

Справка по проблемам защиты прав бездомных в Санкт-Петербурге.

1. Предоставление бездомным социальных гарантий при условии регистрации по месту жительства (месту пребывания). Одной из актуальных проблем является наличие в региональных и муниципальных нормативных правовых актах условия о наличии у гражданина, в том числе, у бездомного лица, регистрации по месту жительства (пребывания) для последующей реализации прав на получение социальных гарантий.

Между тем Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции РФ, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства (Постановления КС РФ от 04.04.1996 № 9-П, от 02.02.1998 № 4-П, Определения КС РФ от 13.07.2000 № 185-О, от 06.10.2008 № 169-О-П).

На этот счет существует и официальная позиция первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации (письмо исх.№72/1-11-14 от 11.03.2014), которая, по существу, осуждает подобную практику дискриминации по мотивам отсутствия регистрации по месту пребывания (месту жительства). Важность позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации в том, что она является органом, обеспечивающим надзор за точным и единообразным исполнением законов на всей территории Российской Федерации, соответственно, требования Генеральной прокуратуры Российской Федерации актуальны и для Санкт-Петербурга.

Характерно: письмо содержит ссылку на результаты судебной проверки законности постановлений Правительства г.Москвы от 24.01.2006 №37-ПП «Об утверждении Положения о порядке назначения и предоставления денежных выплат семьям с детьми в городе Москве» и от 03.07.2012 № 301-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг Департаментом социальной защиты населения города Москвы».

Установлено, что решением Московского городского суда от 01.04.2013 признаны не соответствующими с момента вступления решения суда в законную силу: пункт 2 Положения в части слов «зарегистрированным органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве», а также пункт 24 Положения полностью и пункт 2.5 Административного регламента в части слов «зарегистрированных органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве».

Правовые основания позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации и суда: статья 3 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации» запрещает ставить возможность реализации гражданами социальных прав в зависимость от наличия у них регистрации по месту жительства (месту пребывания).

Статья 20 ГК РФ, определяющая понятие «место жительства», связывает его не с наличием регистрации, а с местом, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Соответственно, проживающее на территории Санкт-Петербурга лицо БОМЖ, не имеющее (не имевшее) регистрации на территории Санкт-Петербурга, имеет социальные права и гарантии не в меньшем объеме, чем лицо БОМЖ, имеющее (имевшее) такую регистрацию.

В частности, следует отметить, что прокуратура Санкт-Петербурга признала обоснованным обращение СПб РБОО «Ночлежка» о дискриминационном характере Закона Санкт-Петербурга «О единовременной денежной выплате в связи с 70-летием полного освобождения Ленинграда от фашистской блокады», который предусматривал, что соответствующие выплаты могут быть получены лишь теми инвалидами и ветеранами Великой Отечественной войны, узниками концлагерей и гетто, которые имеют регистрацию по месту жительства в Санкт-Петербурге.

2. Дома (отделения) ночного пребывания и пункты обогрева бездомных.

В соответствии с пунктом 5.6 Программы «Безопасный город. Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге на 2013-2016 годы», утвержденной Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 22.05.2013 № 353, обязанность по созданию пунктов обогрева при домах ночного пребывания для лиц без определенного места жительства возложена на администрации всех районов Санкт-Петербурга. Аналогичная норма содержалась и в пункте 6.13 Плана мероприятий Программы «Комплексные меры по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» на 2009-2012 годы – Приложения к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 24.03.2009 № 310.

В письме, направленном в Правительство Санкт-Петербурга в июле 2012 года по итогам анализа профилактики правонарушений в Санкт-Петербурге (исх.№17-129/12 от 27.07.2012), Уполномоченным было отмечено, что до настоящего времени в нескольких районах города (Выборгский, Курортный, Приморский, Фрунзенский) отсутствуют дома ночного пребывания для временного пребывания лиц без определенного места жительства. Между тем указанные дома ночного пребывания должны были быть созданы всеми районными администрациями еще в период исполнения Плана мероприятий по реализации Закона Санкт-Петербурга от

04.06.2007 № 230-42 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге», утвержденного Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 15.01.2008 № 5 (пункт 2.7.2 Плана). Следует констатировать, что до настоящего времени (июнь 2014 года) ситуация не изменилась.

ДНП Калининского района Санкт-Петербурга рассчитан всего на 6 мест, причем только мужского пола (не обеспечивается принцип гендерного равенства). В СПб ГКУ «Кронштадтский дом ночного пребывания» имеется 25 койко-мест для бездомных, из них 19 койко-мест для мужчин и только 6 койко-мест – для женщин.

Между тем в домах ночного пребывания бездомным гражданам, помимо ночлега и питания, в период нахождения на социальном обслуживании предоставляются услуги по содействию в оформлении пенсии, инвалидности, восстановлении права на жилье, трудоустройстве, а также доврачебная медицинская помощь. Лишение права лиц БОМЖ на доступ в ДНП лишает их права на получение соответствующих социальных услуг.

