновске проводился Координационный совет уполномоченных по правам человека в субъектах Приволжского федерального округа по теме «Защита прав социальноуязвимых категорий граждан», в решении которого рекомендовано Министерству труда и социально-го развития Российской Федерации и субъектам Приволжского федерального округа соответственно изучить возможности предоставления дополнительных мер социальной поддержки лицам без определенного места жительства на федеральном и региональном уровнях, в частности: проработать вопрос по

формированию единого учета лиц без определенного места жительства; принять меры по разработке и принятию региональных программ по профилактике бродяжничества; расширять сеть центров социальной адаптации; принимать меры по поддержке некоммерческих организаций, оказывающих помощь лицам без определенного места жительства, и лицам, освободившимся из мест лишения свободы.



Участие Уполномоченного по правам человека в Самарской области в заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в Самарской области в субъектах Приволжского федерального округа, 13 августа 2019 года

В октябре 2019 года в Санкт-Петербурге под эгидой Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге была проведена Международная конференция «Защита прав граждан без определенного места жительства» (далее – Конференция), в которой приняли участие уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, представители Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, исполнительных органов государственной власти, правозащитных общественных организаций, российские и зарубежные эксперты.

По итогам Конференции были выработаны конкретные предложения и рекомендации, направленные на защиту прав граждан без определенного места жительства, в частности участники Конференции посчитали необходимым рекомендовать Правительству Российской Федерации подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты о внесении изменений в действующее законодательство в части регистрации лиц без определенного места жительства по месту фактического проживания; порядка, осуществления уличной социальной работы и оказания медицинской помощи на «улице»; признании граждан, не имеющих регистрации по месту жительства, безработными и оказании им гарантий занятости наравне с безработными гражданами, имеющими регистрацию.

Также участниками Конференции было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализовать содержащуюся в пункте 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» рекомендацию «определить категории граждан, нуждающихся в материальной поддержке в связи с необходимостью изготовления фотографий и внесения платы за выдаваемый паспорт, а также меры по оказанию им та-

кой поддержки». Включить бездомных граждан в перечень категорий граждан, нуждающихся в материальной поддержке в связи с необходимостью изготовления фотографий и внесения платы за выдаваемый паспорт.

В докладе «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции» Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова указала на необходимость создания во всех субъектах Российской Федерации дополнительных временных приютов для бездомных людей в период пандемии для соблюдения режима самоизоляции, организации раздачи им средств личной гигиены, дезинфицирующих средств, создания условий для выполнения ими гигиенических процедур⁸.

Обеспокоенность в вопросах оказания различных видов помощи лицам без определенного места жительства, обострившихся в условиях распространения новой коронавирусной инфекции, высказывают действующие в регионах некоммерческие благотворительные организации⁹.

В целях оказания методологической и консультационной помощи в вопросах оказания помощи лицам без определенного места жительства в Общероссийском народном фронте была сформирована рабочая группа по правам бездомных¹⁰.

На очевидную остроту проблем, возникающих при оказании различных видов помощи лицам без определенного места жительства обратил внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе состоявшейся 5 декабря 2019 года встречи с лидерами волонтерского движения, а также в ходе проведения 30 апреля 2020 года видеоконференции с участниками общероссийской акции «Мы вместе» по вопросу поддержки социально ориентированных организаций, указав, что бездомные находятся в особо сложных условиях, потому что все виды оказываемой помощи так или иначе привязаны к местам жительства или к местам работы.

«Но люди, о которых Вы говорите, совсем в тяжёлом положении... я бы здесь никого не обвинял, нужно просто помогать, и другой подход не уместен абсолютно. Складываются самые разные жизненные ситуации у конкретных людей, и то, что они оказались в таком положении, в котором они находятся, в значительной степени вина самого государства», отметил Президент Российской Федерации¹¹.

