Социально ориентированная Ассоциация
«Бюро помощи гражданам»

ПРИЧИНЫ, ФОРМИРУЮЩИЕ ПРОБЛЕМУ БЕЗДОМНОСТИ И ПУТИ ВОЗМОЖНОГО РЕШЕНИЯ

(методическое пособие)

г. Екатеринбург
2018 год

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

(ст. 2 Конституции Российской Федерации)

ГАРАНТИРУЕТ:

- права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17);
- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства… (ст. 19);
- свободу передвижения и выбора места жительства (ст. 27);
- право на достоинство (ст.21);
- право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37);
- право на жилище (ст. 40);
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);
- право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом (ст. 39);
- право на образование (ст. 43);
- право на свободу и личную неприкосновенность (ст.22);
- право на судебную защиту прав и свобод (ст. 46);
- право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48);
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53)…

Как ни печально это звучит, но количество бездомных граждан в нашей стране неуклонно растет.

Это характерно не только для каких-то отдельных регионов, но и для всей нашей страны в целом.

Например, по информации, содержащейся в Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «Права человека и бездомность: общероссийская проблема в региональном контексте», численность бездомных людей в современной России - 4 – 4,5 миллиона человек, что составляет от 2,7 до 3,1% в структуре населения. Приблизительно 70% бездомных – это мужчины, 30%, соответственно, женщины[1].

Безрадостна ситуация и в Свердловской области. Так, по данным нашей организации на протяжении последних трех лет отмечается увеличение количества лиц без определенного места жительства, обращающихся за помощью.

Для создания данного методического пособия исследование проводилось на территории одного региона - Свердловская область.

Безусловно, такой глобальной задачи, как искоренение бездомности, мы себе не ставим, но понять причины, вследствие которых люди оказываются в данном состоянии, и предложить пути возможного решения проблемы бездомности, опираясь на опыт работы нашей организации, мы можем.

Настоящее методическое пособие составлено с учетом результатов анонимного анкетирования, проведенного в рамках реализации проекта **«Неотложка (помощь людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации)»**, поддержанного Фондом Президентских грантов.

В анкетировании приняли участие 600 человек. Анкета содержала широкий перечень вопросов, в том числе возраст, гражданство, сведения о наличии документов, о наличии социально полезных связей, судимости, об источниках дохода, необходимой помощи и т.д. В результате обработки данных был составлен сводный социологический отчет о количестве обратившихся и их социально экономическом положении.

Проанализировав причины бездомности граждан в Свердловской области, в данном методическом пособии предлагаем пути возможного решения данной проблемы.

Настоящее издание будет полезно для работы НКО, оказывающих помощь бездомным гражданам, специалистам комплексных центров социального обслуживания населения и иным заинтересованным ведомствам и субъектам, занимающимся решением проблем бездомности в нашем регионе.

---

[1] Стр.15. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «Права человека и бездомность: общероссийская проблема в региональном контексте» – 2016г.

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1 **Сводный социологический отчёт о количестве обратившихся лиц без определённого места жительства и их социально-экономическом положении.**	**стр. 5**
РАЗДЕЛ 2 **Анализ причин, формирующих проблему бездомности граждан в Свердловской области.**	**стр. 23**
РАЗДЕЛ 3 **Пути возможного решения проблемы бездомности и предложения по организации работы, направленной на решение проблемы бездомности и улучшения положения лиц без определенного места жительства и занятий.**	**стр. 47**
Заключение	**стр. 52**

РАЗДЕЛ 1

Сводный социологический отчёт о количестве обратившихся лиц без определённого места жительства и их социально-экономическом положении.

Специально для составления социологического отчета о количестве обратившихся и их социально-экономическом положении в рамках реализации **социально значимого проекта «Неотложка»** была разработана анкета-опрос, в которую были включены, кроме основных автобиографических вопросов, вопросы, касающиеся информации, необходимой для выяснения причин, послуживших возникновению у человека состояния бездомности, а также причин, препятствующих его возвращению в общество.

По результатам анкетирования, проводимого в рамках проекта «Неотложка» и анализа содержащейся информации, сделаны следующие выводы:

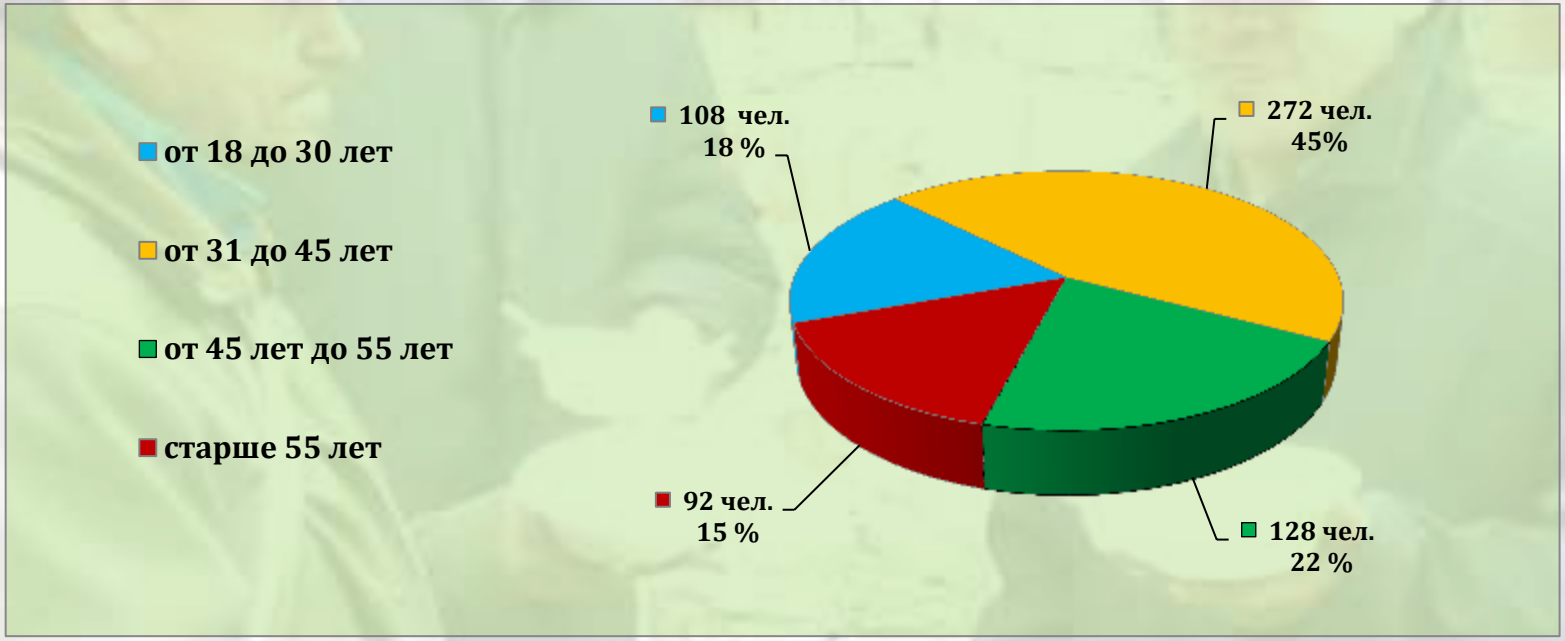
Диаграмма № 1

Характеристика бездомных по половому признаку

Если давать характеристику бездомным по половому признаку, то следует отметить, что количество мужчин среди бездомных граждан значительно превышает количество женщин. Причин такого соотношения несколько, хотя основная, видимо та, что женщина, как хранительница очага в любой жизненной ситуации имеет большую привязанность к дому, ответственность за будущее своих детей и близких.

Диаграмма № 2

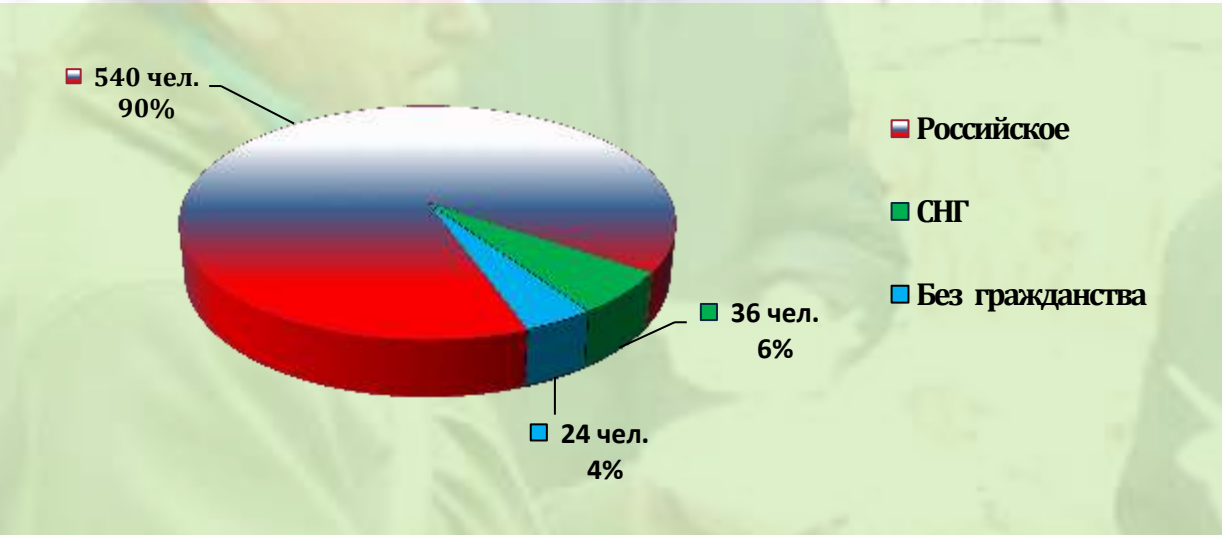
Характеристика бездомных по возрасту



Возраст граждан, обратившихся за помощью, самый различный: от 18 лет и до пенсионного возраста. Как видно из представленной диаграммы, **508 человек**, обратившихся за помощью, – **это люди трудоспособного возраста от 18 до 55 лет**, которые хотят и могут быть полезными современному обществу.