Необходимо расширение сети пунктов обогрева бездомных в период холодов (ноябрь-март), при определении мест размещения должны учитываться обоснованность расположения пунктов, доступность, заполняемость (с учетом практики за предыдущий период). Следует сопровождать размещение указанных пунктов созданием на той же территории профилактических «зон безопасности» с целью предупреждения ухудшения криминогенной обстановки.

3. Принцип территориальности при помещении в ДНП.

В настоящее время органы социальной защиты населения конкретного района Санкт-Петербурга даже при наличии свободных мест в ДНП (отделениях ночного пребывания) **вправе** отказать в помещении в них бездомных лиц, хотя бы и состоящих на городском учете в качестве лиц БОМЖ, но не имевших ранее постоянной прописки (регистрации) в данном районе Санкт-Петербурга, если в ДНП района, в котором они имели такую прописку (регистрацию), нет свободных мест.

Данная практика свидетельствует об избирательном подходе органов государственной власти в Санкт-Петербурге к соблюдению прав лиц БОМЖ, что нарушает конституционный принцип равноправия граждан Российской Федерации (статья 19 Конституции Российской Федерации). Между тем Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно отмечалось, что положения нормативных актов, не отвечающие требованиям формальной определенности и недвусмысленности, «порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения и тем самым нарушают конституционные гарантии государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан».

Следовательно, в целях защиты прав лиц, ранее постоянно прописанных (зарегистрированных) в конкретном районе Санкт-Петербурга, но не имеющих возможности быть помещенными в этом районе в ДНП, необходимо предусмотреть в законодательстве Санкт-Петербурга императивную норму, обязывающую ДНП другого района принять такого бездомного по направлению комиссии при наличии в этом ДНП свободных мест.

4. Унификация условий помещения в ДНП.

Общие условия помещения в ДНП в настоящее время сформулированы в нормативном правовом акте федерального уровня – приказе Минсоцзащиты населения РФ от 25.01.1994 № 10. Между тем административный регламент администрации района Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по выполнению отдельных функций по предоставлению временного места пребывания (ночлега) лицам БОМЖ Комитетом по социальной политике Санкт-Петербурга не разработан. Практика в различных районах города, связанная с помещением в ДНП, свидетельствует об отсутствии единообразного подхода (например, различные документы требуются при приеме в ДНП Красногвардейского, Красносельского, Кронштадтского, Петродворцового районов; в одних случаях требуется паспорт или иной удостоверяющий личность документ, в других случаях это необязательно).

В этой связи необходимо на региональном уровне утвердить соответствующий нормативный правовой акт, который, воспроизводя и развивая положения приказа Минсоцзащиты населения РФ от 25.01.1994 № 10, устанавливал бы не только единый для помещения в ДНП перечень документов, в частности, медицинских (какие именно справки (заключения), из каких диспансеров необходимы и т.д.; направление районной МВК по профилактике бездомности, личное заявление лица БОМЖ), но и предусматривал бы унифицированную форму документации, оформляющей пребывание лиц БОМЖ в ДНП (в том числе журнал регистрации лиц БОМЖ, журнал оказания лицам БОМЖ социальных услуг, типовая форма договора (социального контракта) на оказание соответствующих услуг и т.д.).

5. Оказание лицам БОМЖ социальных услуг.

Объем социальных услуг, предусмотренных для лиц без определенного места жительства нормативными правовыми актами Санкт-Петербурга, представляется явно недостаточным.

Так, в силу пункта 61 («Стандарт социальных услуг, предоставляемых гражданам трудоспособного возраста без определенного места жительства (бездомным) в нестационарной форме в учреждении социального обслуживания») Стандартов социальных услуг, предоставляемых населению Санкт-Петербурга – Приложение № 2 к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 22.07.2008 № 875 (далее – Стандарты), в год на одно лицо БОМЖ, относящееся к данной категории, предусмотрены лишь

однократная санитарная обработка либо «направление на санитарную обработку», единичный случай оказания первой доврачебной помощи, включая остановку кровотечения, всего одно консультирование по возникающим социально-медицинским вопросам.

Также однократным в течение года является предоставление спального места бездомным в доме ночного пребывания, обеспечение их санитарно-гигиеническими условиями, в том числе возможностью воспользоваться туалетом и ванной, санитарная обработка, госпитализация по показаниям в медицинские учреждения (пункт 62 Стандартов). Наличие здесь же ссылки на «расчетный период – 1 месяц в год» не проясняет ситуацию, так как не отвечает критериям недвусмысленности (формальной определенности) правовых норм и способно породить злоупотребления на практике.

Показательно и то, что ряд стандартов существенно расходятся с утвержденными «рациональными» нормативами их реализации, обоснованность которых вызывает сомнения.

К примеру, вышеупомянутый Стандарт 61 предусматривает предоставление бездомным одежды, обуви и других предметов первой необходимости взамен подлежащих уничтожению ветхих или сильно загрязненных 24 раза в год, а Норматив 51 обеспеченности данного стандарта (Приложение № 3 к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 22.07.2008 № 875) обеспечивает только половину (12) от рассчитанной согласно Стандарту 61 потребности в обеспечении бездомных предметами первой необходимости.