Также по итогам состоявшегося 30 апреля 2020 года под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Совета Т.А. Голиковой заседания Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере органам власти Рос-

8 Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции»: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc_coron_18.11.2020_removed-1-63.pdf

9 Официальный сайт газеты «ИЗВЕСТИЯ»: <https://iz.ru/1088425/sergei-gurianov/nevidimye-smerti-kak-pandemii-avelichila-chislo-bezdomnykh>,

Официальный сайт издания «Коммерсантъ»⁶ <https://www.kommersant.ru/doc/4636176>

10 Официальный сайт Общероссийского народного фронта: <https://onf.ru/2021/05/14/v-narodnom-fronte-predlozhili-obedinit-bazy-nko-po-uchetu-bezdomnyh/>

11 Видеоконференция Президента Российской Федерации с участниками общероссийской акции «Мы вместе» по вопросу поддержки социально ориентированных организаций, 30 апреля 2020 года, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63294>

сийской Федерации было рекомендовано в кратчайшие сроки проработать вопрос о создании во всех городах с населением более 1 миллиона человек дополнительных мест в приютах для людей без определенного места жительства на период распространения коронавирусной инфекции¹².

На заочном заседании данного Совета, состоявшемся 30 июня 2021 года, целому ряду федеральных органов исполнительной власти – Минтруду России, Минстрою России, Минфину России, Минэкономразвития России, Минздраву России, а также МВД России было поручено проработать вопросы по обеспечению доступности срочных социальных услуг, в том числе для лиц без определенного места жительства; уточнению понятия «гражданин без определенного места жительства» и разработки критериев отнесения граждан к данной категории; межведомственного взаимодействия в субъекте Российской Федерации по обеспечению доступности медицинской помощи для лиц без определенного места жительства; возможности изменения размера или порядка уплаты государственной пошлины за выдачу паспортов лицам без определенного места жительства взамен утраченного или пришедшего в негодность и др.¹³

2. О деятельности государственных учреждений Самарской области, оказывающих социальную помощь лицам без определенного места жительства

В целях создания условий по обеспечению социальной защиты лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий, Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 05.11.1995 № 1105 «О мерах по развитию сети учреждений социальной помо-



Государственное казенное учреждение Самарской области «Центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий и иных категорий граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию»

12 Официальный сайт Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере, <https://popchitely.ru/about/vypiska/>

13 Официальный сайт Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере, <https://popchitely.ru/about/vypiska/>

щи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий», в соответствии с которым решения о создании учреждений для лиц без определенного места жительства и занятий (домов ночного пребывания, социальных приютов, социальных гостиниц, центров и других) принимаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно с учетом потребностей соответствующих субъектов Российской Федерации.

Расходы, связанные с созданием и содержанием указанных учреждений, производятся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Во исполнение указанного постановления в 1997 году было учреждено Государственное казенное учреждение Самарской области «Центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий и иных категорий граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию» (далее – Центр социальной адаптации), располагающееся по адресу: г. Самара, ул. Мостовая, д. 15, на 70 койко-мест, в том числе 25 койко-мест в полустационарном отделении для оказания услуги ночного пребывания¹⁴.

В 1999 г. было создано Государственное казенное учреждение Самарской области «Тольяттинский социальный приют для лиц без определенного места жительства и занятий» (далее – Тольяттинский социальный приют), первоначально рассчитанное на 33 койко-места, с 01.01.2008 на 73 койко-места, из них 30 койко-мест в полустационарном отделении для оказания услуги ночного пребывания.

Главный корпус учреждения расположен в г. Тольятти, филиал – в п. Поволжском.



Государственное казенное учреждение Самарской области «Тольяттинский социальный приют для лиц без определенного места жительства и занятий» (слева – главный корпус, справа – филиал)

Основным видом деятельности указанных учреждений является предоставление полустационарного и стационарного социального

¹⁴ С 1 марта 2021 года учреждением предоставляются только стационарные услуги, рассчитанные на одновременное пребывание 45 человек.

обслуживания лицам без определенного места жительства, и лицам, освободившимся из мест лишения свободы, достигшим 18-летнего возраста, сохранившим полную или частичную способность к самообслуживанию, при отсутствии медицинских противопоказаний к приему.