Диаграмма № 3

Гражданство бездомных



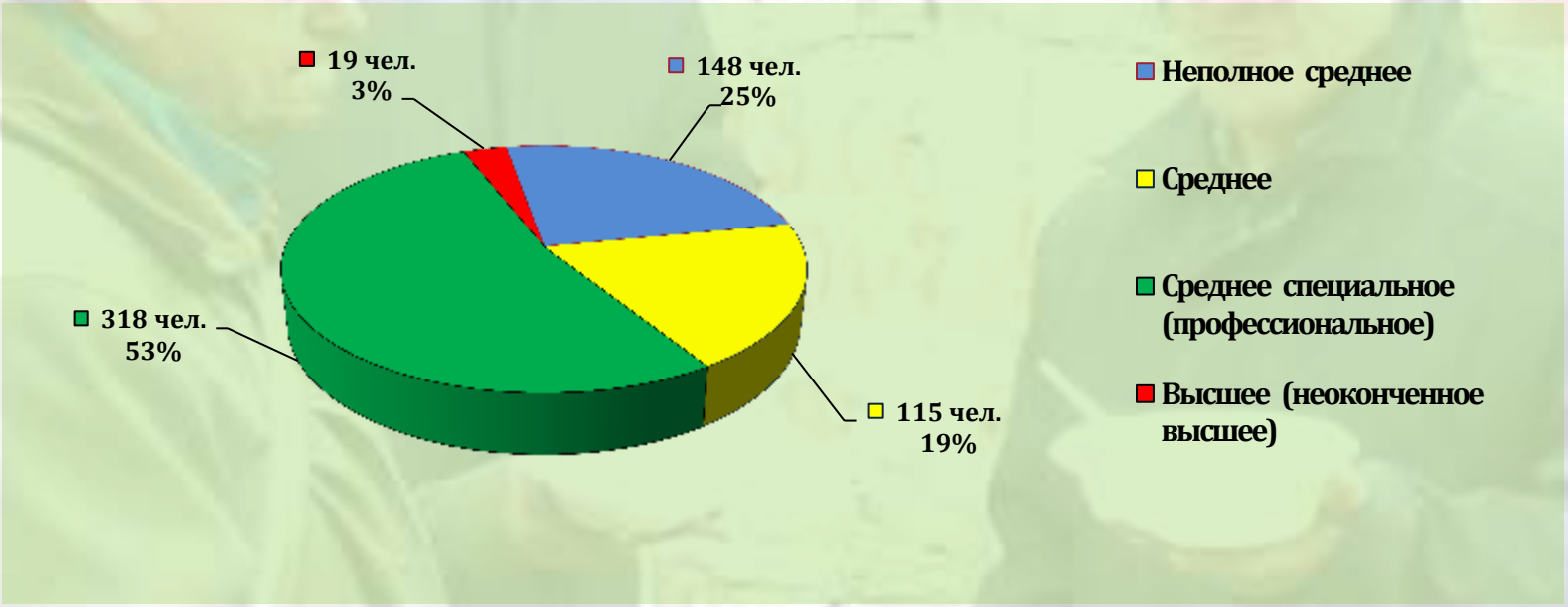
Гражданство Российской Федерации имеют большинство бездомных граждан.

Лица без гражданства составляют меньшую часть из этой категории граждан. Как правило, утрата гражданства связана с распадом СССР, неопределенностью места жительства на 06 февраля 1992 год и несвоевременным оформлением гражданства Российской Федерации. Имеются и иные причины отсутствия гражданства.

6% составляют граждане стран СНГ. Многие из них передвигаются по странам бывшего Советского Союза в поисках работы и благополучия в своей жизни, т.к. экономическое положение этих республик не может обеспечить стабильное существование.

Диаграмма № 4

Образование бездомных

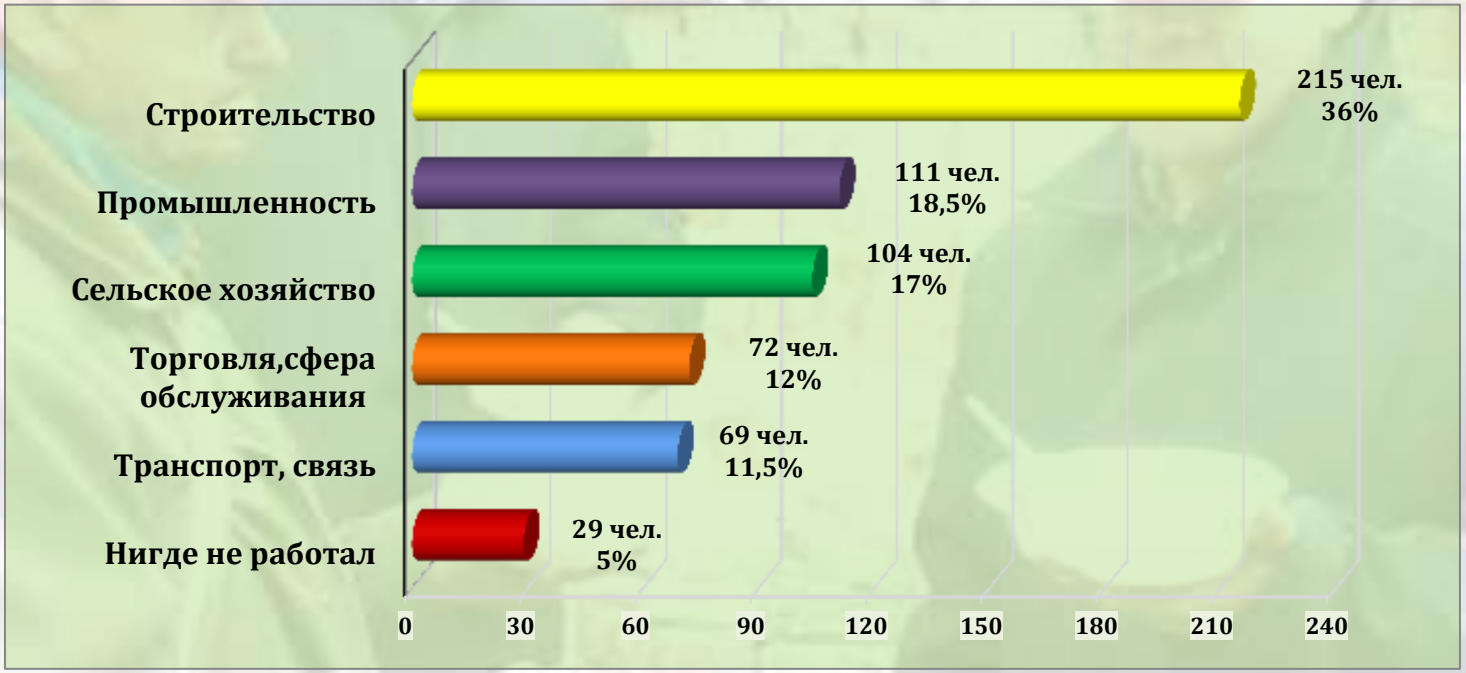


В большинстве своем лица, обратившиеся за помощью в рамках проекта, имеют среднее специальное (профессиональное) образование – 53%.

Каждый из обратившихся граждан имеет неполное среднее, среднее или даже высшее или незаконченное высшее образование.

Диаграмма № 5

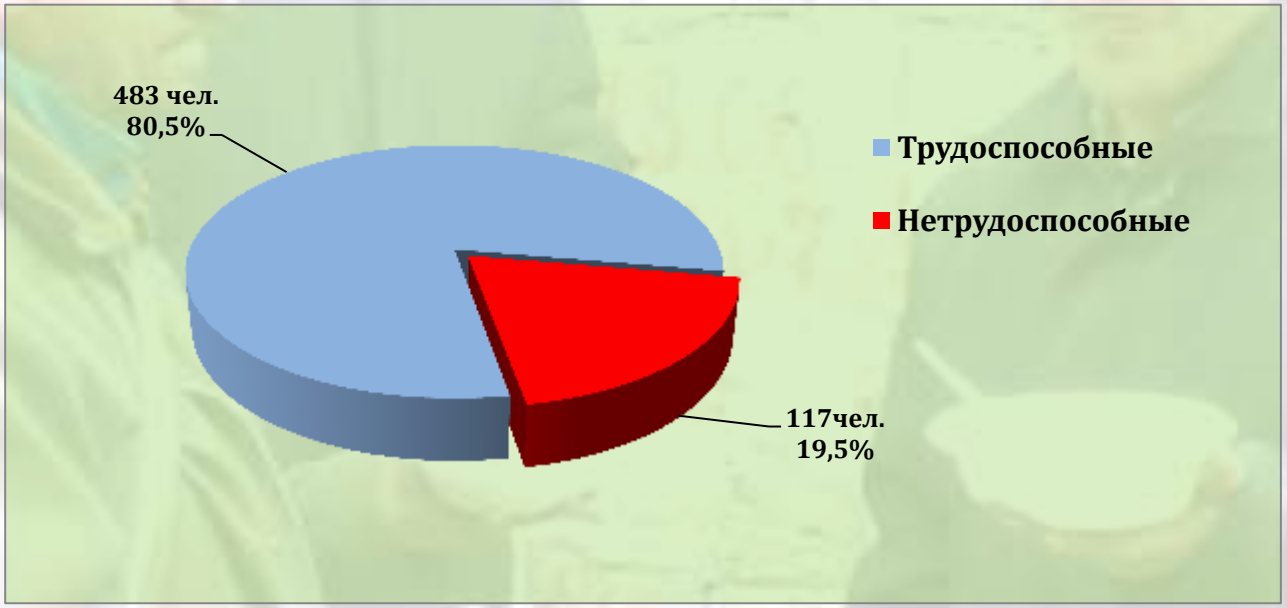
Сфера трудовой деятельности бездомных



95% из тех, кто обратился за помощью в рамках проекта «Неотложка», **ранее работали** в сфере строительства, промышленности, транспорта и связи, сельского хозяйства и других отраслей.

Диаграмма № 6

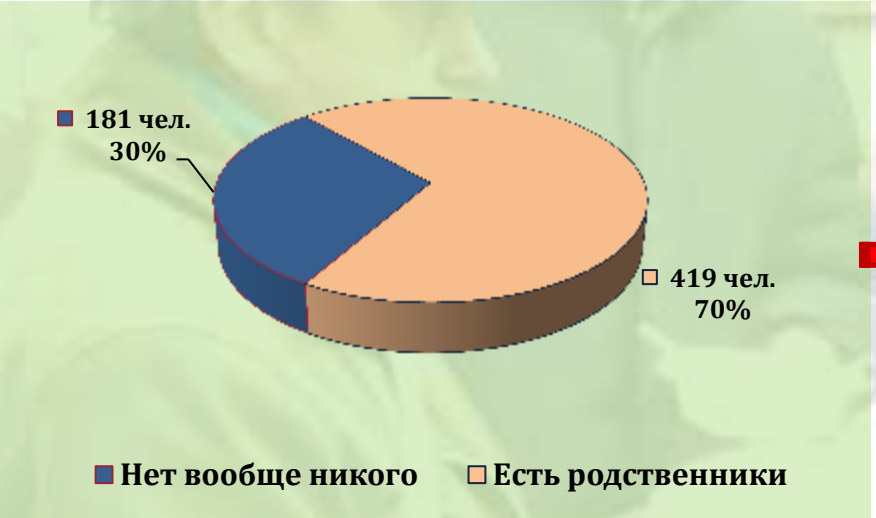
Трудоспособность бездомных



Следует отметить, что при обращении за помощью подавляющее большинство бездомных граждан **483 чел. (80,5%) являются трудоспособными** и могут работать и зарабатывать на хлеб насущный своим трудом. К нетрудоспособным гражданам относятся люди пожилого возраста либо те, кто не может работать по состоянию здоровья.