Подобного рода нормы, как представляется, не согласуются с конституционными положениями (часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации) о социальном характере государства и направленности его политики на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Необходимо приведение действующего законодательства о социальном обслуживании бездомных лиц в соответствии с положениями Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», вступающего в силу с 01.01.2015.

На региональном уровне закономерный вопрос вызывает пункт 1.5 Перечня документов, подтверждающих наличие трудной жизненной ситуации – Приложения № 2 к распоряжению Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга от 10.12.2010 № 224-р. Так, к числу документов, подтверждающих отсутствие определенного места жительства, отнесены «справки о доходах всех членов семьи за три месяца, предшествующих месяцу обращения», «решения суда о выселении, снятии с регистрационного учета». Из этого следует, что если лицо БОМЖ не сможет представить вышеуказанные документы, оно не вправе претендовать на получение материальной помощи. Аналогичная проблема возникает и при постановке лиц БОМЖ на жилищный учет.

6. Мобильные рейды по выявлению бездомных лиц. Взаимодействие органов социальной защиты населения и органов внутренних дел.

Рейды не должны преследовать целью выселение бездомных лиц из единственных мест пребывания на улице. Выявленные лица, нуждающиеся в безотлагательной помощи, по их желанию вправе получать такую помощь (незамедлительно, без предварительной постановки на учет в СПб ГКУ «Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства» и безотносительно к тому, в этом ли районе города ранее проживал или был зарегистрирован бездомный). Речь идет о первичной медицинской помощи, о предоставлении вещей (одежды) и продуктовых наборов, допуске в пункты обогрева в зимний период, при этом на срок, не ограниченный жестким лимитом.

Проведенными аппаратом Уполномоченного проверками деятельности домов (отделений) ночного пребывания подтверждается, что многие лица БОМЖ оказываются на улице из-за конфликтов в семье, другие становятся жертвами разнообразных квартирных афер. В этой связи представляется необходимым рассмотреть вопрос об усилении как профилактической работы с «проблемными семьями» по месту их жительства, так и об использовании, в рамках межведомственного взаимодействия органов внутренних дел и органов социальной защиты населения, результатов анализа причин бездомности для выявления преступных схем по завладению жильем.

7. Ресоциализация бездомных: оценка эффективности. Наказание за бродяжничество или возвращение в социум?

Одной из важных задач совещания должно стать обсуждение реализуемых в Санкт-Петербурге мероприятий по социальной профилактике бездомности и ресоциализации бездомных. При этом следует дать оценку тому, какие цели и задачи ставятся и должны ставиться при подготовке и реализации таких мероприятий, каковы критерии эффективности проводимых мероприятий, существует ли необходимость их дополнительной формализации в нормативных правовых актах, какие выводы об эффективности мероприятий по социальной профилактике бездомности и ресоциализации бездомных могут быть сделаны в настоящее время.

Следует оценить и два полярных подхода, один из которых представляет бездомных как жертв обстоятельств, нуждающихся в опеке государства, а другой – как антисоциальных элементов.

Так, согласно позиции, сформулированной в законопроекте депутата Московской городской думы Кирилла Щитова, бродяжничество (в частности, ночлег в общественных местах) является асоциальным явлением, за которое необходимо привлекать к административной ответственности. При этом не учитывается, что само по себе бродяжничество асоциально в первую очередь для самого бездомного, и в этом смысле едва ли может быть признано

противоправным. Кроме того, настораживает смещение акцентов: вместо выявления и искоренения причин бездомности, явления, недостойного для государства, именующего себя социальным (статья 7 Конституции РФ), автор законопроекта призывает привлекать к ответственности самих бездомных. Между тем комплексный подход к решению данного вопроса предполагает разработку и принятие законопроекта об основах профилактики бездомности,

С другой стороны, очевидно, что работа с бездомными не должна порождать у них иждивенческих настроений (ресоциализация бездомных невозможна без привлечения их к трудовой деятельности, в частности, к общественным работам). Следует иметь в виду и то обстоятельство, что значительная часть бездомных не желает что-либо менять в своем образе жизни. В тех ситуациях, когда деятельность бездомного лица сопряжена с криминальными практиками, она должна решительно пресекаться.

8. Доступность для бездомных социально значимой информации.

Согласно данным, размещенным на официальном сайте Правительства Санкт-Петербурга, в Городском пункте учета лиц БОМЖ осуществляет работу горячая телефонная линия (телефон доверия). По рабочим дням по телефону: 362-28-56 можно получить информацию об услугах, предоставляемых в Санкт-Петербурге бездомным гражданам, учреждениях, занимающихся вопросами бездомности, правовую информацию и консультационные услуги.

Однако остается неясным, каким образом организовано оповещение лиц БОМЖ о наличии такой «горячей линии».

Необходимо развивать доступность для бездомных социально значимой информации (в частности, путем указания на городских картах-схемах адресов домов (отделений) ночного пребывания, мест нахождения пунктов обогрева, «ночных автобусов» и т.д.).