Основные задачи учреждений – осуществление следующих функций:

- предоставление для временного пребывания или ночлега отдельного койко-места с комплектом постельных принадлежностей и предметами личной гигиены;

- оказание доврачебной медицинской помощи и амбулаторно-поликлинической помощи, профилактики инфекционных заболеваний, проведение санитарной обработки, организация консультативной помощи врачей-специалистов, а в случае необходимости – организация госпитализации в лечебно-профилактические учреждения;

- содействие в оформлении документов, удостоверяющих личность (паспорт гражданина Российской Федерации), свидетельства пенсионного страхования, получении страхового медицинского полиса, прохождении освидетельствования в бюро медико-социальной экспертизы; содействие в оформлении временной регистрации по месту пребывания в учреждении;

- содействие в оформлении документов (в случае необходимости) для помещения в стационарные учреждения социального обслуживания Самарской области;

- оказание правовой помощи и социально-консультативной помощи по вопросам трудового устройства и пенсионного обеспечения;

- оказание содействия в трудовом устройстве, в том числе на рабочие места в самом учреждении;

- обеспечение одеждой и обувью в случае, если имеющиеся у клиента вещи непригодны для дальнейшей носки;

- обеспечение лиц, проживающих в учреждении, трехразовым бесплатным питанием (в отделении ночного пребывания - одноразовым питанием).

Об эффективности работы Центра социальной адаптации и Тольяттинского социального приюта и востребованности предоставляемых услуг свидетельствует численность лиц, не имеющих места жительства, получивших в **2018 – 2021** годах какие-либо услуги – **2 954**, в том числе:

- документировано граждан (оказано содействие в восстановлении или оформлении на обмен паспорта гражданина) **342**;

- численность граждан, получивших медико-социальные услуги **724**;

- оказано содействие в трудоустройстве **601** лицу;

- направлено в социальные учреждения **143** лица.

*Информация по показателям эффективности деятельности
в 2018 – 2021 годах государственных учреждений Самарской
области, оказывающих социальные услуги лицам
без определенного места жительства*

	Показатель эффективности	Центр социальной адаптации				Тольяттинский социальный приют			
		2018	2019	2020	2021 I – III квартал	2018	2019	2020	2021 I – III квартал
1	Обслужено граждан, из них освободившихся из мест лишения свободы	807	486/ 18	203/ 7	68/ 5	489	445/ 31	303/ 16	153/ 8
2	Документировано граждан, из них освободившихся из мест лишения свободы	116	84/ 8	84/ 8	4/ 3	52	46/ 12	22/ 5	7/ 3
3	Пролечено граждан (получивших мед-соц услуги)	45	43	27	29	51	238	193	98
4	Трудоустроено граждан, из них освободившихся из мест лишения свободы	307	130	25/12	4/3	60	46/12	22/5	7/3
5	Направлено в государственные учреждения – пансионаты	14	4	9	0	36	29	22	29

На показатели эффективности работы вышеуказанных государственных учреждений в 2020 - 2021 по сравнению с 2018 – 2019 годами в значительной степени повлияли мероприятия, связанные с введением режима ограничений в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, в частности установление режима карантина, а в отношении Центра социальной адаптации – временная приостановка деятельности на семь месяцев и уменьшение вместимости на 25 койко-мест.

Следует отметить, государственные учреждения, оказывающие лицам без определенного места жительства, услуги аналогичные вышеуказанным, функционируют в субъектах Приволжского федерального округа.

В большинстве субъектов работает по одному учреждению, в Оренбургской и Самарской областях, Пермском крае действуют по два государственных учреждения, в Республике Татарстан и Саратовской области – три учреждения.,

Характеристика государственных учреждений субъектов Приволжского федерального округа, оказывающих социальные услуги лицам без определенного места жительства

№	Субъект Приволжского федерального округа	Кол-во государ. учр-ий	Кол-во койко-мест	Кол-во граждан, получивших услуги	
				2020	2021 1 полугодие
1	Республика Башкортостан	1	60	502	422
2	Республика Марий Эл	1	36	154	103
3	Республика Мордовия	1	35	83	33
4	Республика Татарстан	3	155	453	317
5	Чувашская Республика	1	20	209	127
6	Кировская область	1	50	785	348
7	Нижегородская область	1	101	583	246
8	Оренбургская область	2	137 + 10 в холод	432 + 100 в холод	284 + 75 в холод
9	Пензенская область	1	50	169	97
10	Пермский край	2	333	1863	
11	Самарская область	2	до 01.08.20 - 143 с 01.03.21 - 118	506	221 I – III квартал
12	Саратовская область	3	154	409	297
13	Ульяновская область	1	2	115	95

Приведенные в таблицах данные о количестве получателей социальных услуг однозначно указывают на их постоянную востребованность у лиц без определенного места жительства.