Диаграмма № 7; 8

Наличие у бездомных социально полезных (родственных) связей

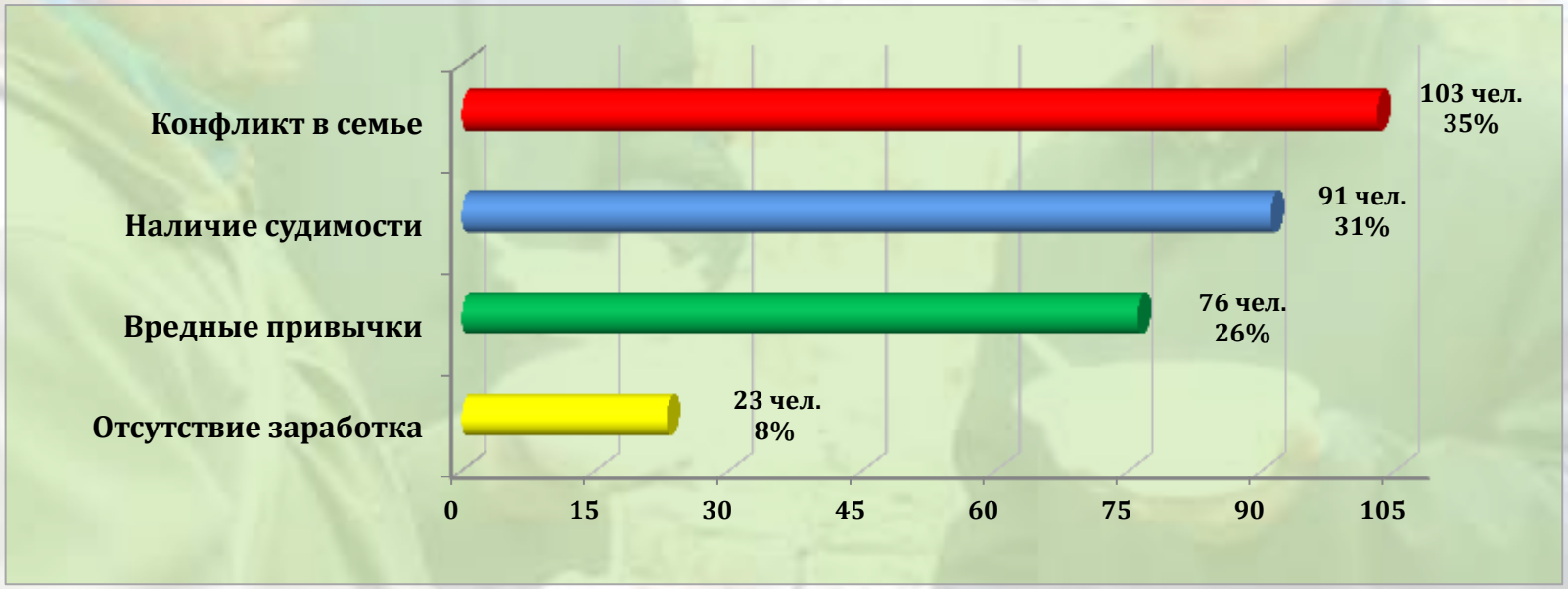


Важным фактором для возвращения бездомного гражданина в социум является семья, наличие или отсутствие **родственных связей** и причины, по которым потеряна связь с родственниками.

Из **600 человек**, обратившихся за помощью в рамках проекта «Неотложка» – **419 человек (70%) имеют социально полезные (родственные) связи** и **181 человек (30%) не имеют родных и близких**. Из **419 человек**, которые имеют социально полезные связи, **отношения** с родными и близкими **не поддерживают 293 человека**, то есть большинство бездомных граждан, а **126 человек поддерживают** отношения с родственниками.

Диаграмма № 9

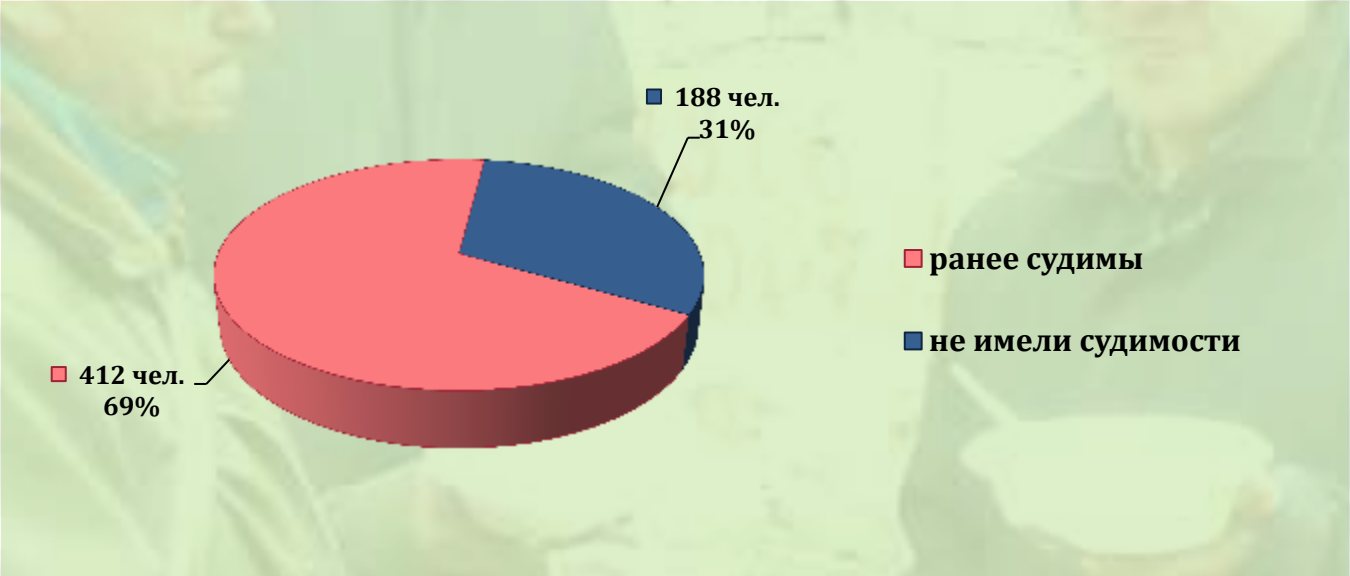
Причины, по которым бездомные не поддерживают отношения с родными и близкими



Анализируя причины, по которым **бездомный не поддерживает связи со своими родственниками**, следует отметить, что на первом месте среди причин, препятствующих поддержанию отношений с родными, **является конфликт в семье, на втором месте - наличие судимости.**

Диаграмма № 10

Наличие судимости у бездомных

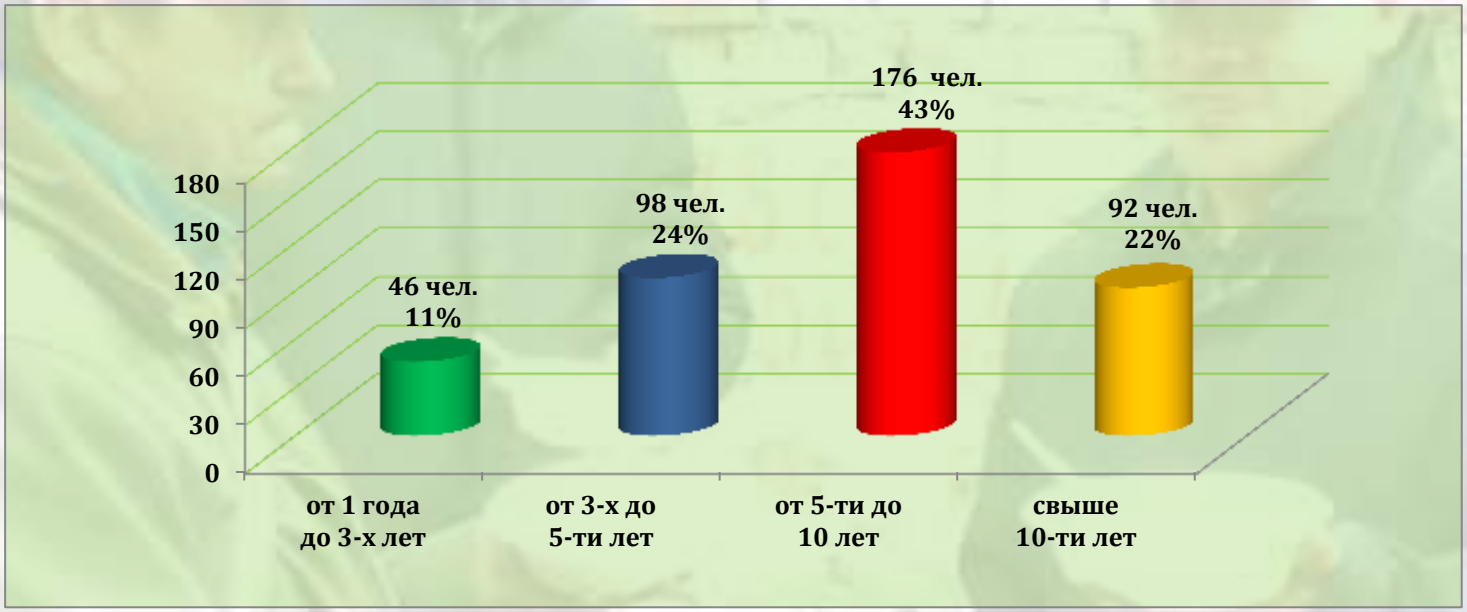


Одним из наиболее показательных критериев, характеризующих бездомного, является наличие судимости.

Как видно из представленной диаграммы, основная масса обратившихся за помощью в рамках реализации социально значимого **проекта «Неотложка» - ранее судимые 412 человек (69%).**