Анализ приведенных сведений позволяет сделать вывод о снижении объемов социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями Самарской области лицам без определенного места жительства

Следует отметить, что уменьшение количества предоставленных социальных услуг, связанное в том числе с уменьшением количества койко-мест, опосредованно влияет на качество услуг и негативно отражается на процессе ресоциализации вышеуказанной категории граждан.

Так, в Самарской области с численностью населения **3,154** млн чел. за **девять месяцев 2021** года было оказано социальных услуг **221** лицу, в то же время в Республике Татарстан, численность населения которой составляет **3 894** млн чел., в **I полугодии 2021** года было оказано социальных услуг **317** лицам, соответственно в Нижегородской области при численности населения в **3,176** млн чел. – **246** лицам, в Оренбургской области при численности населения **1,943** млн чел. – **284** лицам, в Саратовской области при численности населения в **2,395** млн чел. – **297** лицам.

3. О некоторых проблемных вопросах, возникающих при оказании помощи лицам без определенного места жительства

Проводимый Уполномоченным по правам человека в Самарской области (далее – Уполномоченный) с 2018 года мониторинг ситуации по предоставлению в Самарской области нуждающимся категориям граждан мер социальной поддержки выявил ряд проблем, с которыми сталкиваются получатели данных услуг и учреждения (организации, фонды), оказывающие гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, различные виды социальной помощи, главными из которых, по нашему мнению, являются:

- недостаточность мест для временного пребывания или ночлега;
- отсутствие бюджетного финансирования расходов, связанных с оформлением (восстановлением) паспорта гражданина Российской Федерации;
- отсутствие взаимодействия между органами и учреждениями, к компетенции которых относится решение вопросов, возникающих при оказании лицам, не имеющим места жительства, социально-бытовых услуг и услуг по ресоциализации.

3.1. Недостаточность мест для временного пребывания или ночлега.

В аппарат Уполномоченного обращаются граждане в интересах лиц без определенного места жительства, в том числе инвалидов, а также граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, с просьбой оказать содействие в помещении их в государственные учреждения – Центр социальной адаптации и Тольяттинский социальный приют.

Основная проблема, по которой гражданам отказывают в предоставлении места, – это отсутствие свободных мест, и, следовательно, помочь гражданам в данной ситуации не представляется возможным.

Наличие данной проблемы также находится в сфере внимания руководителей организаций, деятельность которых связана с содержанием объектов транспортной инфраструктуры, торговли, жилищно-коммунального хозяйства и др.

В частности, в 2019 году к Уполномоченному обратился директор железнодорожного вокзала г. Самары, с просьбой рассмотреть вопрос жизнеустройства лиц без определенного места жительства, которые в качестве места жительства выбрали территорию вокзального комплекса, т.к. в связи с ограниченностью мест в Центре социальной адаптации, расположенном вблизи вокзального комплекса, не все лица данной категории могут быть приняты в учреждение.

Поскольку решение проблемы жизнеустройства лиц без определенного места жительства связано с финансовыми затратами по открытию новых мест, руководство железнодорожного вокзала г. Самары просило Уполномоченного рассмотреть вопрос о вынесении данной проблемы на уровень законодательной власти Самарской губернии и города Самары с целью разработки социальных программ, обуславливающих создание новых или расширение имею-

щихся адаптационных центров, упрощения процедуры приема в них, а также социальных программ ассимиляции данной категории и возвращения их в социальную среду как полноценных граждан.

С целью определения возможных действий по разрешению данной ситуации Уполномоченным было направлено письмо министру социально-демографической и семейной политики Самарской области с просьбой высказать свое мнению об актуальности вопроса недостаточности мест в Центре социальной адаптации и Тольяттинском социальном приюте и предложениях по его разрешению.

Согласно полученному ответу, востребованность услуг в указанных учреждениях носит сезонный характер. Наиболее востребованы услуги учреждений с наступлением осенне-зимнего периода. Открытие еще дополнительных мест в учреждениях является нецелесообразным, так как очередность в учреждениях отсутствует¹⁵.



Пункт обогрева, организованный Благотворительным фондом «Социальные инвестиции»

В то же время косвенным подтверждением наличия проблемы недостаточности мест в государственных учреждениях может служить тот факт, что с наступлением осенне-зимнего сезона особым спросом у лиц без определенного места жительства пользуются организованные некоммерческими организациями пункты обогрева.

Так, в г. Тольятти по инициативе Благотворительного фонда «Социальные инвестиции» в 2020 - 2021 годах работал пункт обогрева, представляющий собой палатку на 30 человек, в которой установлены генератор и тепловые пушки.

Для многих бездомных эта палатка стала местом куда можно обратиться за помощью, обогреться, получить еду и провести ночь в нормальных условиях. Некоторые граждане, по состоянию здоровья, находились в ней постоянно.

¹⁵ Письмо заместителя министра социально-демографической и семейной политики Самарской области Р.А. Воробьевой, исх. № 5-11/471 от 28.05.2019.

В этой связи представляет интерес практика работы пунктов обогрева в Кировской области: на базе центров (отделов) социального обслуживания населения работал 41 пункт обогрева, где бездомные граждане могли не только согреться и выпить горячий чай с хлебобулочными изделиями, получить теплые вещи, но, что очень важно, получить консультацию специалистов в разрешении возникших вопросов, в том числе восстановление документов, содействие в поиске работы, получение психологической поддержки и др.

С декабря 2019 года в Самаре Благотворительным фондом «Ты дома» был открыт ночной приют, в котором могли переночевать в тепле и безопасности, а также принять душ, получить горячий ужин и постирать вещи одновременно до 40 человек.

В 2020 году услуга ночного пребывания была оказана 179 гражданам, за 6 месяцев 2021 года – 97.

Дополнительно фондом была организована работа дневного центра гуманитарной помощи для бездомных, где гражданам предоставляется горячий обед, комплект средств гигиены, сезонная одежда и обувь, за период действия которого до введения ограничительных мероприятий в связи с распространением новой коронавирусной инфекции 312 чел. получили одежду и обувь.

Анализируя ситуацию с предоставлением лицам без определенного места жительства социально-бытовой помощи организациями различной правовой формы, у Уполномоченного сложилось твердое мнение о востребованности и о недостаточности количества мест в двух действующих государственных учреждениях Самарской области – Центре социальной адаптации и Тольяттинском социальном приюте, что не позволяет, в том числе, резервировать койко-места для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, без определенного места жительства.

Мнение Уполномоченного с просьбой рассмотреть вопрос о необходимости создания новых учреждений для оказания социальных услуг лицам без определенного места жительства и увеличения мест для временного пребывания и ночлега в вышеуказанных государственных учреждениях неоднократно доводилось до Министерства, в качестве рекомендаций указывалось в ежегодных докладах Уполномоченного за 2019 и 2020 годы.

Ситуация с предоставлением в Самарской области лицам без определенного места жительства различного вида социально-бытовых услуг осложнилась в связи с приостановлением с 1 августа 2020 года функционирования Центра социальной адаптации во исполнение предписания управления надзорной деятельности и профилактической работы ГУ МЧС России по Самарской области «Об устранении нарушений требований пожарной безопасности, о проведении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на объектах защиты и по предотвращению угрозы возникновения пожара».

Деятельность указанного учреждения была возобновлена только с 1 марта 2021 года и только в стационарной форме социального обслуживания на 45 койко-мест.

Таким образом на территории городского округа Самара с 1 августа 2020 года, с даты приостановления деятельности Центра социальной адаптации,

лицам без определенного места жительства услуга ночного пребывания оказывалась только ночным приютом, организованным Благотворительным фондом «Ты дома», который, к сожалению, 31.07.2021 прекратил предоставление данной услуги по причине отсутствия у организаторов денежных средств для дальнейшего оказания лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, социально-бытовых услуг.

В связи с этим с 1 августа 2021 года услуга ночного пребывания для лиц без определенного места жительства в городе-миллионнике вообще не предоставляется.