Диаграмма № 11

Количество лет, проведенных в местах лишения свободы

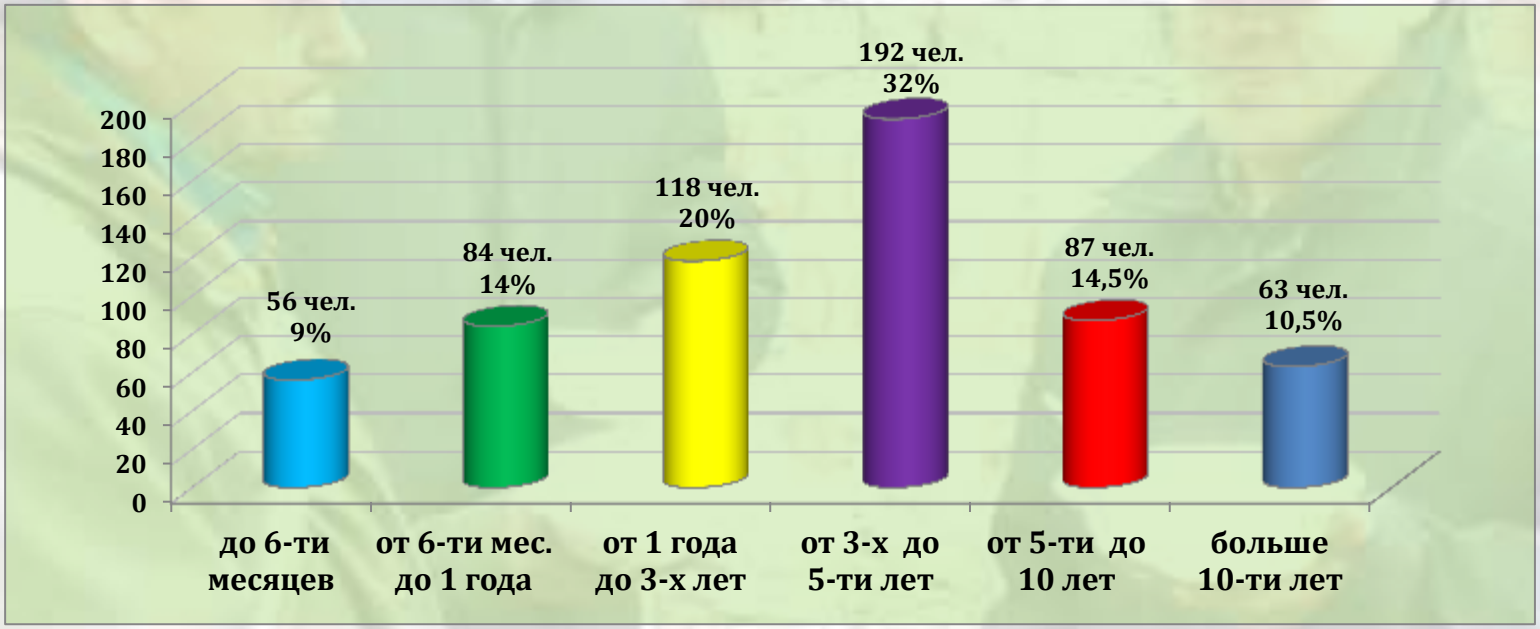


Освободившимся из мест лишения свободы приходится **преодолевать многочисленные препятствия:**

- **внутренние (субъективные)**, которые связаны с вхождением в новую микросреду в семью, трудовой коллектив, ближайшее окружение;
- **внешние (объективные)** – это потребность в жилье, пище, одежде, трудоустройстве и так далее. Судимость является социальным клеймом**,** препятствующим поддержанию бездомным каких-либо связей со своими родственниками. Они не хотят принимать у себя «уголовника, бездомного» и отказывают человеку даже во временном приюте.

Диаграмма № 12

Стаж бездомности

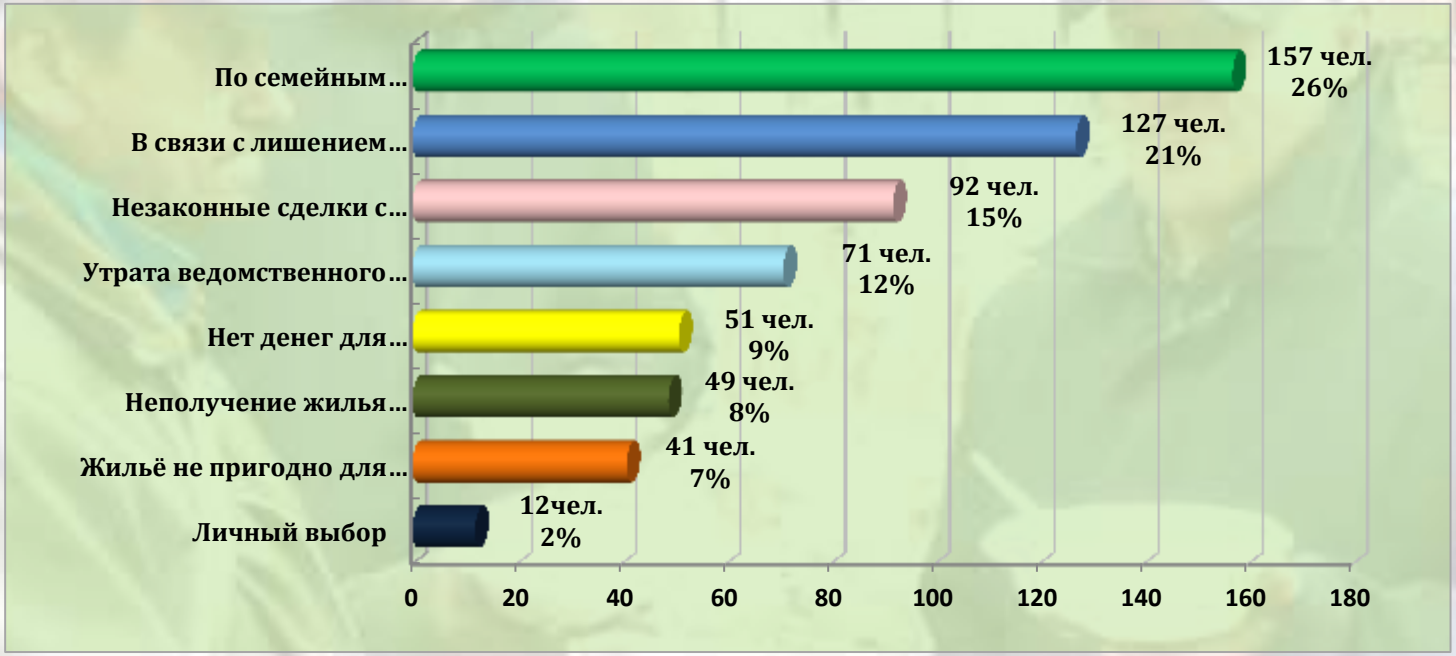


Показательным **для организации работы с бездомными является «стаж бездомности»**, то есть, продолжительность бездомного образа жизни.

Привыкая к своему образу жизни, бездомному становится все сложнее вернуться в общество. И **чем меньше стаж бездомности, тем больше шансов на адаптацию и ресоциализацию гражданина.**

Диаграмма № 13

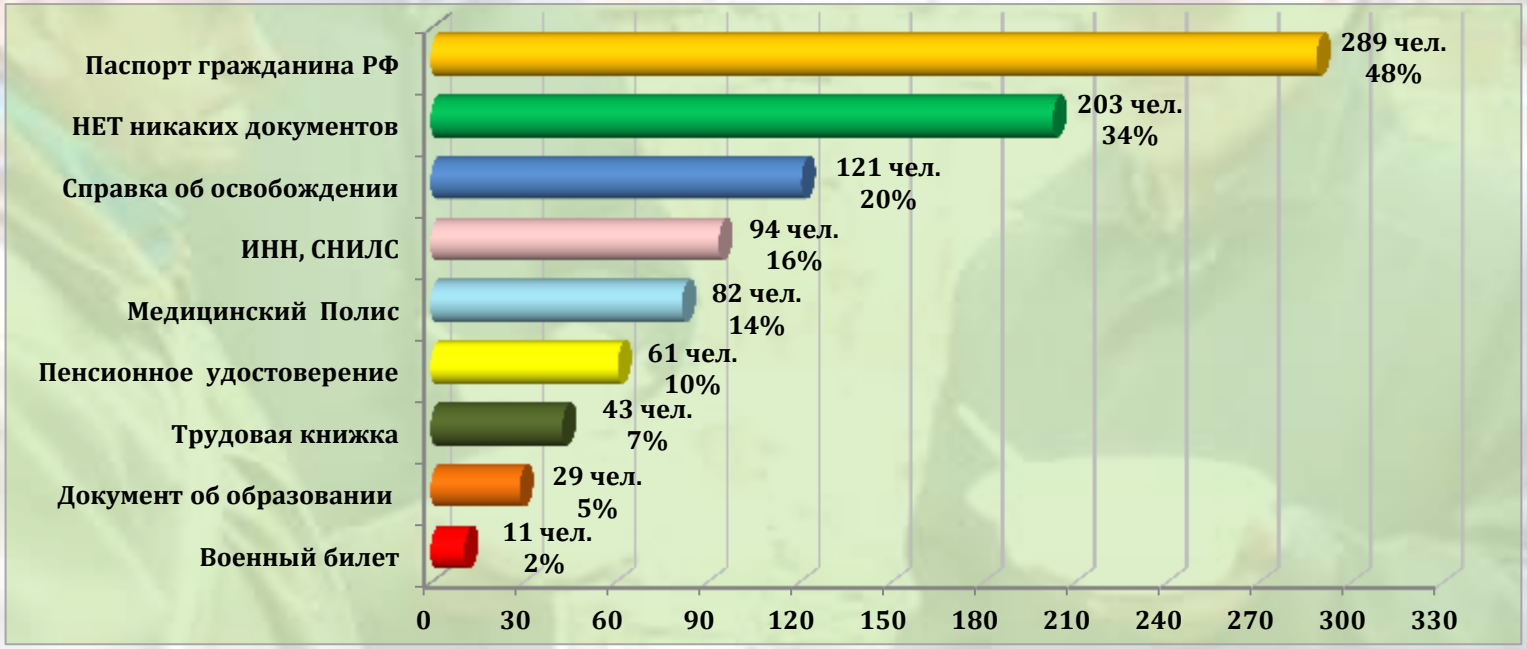
Причины бездомности



Среди **причин бездомности**, которые называют сами бездомные при заполнении анкеты, большую часть занимают: **по семейным обстоятельствам (назвали 157 человека)**; **в связи с лишением свободы (127 человек)** и другие. Причем другие причины составляют менее значительную часть. Особо следует обратить внимание на то, что среди граждан **личный выбор ведения бродяжнического образа жизни имеет очень маленький процент**. Именно объективные причины, не зависящие от гражданина, становятся основанием получения статуса бездомного.