Социальный приют Благотворительного фонда «Ты дома»

При этом в условиях пандемии и введения требований о самоизоляции и иных ограничительных мер люди, не имеющие своего жилья, испытывают наибольшие трудности в реализации своих прав и свобод. В силу объективных причин они не могут соблюсти указанные ограничения и самостоятельно проявить заботу о своем здоровье, следовательно, подвержены наибольшему риску заболеваний и могут служить источником распространения особо опасных инфекций.

В сложившейся ситуации, по мнению министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области (далее – Министерство), наиболее целесообразным является не создание новых учреждений, а открытие на территории городского округа Самара отделения ночного пребывания для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, как структурного подразделения уже существующего учреждения.

По имеющейся информации, с 2019 года Министерством совместно с Администрацией городского округа Самара, министерством имущественных отношений Самарской области и территориальным управлением Росимущества по Самарской области ведется работа по подбору помещения для размещения отделения ночного пребывания для лиц без определенного места жительства. При данных обстоятельствах полагаю возможным рекомендовать вышеуказанным органам активизировать данную работу с целью скорейшего реше-

ния вопроса подбора помещения для размещения отделения ночного пребывания для лиц без определенного места жительства.

Одновременно, принимая во внимание, что оказанием различных видов помощи, в том числе и предоставлением места для ночлега, занимаются некоммерческие организации и благотворительные фонды, представители которых обращаются к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в решении вопроса предоставления помещений для организации ночных приютов, прошу Министерство рассмотреть вопрос о налаживании действенного взаимодействия с данными организациями, в том числе упрощения процедуры включения некоммерческих организаций в реестр поставщиков социальных услуг и предоставления им денежных средств на организацию функционирования ночных приютов.

Тем более что, по данным Министерства, в 2019, 2020, 2021 годах субсидии некоммерческим организациям для оказания социальных услуг лицам без определенного места жительства не предоставлялись¹⁶.

В этой связи хотелось бы выразить признательность Главе городского округа Самара Е.В. Лапушкиной, по результатам обсуждения с которой на личной встрече с Уполномоченным вопроса оказания на территории городского округа Самара помощи лицам без определенного места жительства был положительно решен вопрос о безвозмездном предоставлении Благотворительному фонду «Ты дома» помещения для организации работы ночного приюта для лиц, не имеющих постоянного места жительства.

При этом Уполномоченный по-прежнему полагает, что на территории городского округа Самара должны функционировать государственные социальные учреждения с местами для ночного пребывания лиц без определенного места жительства, поскольку количество таких граждан растет и их проблемы, связанные с выживанием и социальной адаптацией, не должны быть оставлены без внимания со стороны государственных органов.

3.2. Оформление (восстановление) паспорта гражданина Российской Федерации

Отсутствие паспорта является основным препятствием в социализации лиц без определенного места жительства, так как без паспорта невозможно устроиться на работу, получить бесплатную медицинскую помощь, обратиться за материальной помощью и др.

Но у граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в абсолютном большинстве случаев отсутствуют денежные средства на оплату расходов, связанных с получением паспорта (оплата государственной пошлины, фотографирование), а бюджетами государственных учреждений не предусмотрено осуществление оплаты государственной пошлины за лиц, которым оказываются социальные услуги, в связи с чем учреждения вынуждены в этих це-

16 Письмо и.о. руководителя Департамента организации социального обслуживания, опеки и попечительства министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области Т.А. Писаревой, исх. №МСДСП-03-02/175-исх от 25.10.2011.

лях искать благотворителей.

Уполномоченным предлагались варианты разрешения проблемы документирования лиц без определенного места жительства паспортом гражданина Российской Федерации.

В частности, предлагалось рассмотреть вопрос о возможности оказания опосредованной материальной помощи на оформление паспорта.

Однако, по мнению Министерства, оказание помощи гражданам из числа маргинальных групп населения и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в получении паспорта возможно осуществить через некоммерческие организации, реализующие социально значимые проекты в рамках конкурсов на получение грантов¹⁷.

В то же время, например, в Нижегородской области лицам без определенного места жительства опосредованно предоставляется материальная помощь на оплату расходов, связанных с оформлением (восстановлением) паспорта гражданина Российской Федерации¹⁸.

Так, на основании поступивших из учреждений социальной защиты заявок министерство социальной политики Нижегородской области осуществляет в пределах бюджетных средств, предусмотренных на указанные цели на соответствующий финансовый год, распределение денежных средств в учреждения социальной защиты, которые осуществляют их перечисление на расчетный счет поставщика государственной услуги.

В этой связи Уполномоченный предлагает Министерству вернуться к рассмотрению содержащейся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» рекомендации «определить категории граждан, нуждающихся в материальной поддержке в связи с необходимостью изготовления фотографий и внесения платы за выдаваемый паспорт, а также меры по оказанию им такой поддержки», а также рассмотреть возможность отнесения лиц без определенного места жительства к указанным категориям.

3.3. Отсутствие взаимодействия между органами и учреждениями при оказании лицам без определенного места жительства социально-бытовых услуг и помощи в ресоциализации

В настоящее время в ходе оказания помощи лицам без определенного места жительства специалисты аппарата Уполномоченного, а также представители некоммерческих организаций сталкиваются с проблемой отсутствия налаженного взаимодействия между органами и учреждениями, к компетенции которых в отдельности относится рассмотрение частных проблем лиц без определенного места жительства: получение медицинской помощи, восстановление паспорта, установление инвалидности, получение пенсии и др.

Какой-либо документ, регламентирующий порядок работы с лицами без

¹⁷ Письмо министра социально-демографической и семейной политики Самарской области М.Ю. Антимоновой, исх. № 5/699 от 09.09.2019.

¹⁸ Письмо Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области О.А. Кислицыной, исх. № 4614/180-27 от 16.08.2021.

определенного места жительства отсутствует.

Вопросы жизнеустройства указанных лиц решаются не в соответствии с утвержденными рекомендациями и регламентом, а в «ручном» режиме.

Зачастую госпитализация лиц без определенного места жительства, нуждающихся в медицинской помощи, осуществляется только после вмешательства представителя аппарата Уполномоченного или Министерства; лица, не имеющие места жительства, после получения лечения, не нуждающиеся по медицинским показаниям в лечении в стационарных условиях, выписываются на улицу.

При подготовке данного доклада Уполномоченным был направлен запрос в министерство здравоохранения Самарской области с просьбой предоставить информацию по вопросу жизнеустройства лиц без определенного места жительства после окончания лечения в условиях стационара, которые по медицинским показаниям нуждаются в амбулаторном лечении, социальном уходе, опеке, а также сообщить о наличии нормативного документа, регламентирующего порядок взаимодействия медицинских организаций и социальных служб в целях оказания лицам без определенного места жительства необходимых медико-социальных услуг и, при наличии, предоставить его копию.



Граждане без определенного места жительства при участии представителей Уполномоченного и министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области были помещены в социальный приют и лечебное учреждение

Согласно полученному ответу, после окончания лечения лиц без определенного места жительства в условиях стационара медицинская организация передает информацию в государственные казенные учреждения Самарской области – комплексные центры социального обслуживания, автономные некоммерческие организации – центры социального обслуживания населения и организует их доставку в Центр социальной адаптации и Тольяттинский социальный приют.

О наличии нормативного документа, регламентирующего порядок взаимодействия медицинских организаций и социальных служб в целях оказания лицам без определенного места жительства необходимых медико-социальных услуг, **не сообщается**¹⁹.

По сведениям из ГУ МВД России по Самарской области, порядок взаимодействия с учреждениями здравоохранения и социальной службы в целях жизнеустройства лиц без определенного места жительства ведомственными документами **не определен**, взаимодействие осуществляется в рабочем порядке по мере необходимости²⁰.

По информации, полученной от некоммерческих организаций, лица без определенного места жительства не имеют возможности получить амбулаторную медицинскую помощь в связи с отсутствием документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, полиса ОМС, регистрации по месту жительства или пребывания.

Им отказывают в получении стационарного лечения в городских диспансерах, в частности в ГБУЗ «Самарский областной клинический противотуберкулезный диспансер имени Н.В. Постникова» и ГБУЗ «Самарский областной наркологический диспансер», в получении паллиативной медицинской помощи в ГБУЗ СО «СГБ № 7»²¹.