Диаграмма № 14

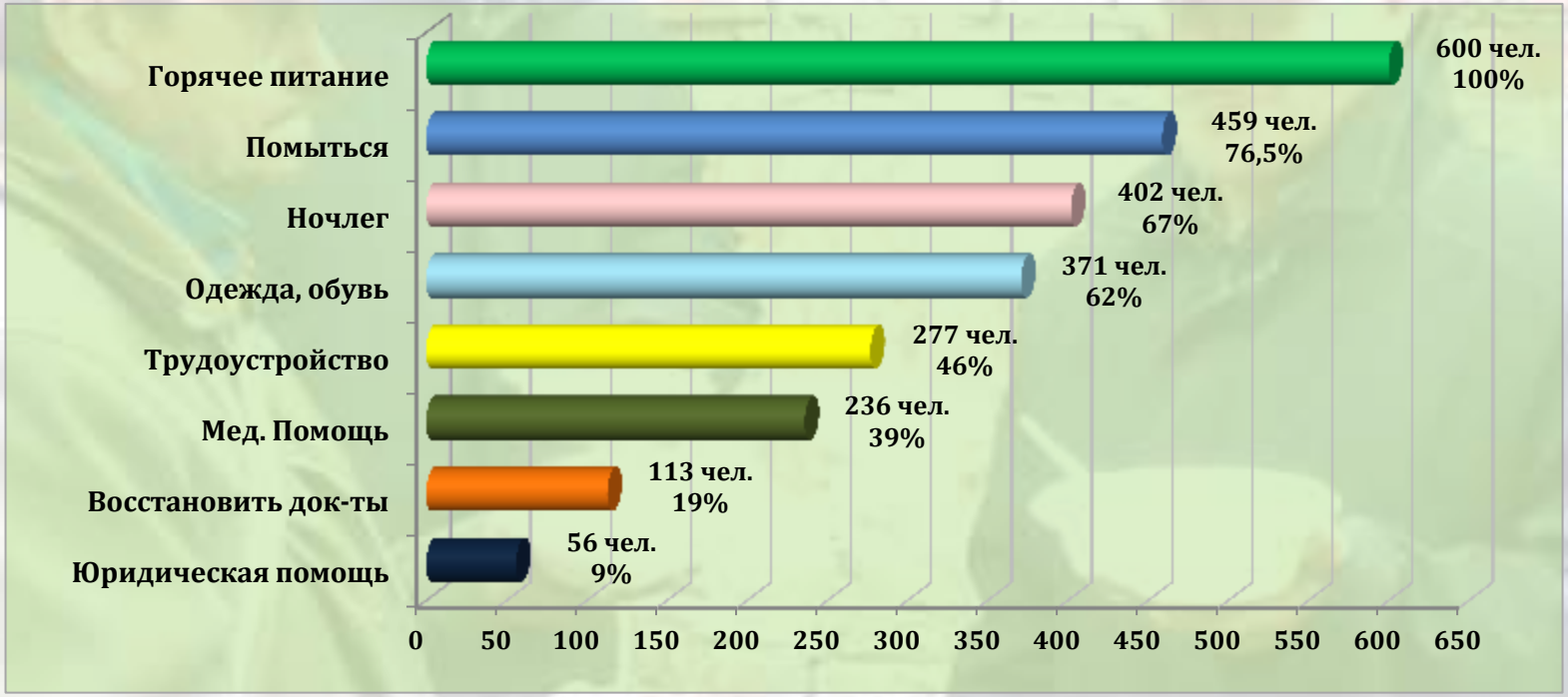
Наличие документов у бездомных



Отсутствие у бездомного документов, удостоверяющих личность (паспорта), являются одной из наиболее актуальных причин, препятствующей его возвращению в социум. Как показывает практика работы нашей организации, немалое число обратившихся в рамках проекта «Неотложка» не имеет паспортов и вообще каких-либо документов. Отсутствие документов в целом, и паспортов, в частности, приводит к фактической и юридической невозможности трудоустройства, получению материальной и социальной помощи, получению медицинских услуг и т.д. и т.п.

Диаграмма № 15

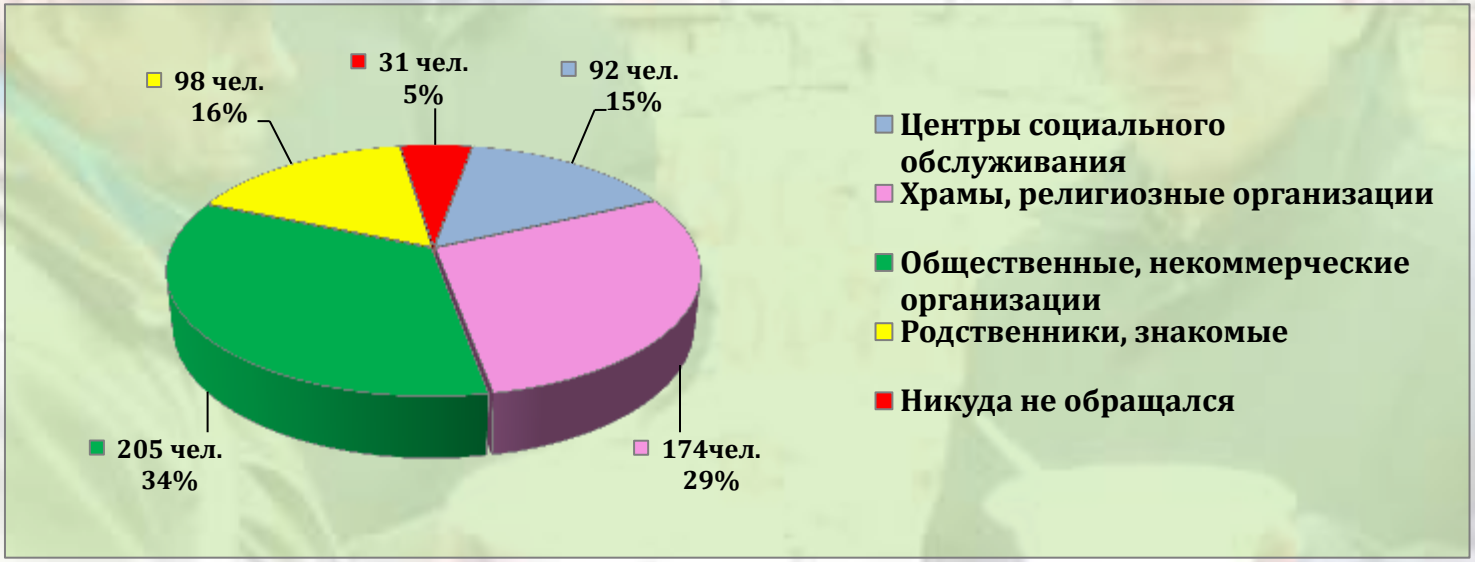
Помощь, которая необходима бездомным



Каждому из бездомных граждан жизненно необходимы такие виды социальной помощи, как **горячее питание, возможность помыться, получить ночлег, одежду и обувь и т.д.** О получении юридической помощи и возможности восстановить документы бездомные граждане думают только лишь после того, как удовлетворены их основные жизненно важные потребности;

Диаграмма № 16

Куда бездомные обращаются за помощью



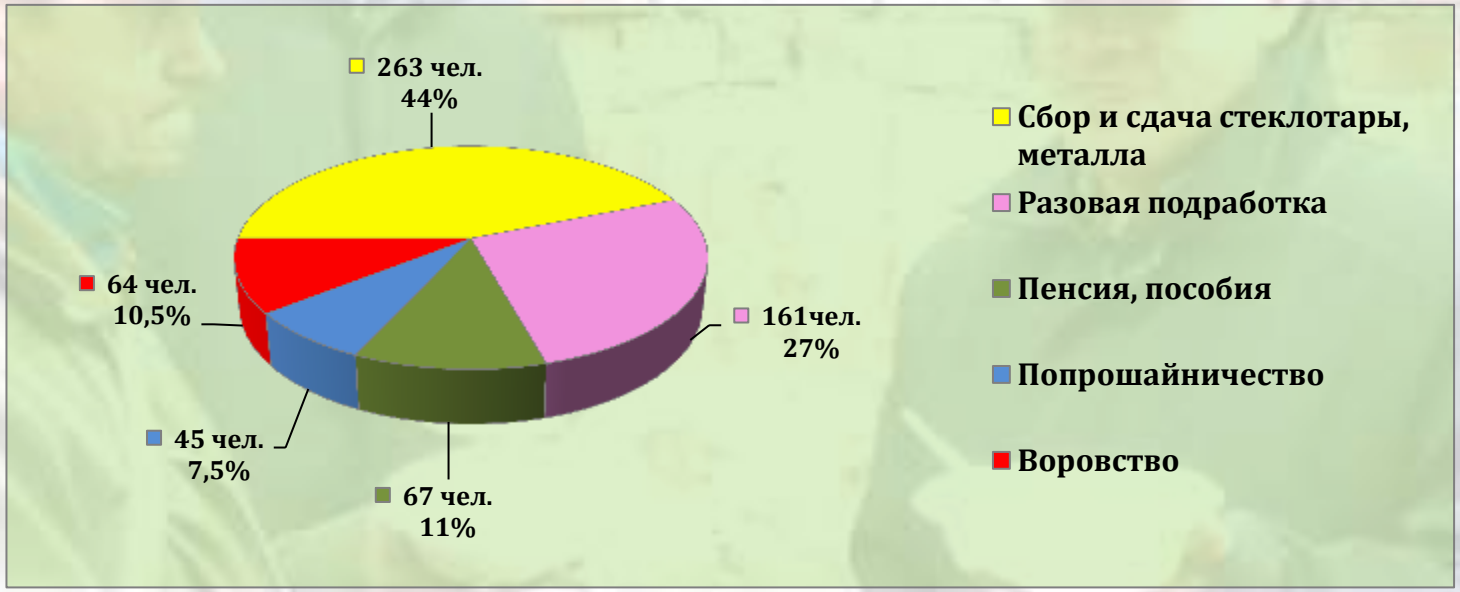
Пытаясь каким-либо образом облегчить свое положение, **бездомные обращаются за помощью в центры социального обслуживания, религиозные и общественные организации.**

Следует отметить, что большее количество обращений в общественные и религиозные организации показывает высокий уровень доверия бездомных граждан и надежду на оказание помощи со стороны данных организаций.

Не теряя надежды, бездомные обращаются за помощью и к своим родственникам и знакомым, но, как правило, в очень редких случаях получают от них какую-либо помощь.

Диаграмма № 17

Средства, на которые существуют бездомные

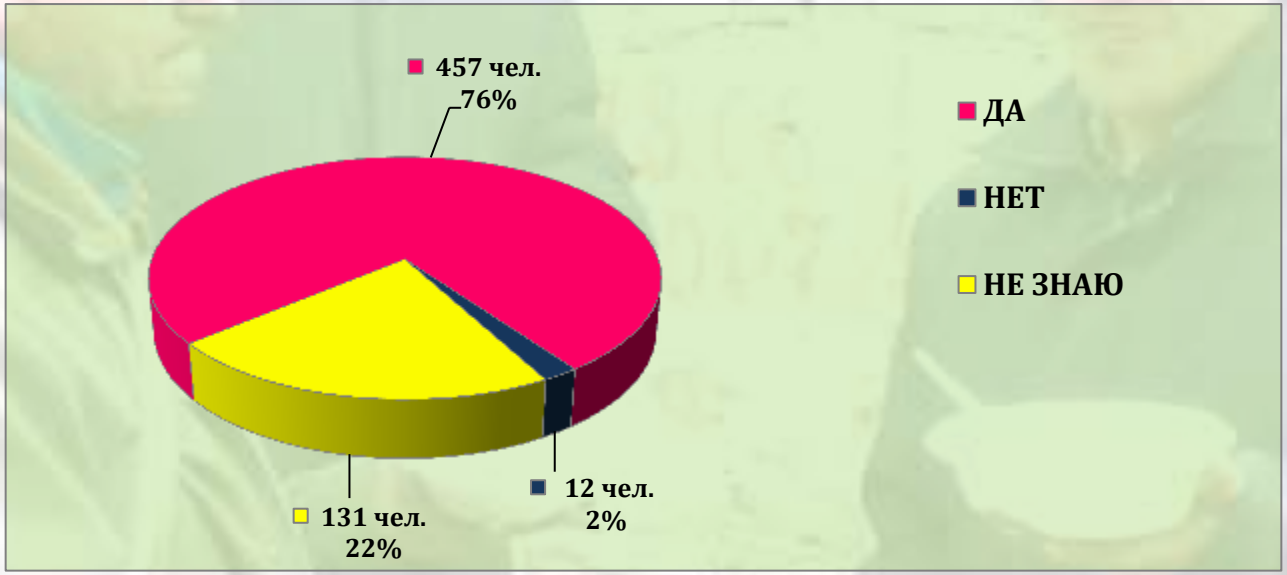


Средствами существования бездомных являются такие источники дохода, которые могут принести пусть небольшие денежные средства, необходимые для выживания.