При вышеуказанных обстоятельствах полагаю возможным рекомендовать уполномоченным органам Самарской области при организации помощи лицам без определенного места жительства обратиться к опыту работы социальных служб в субъектах Приволжского федерального округа.

Так, в казенном учреждении «Республиканский центр для лиц без определенного места жительства» Министерства труда и социальной защиты Чувашской Республики организована мобильная бригада «Социальный патруль», сотрудники которой с целью выявления лиц, не имеющих места жительства, и оказания им помощи еженедельно совершают выходы в места их частого скопления.

В Пермском крае с 2019 года действует Служба социальных участковых в количестве 265 чел., работа которых строится на принципе активного выявления лиц, не имеющих жилье, оставшихся без средств к существованию, и направлению их для оказания помощи в органы социальной защиты и соответствующие учреждения и организации Пермского края.

В Нижегородской области в целях своевременного выявления лиц, не имеющих места жительства, при ГКУ «Областной центр социально-трудовой реабилитации граждан» функционирует мобильная бригада срочной социальной помощи дезадаптированным категориям гражданам, находящимся на улицах г. Нижнего Новгорода и нуждающимся в экстренной социальной помощи.

В Республике Татарстан постановлением Кабинета министров Республики

19 Письмо заместителя министра здравоохранения Самарской области Т.И. Сочинской, исх. № МЗ-05/116-исх от 29.07.2021.

20 Письмо врио начальника ГУ МВД России по Самарской области А.В. Токарева, исх. № 1/25-9175 от 05.08.2021

21 Письмо координатора благотворительных программ Благотворительного фонда помощи людям, находящимся в трудной жизненной ситуации «Ты ДОМА» Ю.В. Герман, исх. № 01 от 16.08.2021..

Татарстан от 09.10.2006 № 510 «О мерах социальной адаптации лиц без определенного места жительства и занятий» утверждены:

- Порядок межведомственного взаимодействия в работе с лицами без определенного места жительства и занятий, обратившимися в центры социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий;

- Порядок оказания помощи лицам без определенного места жительства и занятий, обратившимся в центры социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий.

В связи с изложенным предлагается Комитету по здравоохранению, демографии и социальной политике Самарской Губернской Думы рассмотреть вопрос о целесообразности и необходимости разработки региональной программы по работе с лицами без определенного места жительства, которая бы консолидировала деятельность профильных министерств и учреждений, некоммерческих организаций в решении вопросов, связанных с оказанием различных видов помощи лицам без определенного места жительства.

4. Предложения и рекомендации

1. Министерству совместно с Администрацией городского округа Самара, министерством имущественных отношений Самарской области и территориальным управлением Росимущества по Самарской области активизировать работу по подбору помещения для размещения на территории г.о. Самара отделения ночного пребывания для лиц без определенного места жительства.

2. Министерству проработать вопрос о возможности предоставления материальной помощи лицам без определенного места жительства на оплату расходов, связанных с получением паспорта гражданина Российской Федерации, изучить существующую в Нижегородской области практику оказания материальной помощи лицам без определенного места жительства на оплату расходов, связанных с оформлением паспорта гражданина Российской Федерации, с целью возможности её реализации на территории Самарской области.

3. Министерству совместно с ГУ МВД России по Самарской области рассмотреть возможность создания региональной базы данных лиц без определенного места жительства.

4. Министерству рассмотреть вопрос о разработке и утверждении регламента взаимодействия Министерства, министерства здравоохранения Самарской области, министерства труда, занятости и миграционной политики Самарской области, ГУ МВД России по Самарской области, ФКУ «ГБ МСЭ по Самарской области», ГУ – Отделение Пенсионного фонда по Самарской области, ТФОМС Самарской области, ГУ – Самарское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации при оказании помощи лицам без определенного места жительства.

5. Комитету по здравоохранению, демографии и социальной политике Самарской Губернской Думы рассмотреть вопрос о целесообразности и необходимости разработки региональной программы оказания помощи лицам без определенного места жительства.



Уполномоченный по правам человека в Самарской области

443020, г. Самара, ул. Ленинградская, 75
Тел.: +7 846 3746430

Приемная граждан
443100, г. Самара, ул. Маяковского, 20
Тел.: +7 846 3372903

Ombudsman.Samara@yandex.ru
www.ombudsman63.ru