Результаты опроса о средствах существования бездомных граждан заслуживают внимания еще и потому, что у опрошенных граждан была возможность анонимно отвечать на вопросы, указанные в анкете.

Диаграмма № 18

Желание бездомных вернуться в социум



Анализ полученных ответов на итоговый вопрос анкеты показывает, что подавляющее большинство лиц без определенного места жительства **(457 чел. или 76% опрошенных) не смирились со своим нахождением в состоянии бездомности и были бы рады изменить свою жизнь в лучшую сторону.**

ВЫВОД: **среди лиц, прошедших анкетирование в рамках реализации социально значимого проекта «Неотложка (помощь людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации)», большинство составляют мужчины в трудоспособном возрасте от 18 до 55 лет, имеющие гражданство Российской Федерации, профессиональное образование, а также трудовой стаж.**

Утрата связей с семьей, родными и близкими людьми в результате конфликта, наличия судимости зачастую и становятся причиной попадания человека «на социальное дно».

Отсутствие документов, в особенности основного документа – паспорта гражданина РФ, препятствуют возвращению человека в социум и преодолению состояния бездомности.

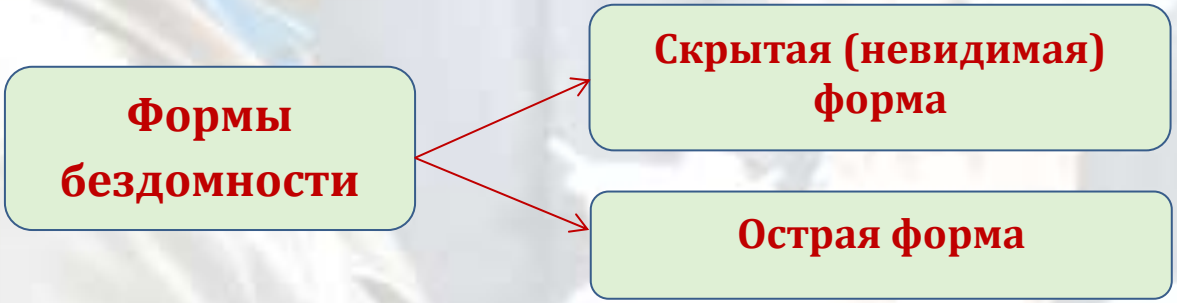
И чем больше у человека «стаж бездомности», тем сложнее ему вернуться в общество его полноправным членом, т.к. основной заботой становится удовлетворение жизненно важных потребностей, а не восстановление социально полезных связей и документов.

Вместе с тем, важную роль в изменении жизни бездомного в лучшую сторону играют центры социального обслуживания, религиозные и общественные организации, что делает работу последних важной для ресоциализации лиц без определённого места жительства, тем более, что изменить свою жизнь к лучшему желало бы не менее 80% опрошенных бездомных.

РАЗДЕЛ 2

Анализ причин, формирующих проблему бездомности граждан в Свердловской области.

Следует отметить, что само приобретение статуса бездомности возникает в результате наличия у человека какой-либо проблемы, имеющей правовой характер. Бездомность может протекать в острой и скрытой форме.



Острая форма бездомности (уличная бездомность) связана не только с отсутствием регистрации по месту жительства, но и с фактической потерей, отсутствием жилья, «крыши над головой» и характеризуется утратой, в значительной степени, связей с обществом и крайне затрудненной ресоциализацией. «Уличные» бездомные обречены на выживание в условиях отсутствия места для ночлега, голода, холода, нищеты, одиночества и презрительного отношения со стороны окружающих.

Скрытая (невидимая) форма бездомности характеризуется, прежде всего, отсутствием постоянной или временной регистрации по месту жительства. На внешнем уровне человек продолжает вести жизнь в обществе, мало отличающуюся от обычной - он может проживать у

родственников, знакомых, снимать жилье, оплачивать необходимые медицинские услуги. Однако при неблагоприятном стечении обстоятельств (потеря работы, серьезные проблемы со здоровьем и т.д.) эта форма может легко перейти в острую форму бездомности.

И в случае уличной, и в случае скрытой бездомности корень проблемы общий: полученный в наследство еще от советской правовой системы институт «регистрации по месту жительства» и привязка к «прописке», которая ограничивает возможность реализации основных прав и законных интересов человека. Эта привязка **исключает человека, не имеющего места жительства («прописки») из правового поля, из механизмов реализации базовых прав. Государство «не видит» бездомного в правовой системе, он практически не имеет возможности получить помощь от государственных социальных служб, системы здравоохранения, получить легальную работу, обратиться в суд и т.д., оказывается вынужденно исключенным из общества и практически не имеет возможности в него вернуться.**

Проблема заключается еще и в том, что **российское законодательство не дает легального определения понятия «бездомный»**.

В Свердловской области некоторые основные понятия, в том числе понятие «бездомный», определены в Концепции реализации государственной политики в сфере социальной адаптации лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (лиц без определенного места жительства и занятий)[2].

[2] См. Методическое пособие Социальная реабилитация граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации//ГБУ СОН СО «Организационно-методический центр социальной помощи», 2010г.

Так, указаны следующие основные понятия:

Лица без определенного места жительства и занятий – лица, не имеющие регистрации по месту жительства в качестве собственника, по договору найма или поднайма, договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, лишившиеся средств к существованию и возможности трудиться.

Бездомность:

а) состояние (социальное положение) человека, находящегося в трудной жизненной ситуации, связанное с отсутствием у него прав на конкретное жилое помещение (здание, строение), которое он мог бы использовать для проживания или пребывания и в котором он мог бы зарегистрироваться по месту жительства или по месту пребывания;

б) социальное явление, связанное с отсутствием у людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, прав на конкретные жилые помещения (здания, строения), которые они могли бы использовать для проживания или пребывания, и отсутствием у этих людей регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

Бездомный – человек, находящийся в состоянии бездомности, то есть не имеющий права собственности на жилое помещение (здание, строение) или право пользования жилым помещением (зданием, строением), которое он мог бы использовать для проживания или пребывания, а также не имеющий регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

Определение указанных понятий не ново и уже подвергалось исследованию ранее[3].

Указанные определения понятий не являются совершенными, так как необходимо учитывать то, что есть люди, которые по социальному статусу могут быть отнесены к категории бездомных.

Существуют и серьезные проблемы, которые возникают у бездомных из-за несовершенства российского законодательства, правовых пробелов и коллизий, создающих условия для постоянного пополнения рядов бездомных. Такие пробелы и коллизии общеизвестны: несовершенство норм о приватизации жилья, длительное отсутствие норм о защите прав собственности отдельных категорий социально незащищенных граждан (в том числе, лиц, оставшихся без попечения родителей, лиц пенсионного возраста и престарелых и других), правовой нигилизм граждан, недобросовестность отдельных предпринимателей, осуществляющих коммерческую деятельность на рынке жилья, и т.д.

Анализируя причины бездомности, следует обратить внимание на группы первичных и вторичных причин бездомности[4].

Необходимо различать первичные (почему люди становятся бездомными) и вторичные (факторы, препятствующие ресоциализации бездомных и бродяжничающих) причины бездомности.

---

[3] См. Бездомность в современной России: проблемы и пути их решения: Сборник/Сост. А.Варсопко, Е.Ринн. - Спб., 1996. С. 6,7.
[4] Ранее рассмотрены: Карлинский И. Анализ социального и правового положения бездомных в современной России. 2004.

К основным первичным причинам относятся:

- семейные обстоятельства;

- последствия мошенничества (в т.ч. при сделках с жильем),

- лишение жилья или документов в связи с отбыванием наказания в местах лишения свободы,

- выселение,

- продажа жилья.

Как показывают результаты всех опросов, в том числе и приведённых выше результатов анкетирования, личный выбор является крайне редкой причиной бездомной жизни.

Часто упоминаемые в связи с бездомностью проблемы алкогольной и наркотической зависимости, несомненно, являются важной составляющей проблемы, но при этом бывает сложно определить, в какой степени эти зависимости явились причиной бездомности, а в какой стали следствием необходимости выживания в условиях жизни на улице.

К вторичным причинам относятся, прежде всего: отсутствие механизмов, дающих возможность людям, лишившимся регистрации, оставаться в правовом поле: иметь на законном основании доступ к базовым социальным и медицинским услугам, легальному трудоустройству и т.д. Фактически, вторичные причины, представляют собой факторы, препятствующие возвращению к «нормальному» (общепринятому) образу жизни.

Анализ российского законодательства, а также анализ правовых проблем, с которыми сталкиваются лица без определенного места жительства, в том числе имеющие судимость,

вынуждает с горечью констатировать, что **бездомные в современной России представляют собой одну из наиболее жестко дискриминируемых социальных групп населения**.

Показательным в этом отношении является тот факт, что в подавляющем большинстве нормативно-правовых актов, регулирующих отношения практически во всех сферах общественной жизни и человеческой деятельности, бездомные не упоминаются ни как субъект правоотношений, ни как объект заботы государства. Исключение составляют, пожалуй, лишь отдельные нормы, касающиеся уголовного и административного преследования.

Говоря о первичных и вторичных причинах, не следует забывать и о причинах бездомности на макроуровне:

- упадок доходов и расслоение общества, увеличение количества людей, находящихся за чертой бедности, резкая социальная дифференциация и неравенство на основе такого критерия, как доход;

- высокий уровень миграции людей после распада Советского Союза, неадекватные и несвоевременные меры государственной политики в отношении мигрантов;

- недостаточная правовая грамотность граждан в условиях современных рыночных отношениях (в том числе, на рынке жилья);

- неготовность социальной поддержки к социальным сдвигам, обусловленным становлением рыночного типа отношений, ослабление социальных связей, в том числе в результате социального расслоения;

- кризис семьи (внутрисемейная поддержка при возникновении кризисных ситуаций во многих случаях становится одним из основных средств реабилитации бездомных на начальном этапе бездомности).

Проанализируем причины бездомности и социальной депривации, которые наиболее характерны для лиц, обратившихся за помощью в Социально ориентированную Ассоциацию «Бюро помощи гражданам» и прошедших анкетирование.

1) Несовершенство законодательства.

Наиболее характерной причиной утраты жилья (особенно для лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы на длительный срок), является лишение прав на жилое помещение в связи с осуждением к лишению свободы.

Для осуждённых до июня 1995 года на срок свыше шести месяцев к заключению либо ссылке или высылке, в соответствии с действовавшим на тот момент законодательством, применялось положение о том, что осужденный лишался прав на жилое помещение.

В соответствии с п.5 ст.306 Гражданского кодекса РСФСР от 11 июня 1964 года осуждённый с момента вступления приговора в законную силу автоматически утрачивал права на жилое помещение, если в нем не оставались проживать члены его семьи, в противном случае закон (но не правоприменительная практика) не предусматривал автоматического расторжения договора найма. После освобождения бывший заключенный мог вселиться в жилое помещение, где остались проживать члены его семьи, только с согласия всех совершеннолетних ее членов.

При отсутствии согласия, вселение становилось невозможным, так же как и в том случае, если при вселении жилая площадь, приходящаяся на одного жильца, оказывалась меньше установленной законом нормы. К тому же тогда еще существовало ограничение на регистрацию по месту жительства в ряде населенных пунктов (например, в больших городах). Разрешительный характер «прописки» создавал предпосылки для отказа в ней со стороны органов МВД вне зависимости от согласия на «прописку» членов семьи.

Советское законодательство и правоприменительная практика сформировали огромные предпосылки для формирования бездомности. Так, частью 1 и п.8 ч.2 ст.60 Жилищного кодекса

РСФСР было предусмотрено, что «при временном отсутствии нанимателя или членов его семьи за ними сохраняется жилое помещение в течение шести месяцев. Жилое помещение сохраняется за временно отсутствующими гражданами на более длительный срок в случаях… осуждения к лишению свободы, ссылке или высылке – до приведения приговора в исполнение». Хотя статьей 61 Жилищного кодекса РСФСР предусматривалось, что «признание лица утратившим право пользования жилым помещением вследствие отсутствия этого лица сверх установленных сроков производится в судебном порядке», в отношении осужденных это требование не выполнялось. Более того, такая внесудебная практика признания лиц, осужденных к лишению свободы на срок свыше шести месяцев, утратившим право пользования жилыми помещениями, закреплялась разъяснениями Верховного Суда РСФСР.

Право на жилое помещение утрачивалось не только при помещении человека в исправительное учреждение. Осуждение гражданина к лишению свободы условно с обязательным привлечением к труду и направление органом, ведающим исполнением наказания, на работу в другой населенный пункт не считалось уважительной причиной отсутствия по месту жительства. В случае отсутствия свыше шести месяцев по месту жительства в связи с обязательным привлечением к труду человека признавали утратившим право пользования жилым помещением. Постановлением Конституционного Суда РФ №8-П от 23.06.1995года ч.1 и п.8 ч.2 ст.60 ЖК РСФСР, лишавшие «прописки» заключенного (что, по сути, являлось «не предусмотренным уголовным законодательством дополнительным наказанием»), были признаны утратившими силу.

Но за период действия указанных норм закона большое количество осужденных лишились жилья и пополнили ряды бездомных.

В настоящее время стаж бездомности таких граждан исчисляется годами, а порой и десятками лет.

Также немалую роль в пополнении осужденными рядов бездомных сыграли еще и такие нормы законодательства (ст.60, 107, 110 ЖК РСФСР), в соответствии с которыми человек, уволенный с работы в связи с осуждением, подлежит выселению из ведомственного жилья, общежития без предоставления другого жилого помещения.

Следует отметить, что практика выселения из общежитий и специализированных жилых помещений существует и в настоящее время.

2) Физическая утрата жилья.

Жилые помещения, дома могут обветшать, сгореть и т.п., иными словами может произойти их физическая утрата, что также создаст предпосылки для возникновения у человека состояния бездомности.

Например, *если человек проживает в сельской местности, то во время его пребывания в заключении дом (квартира) может сгореть, обветшать или по иным причинам стать негодным для проживания. В практике нашей организации были случаи, когда человек перед осуждением к лишению свободы на срок семь лет был зарегистрирован по месту жительства в доме в сельской местности вместе с матерью. Во время нахождения осужденного в местах лишения свободы его мать умерла, наследство оформлено не было, дом в сельской местности пришел в негодность. Таким образом, после освобождения из мест лишения свободы человек имел в паспорте отметку о регистрации по месту жительства, но фактически не было жилого помещения, в котором он бы мог жить.*

Нередки случаи мошенничества с жильем. Причем жертвами мошенников чаще всего становятся лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, граждане, страдающие алкогольной или наркотической зависимостью.

Часто бездомные из числа бывших заключенных жалуются, что во время отбывания ими наказания в исправительных учреждениях их родственники провели махинации с жильем, лишая законного права на вселение в данное помещение. В таких случаях права заключенных защищаются слабо и, выйдя из заключения, человек вряд ли сможет добиться правового разрешения возникшего конфликта.

Например, *у осужденного-собственника двухкомнатной квартиры в городе Первоуральске Свердловской области возникла следующая ситуация. Во время нахождения в местах лишения свободы сестра осужденного убедила брата-осужденного подписать доверенность на ее имя для продажи указанной квартиры. В свою очередь, сестра обещала, что после продажи указанной квартиры приобретет ему комнату. Двухкомнатная квартира была продана, комната была приобретена, но по документам собственником комнаты стал не осужденный, а сын сестры (то есть племянник осужденного). После своего освобождения осужденный прожил несколько месяцев в комнате, а после этого родной племянник выгнал дядю из комнаты и продал ее. Таким образом, бывший осужденный остался без крыши над головой.*

Вообще, если семья, родственники заключенного не желают принимать обратно освободившегося своего родственника, они пользуются любым способом, чтобы «выписать» его из жилого помещения.

Часто родственники становятся причиной утраты человеком жилья, уговаривают «выписаться временно», объясняя это, например, тем, чтобы не оплачивать коммунальные услуги.

3) Невозможность добраться домой после освобождения из исправительного учреждения.

Эта причина характерна для больших городов Свердловской области, в том числе и для Екатеринбурга. Освободившиеся из мест лишения свободы в этом случае часто имеют родных, которые лояльно к ним настроены, они имеют регистрацию по месту прежнего жительства или даже собственную недвижимость (квартиру или дом), но после освобождения они «застревают» проездом в Екатеринбурге. Именно это и обуславливает немалое количество среди бездомных имеющих судимость.

Причины, по которым освободившиеся задерживаются в крупном городе, могут быть самые разные:

- не хватает денег на дорогу домой,

Например, *в нашу организацию обратился гражданин Б., освободившийся из исправительного учреждения, находящегося в городе Ивдель Свердловской области. На проезд ему деньги не были выданы вообще (это подтверждается и справкой об освобождении). Вместе с тем, в справке об освобождении указано место, куда направляется бывший осужденный. Расстояние от исправительного учреждения до места жительства бывшего осужденного составляет около 500 км., таким образом, доехать осужденному без денег до места жительства вряд ли получится*;

- желание «погулять», «отпраздновать освобождение» иногда затягивается на месяцы. Когда человек приходит в себя, то у него уже, как правило, нет денег, утрачены документы;

- человек не намерен «гулять», но все же выпивает в честь освобождения и становится жертвой воровства. В результате, остается также без денег и документов;

- человек не желает возвращаться домой с пустыми руками и ищет возможность подзаработать. Как известно, в крупном городе найти работу значительно легче, но в процессе поиска работы, человек может быть обманут работодателем, не устоять перед соблазном выпить и совершить новое преступление и т.д.;

- из числа людей, «застрявших» в большом городе, определенное количество попадает за решетку вновь и тем самым отрывается от дома и родных еще более. **После освобождения такой человек вновь оказывается на улице и часто уже навсегда**.

4) Нежелание возвращаться домой, в том числе после освобождения из пенитенциарного учреждения.

Эта группа людей наиболее близко стоит к тем, кто не может добраться домой.

У них, как правило, есть близкие: родители, жены, мужья, дети, братья и сестры, которые настроены терпимо по отношению к своим родственникам. Однако, стыд (часто ложный), память о своем поведении, приведшем на социальное дно, чувство вины, либо наоборот, обида на родных, заниженная самооценка, боязнь общественного порицания и нежелание быть дома «хуже всех» приводит людей к бездомному образу жизни.

Иногда они сознательно выбирают такой путь. Встречаются ситуации, когда после заключения люди боятся возвращаться, потому что прежние «друзья» затянут в новые преступления, а они больше не хотят в тюрьму, либо обстановка в целом по месту жительства столь криминальная, что они там «точно снова сядут».

Например, *в СОА «Бюро помощи гражданам» после освобождения обратился гражданин Н. Нежелание возвращаться из исправительного учреждения домой было обусловлено тем, что дома (в сельской местности) нормально оплачиваемой работы, практически, нет, друзья злоупотребляют спиртным, перспектив нет никаких. Вместе с тем, он желает проживать в Екатеринбурге и работать.*

Человеку было предоставлено место для проживания, работа и определенные условия, что предупредило его возвращение «за решетку».

5) «Периодические» бездомные.

Эта группа также близка к бездомным, описанным в п.3 и 4 настоящего издания, на которых криминальный опыт наложил свой сильный отпечаток.

Они периодически возвращаются домой и даже устраиваются на работу либо, не теряя своей основной регистрации по месту жительства, находят работу в другом городе, но потом начинают злоупотреблять спиртным или приезжают на вокзал к бывшим «друзьям» в гости и остаются там на некоторое время.

Многие из них окончательно теряют связи с родными, поэтому являются как бы «сезонными бездомными».

Представители этой группы могут в дальнейшем также окончательно вернуться домой и также снова попасть в заключение или остаться на улице. Мы уже не раз отмечали, что после больших сроков люди выходят из мест лишения свободы совершенно неадаптированными к современной жизни, они не могут встроиться в социум и поэтому оказываются в среде лиц без определенного места жительства.

При оказании социальной помощи этой категории граждан необходимо учитывать, что не все из этих людей смогут жить самостоятельно, решая каждодневные возникшие проблемы.

6) Бывшие заключенные, которые являются гражданами других государств и лицами без гражданства.

Эта категория бывших заключенных составляет отдельную группу.

И на практике иностранный гражданин, гражданин из стран бывшего СССР, остается в России на улице. Если же у него нет документов, то по справке об освобождении он может легально уехать только в Беларусь (если конечно, он является гражданином Беларуси).

Лица без гражданства также составляют отдельную категорию социально незащищенных категорий граждан, которые оказываются бездомными. Большое количество людей этой группы составляют граждане бывшего СССР, которые в переходный период распада Советского Союза

находились на территории государств, входивших в состав СССР, но не получившие гражданство этих государств, а сейчас живут, практически нелегально, в России.

Либо проживали на территории Российской Федерации на 06.02.1992г., но не могут подтвердить этот факт.

В итоге, они остаются без гражданства Российской Федерации и без документа удостоверяющего личность. При обращении в СОА «Бюро помощи гражданам» таким гражданам оказывается правовая помощь, помощь в составлении документов в суд для признания факта, имеющего юридическое значение, то есть факта проживания на территории России на 06.02.1992 год.

7) Бывшие выпускники детских домов и интернатов.

Как показала жизнь, представители данной категории граждан оказываются неприспособленными к жизни вне стен государственных учреждений. Юридически, они уже совершеннолетние и сами обязаны защищать свои права и нести обязанности, но, фактически, они не могут этого делать и, как правило, выходят из детских домов в никуда.

Следует отметить то, что выпускники детских домов не имеют прав на жилые помещения и оказываются без крыши над головой **по следующим причинам:**

-задержка со стороны органов государственной власти и местного самоуправления распределения жилой площади (утрата документов, ошибки чиновников, волокита, коррупция);

- нехватка жилой площади в месте, где прописан выпускник.

В более крупных городах Свердловской области, в том числе в городе Екатеринбурге, не смотря на предусмотренное законом право на внеочередное предоставление жилья, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, при оставлении детского дома встают в очередь на получение жилья (так называемый, список внеочередников) и ждут, когда для них появится жилье.

Выйдя из детского дома, не имея жилья и поддержки со стороны государства и родственников, человек совершает преступления и оказывается в местах лишения свободы. Выйдя из мест заключения после отбытия наказания, он также оказывается без крыши над головой.

Другими причинами являются:

- невыполнение образовательными учреждениями своих обязанностей по получению жилья,
- отказы самих выпускников (так как предоставляемое жилье является объективно непригодным для проживания, аварийным) и другие.

8) Личный выбор.

Вопреки теоретическим изыскам некоторых исследователей и работников учреждений социального обслуживания населения, количество бездомных, самостоятельно (без влияния объективных причин) выбравших жизнь на улице, очень мало.

Согласно исследованию, проведенному СОА «Бюро помощи гражданам» среди 600 бездомных, прошедших анкетирование, всего 12 человек, для которых бездомность связана с личным выбором и зависит только от его субъективного желания.

Одной из наиболее актуальных вторичных причин бездомности среди лиц без определенного места жительства и занятий является регистрация по месту жительства или месту пребывания

1) Отсутствие регистрации по месту жительства или месту пребывания.

Говоря о современной бездомности, невозможно обойти вниманием такое понятие, как «прописка» (в настоящее время, регистрация по месту жительства или по месту пребывания). Понятие, пришедшее из советской действительности, определяло, практически, всю жизнь человека, его основные права.

И если не было прописки, то человек был исключенным из жизни общества. Он не мог проживать в жилом помещении, получать медицинскую помощь, устраиваться на работу, а ребенку невозможно было попасть в детский сад, школу и т.д.

Причиной, формирующей проблему бездомности, является сам процесс регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, предусмотренный Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 N 713 "Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию" (далее – Правила регистрации).

Как при регистрации по месту пребывания, так и при регистрации по месту жительства гражданин обязан предоставить, кроме прочих документов, документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина (п.9 Правил регистрации), документ, являющийся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение (п.16 Правил регистрации).

Определенная часть граждан нашей страны не имеют каких-либо прав (ни права собственности, ни права владения, пользования) на хотя бы какое-нибудь жилое помещение. Следовательно, предоставить документы, указанные в п.9 и п.16 Правил регистрации не представляется возможным.

На территории Свердловской области некоммерческие организации совместно с органами государственной власти в лице Министерства социальной политики нашли взаимопонимание по устранению препятствий для регистрации бездомных граждан (в том числе, не имеющих документов, удостоверяющих личность) по месту их пребывания.

Результатом этой работы стало установление **стабильной системы регистрации бездомных по месту пребывания в учреждениях социального обслуживания населения на территории Свердловской области.**

Следует отметить, что позитивная практика регистрации по месту пребывания бездомных установилась и в других регионах нашей страны, но не во всех.

С сожалением необходимо отметить то, что указанная работа не ведется либо ведется очень напряженно и с многочисленными загвоздками и препятствиями в ближайших областях Уральского Федерального округа. Существуют и другие причины отказа бездомным в регистрации по месту пребывания. В любом случае, итог всегда один: бездомный не имеет регистрации по месту пребывания и не может нормально существовать в рамках правого поля.

Отсутствие регистрации по месту пребывания становится причиной бездомности, которую в настоящем исследовании мы называем вторичной.

2) Отсутствие документов.

Характерной проблемой определённого количества бездомных граждан является отсутствие документов, и, в частности, паспорта.

Утрата документов, удостоверяющих личность, становится первым шагом на пути к бездомности.

3) Отсутствие эффективных механизмов доступа к получению жилья.

Цены на рынке жилья являются очень высокими, делая невозможным приобретение жилья даже теми гражданами, которые не относятся к категории социально незащищенных.

Фонд жилья, предоставляемого по договору социального найма, все более уменьшается, делая невозможным пользование таким жильем гражданами, нуждающимися в предоставлении жилья или улучшении жилищных условий.

Указанное выше наталкивает на вывод о том, что бездомному, практически, невозможно приобрести права на получение какого-либо жилого помещения.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Постановлением Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р, в качестве стратегической цели государственной жилищной политики названо обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан, а также соответствия объема комфортного жилищного фонда потребностям населения. Для разных групп населения государственная жилищная политика строится по-разному.

Несмотря на создание основ функционирования рынка жилья, приобретение, строительство и наем жилья с использованием рыночных механизмов на практике пока доступны лишь ограниченному кругу семей - семьям с высокими доходами. Для иных категорий граждан рынок жилья является недосягаемым. Вместе с тем, ч.1 ст.40 Конституции РФ предусматривает, что каждый имеет право на жилище. Общепризнанным является тот факт, что это право является одним из основных и неотъемлемых прав человека.

Вместе с тем, в Российской Федерации наймодателями жилых помещений могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, физические и юридические лица. Однако категория "социальный" применяется только для характеристики отношений, возникающих в государственных и муниципальных жилищных фондах, помещения в которых предоставляются по договору социального найма жилого помещения. Совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов образует жилищный фонд социального использования (пп.1 п.3 ст.19 Жилищного кодекса РФ).

Очевидно, что **предоставление жилых помещений по договору социального найма** - это один из инструментов реализации социальной жилищной политики. В нашей стране назрела острая необходимость в детальной разработке института социального жилья и легализации термина "социальное жилье", выработке четких критериев отнесения жилых помещений к такому жилью, установления налоговых и иных преференций для лиц, участвующих в формировании и обслуживании социального жилья.

Существующая система социальной поддержки граждан в жилищной сфере, в частности, путем предоставления жилья по договору социального найма, **неадекватна сложившейся социально-экономической ситуации в стране.** В бюджетах всех уровней практически отсутствуют статьи, связанные с расходованием средств на строительство социального жилья. Оно возводится, как правило, коммерческими организациями, которые передают часть построенных ими жилых помещений в собственность муниципалитетов.

Если перейти к анализу определения термина «социальное жилье», то следует отметить, что термин "социальное жилье" появился в зарубежном законодательстве относительно недавно.

Ранее использовался термин "муниципальное жилье". В России термин "социальный" в контексте характеристики функции жилого помещения впервые появился в Законе РФ от 24.12.1992 N 4218-1 "Об основах федеральной жилищной политики". В ст.12 Закона "Об основах федеральной жилищной политики" законодатель выделил новый вид жилищного фонда - жилищный фонд социального использования, под которым понималась совокупность всех жилых помещений, включая жилые дома, квартиры и иные жилые помещения, заселенные на условиях договора найма и предоставляемых в пределах нормы жилой площади, жилые помещения в коммунальных квартирах, специализированные дома и жилые помещения в них.

Жилищный фонд социального использования формировался из государственного, муниципального, общественного жилищного фонда местными администрациями, государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями, общественными объединениями.

Таким образом, в Законе "Об основах федеральной жилищной политики" использовался термин "социальный" с целью определения порядка оказания государством финансовой поддержки определенной категории граждан для оплаты жилья и коммунальных услуг и для характеристики вида жилищного фонда, в котором жилые помещения предоставлялись в пределах нормы жилой площади на условиях договора найма. К такому фонду Закон относил и специализированные жилые помещения. Договор социального найма жилого помещения Закону "Об основах федеральной жилищной политики" был неизвестен.

Несмотря на то, что уже в начале 90-х годов прошлого века для установления особого правового режима предоставления и пользования жилыми помещениями гражданами стал

использоваться термин "социальный", можно утверждать, что институт социального жилья как системное явление так и не был разработан ни в науке, ни тем более в законодательстве.

Представляется, что это связано с тем, что социальное жилье отождествляется исключительно с договором социального найма жилого помещения, который, в свою очередь, стал преемником договора найма жилого помещения в публичных фондах советского периода. Однако не учитывается факт, что в тот период договор найма использовался, как основной механизм улучшения жилищных условий для большинства граждан страны.

В современных условиях институт «социального жилья» должен служить одной из форм поддержки социально незащищенной части населения нашей страны, в том числе бездомных граждан, освободившихся из мест лишения свободы, в решении их жилищной проблемы. Они остро нуждаются в социальном жилье.

Следует обратить внимание на то, что пункт 3 статьи 40 Конституции РФ создает фундамент для формирования концепции социального жилья, а именно жилья, которое предоставляется малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов, в соответствии с установленными законом нормами. Соответственно, такое жилье может предоставляться как на основании возмездного договора - договора найма жилого помещения, так и безвозмездного - договора безвозмездного пользования жилым помещением. Предоставляемые жилые помещения могут находиться не только в государственном и муниципальном жилищных фондах, но и в других жилищных фондах, например, в частном жилищном фонде, принадлежащем юридическим лицам.

РАЗДЕЛ 3
Пути возможного решения проблемы бездомности и предложения по организации работы, направленной на решение проблемы бездомности и улучшения положения лиц без определенного места жительства и занятий.

Обозначенные в разделе 2 настоящего методического пособия причины, формирующие проблему бездомности, требуют системного подхода и решения.

Проанализировав результаты нашего социологического исследования, изучив опыт коллег из других регионов нашей страны, используя многолетние наработки в этой сфере нашей организацией для решения проблемы бездомности, улучшения состояния лиц без определенного места жительства, **считаем целесообразным обозначить следующие направления и пути решения:**

1. Для решения проблемы бездомности необходимо реальное взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления и некоммерческого сектора.

Указанное взаимодействие должно в своей основе иметь следующие аспекты:

- ✓ государство не должно бояться передать часть полномочий по решению вопросов по организации работы, направленной на оказание помощи, в том числе правовой, социальной и иной, преодоление и профилактику бездомности некоммерческим социально ориентированным организациям. Передача полномочий должна предусматривать и финансирование расходов, связанных с осуществлением СО НКО данных полномочий;

- ✓ поощрение работы сотрудников различных ведомств, а также некоммерческих организаций за эффективную работу по предотвращению возникновения у граждан состояния бездомности. Например, работа с осужденными, вопрос жизнеустройства которых после освобождения не решен;

- ✓ необходимо отдавать приоритет пропаганде в средствах массовой информации положительного опыта социальной реабилитации бездомных граждан;

- ✓ расширять сеть социальных общежитий для бездомных граждан, реабилитационных центров для бывших заключенных с возможностью их ресоциализации и адаптации, получения ими адекватной поддержки и помощи, в том числе правовой;

- ✓ усилить внимание к деятельности по восстановлению документов, удостоверяющих личность (особенно, паспортов), и других документов для бездомных граждан. Предусмотреть льготы, создать реально работающий механизм предоставления отсрочки или рассрочки уплаты госпошлины за восстановление утерянных документов.

2. Органам государственной власти на региональном уровне (Правительство Свердловской области, Законодательное Собрание Свердловской области, региональные подразделения федеральных органов власти) **рассмотреть вопрос о создании и реализации целевой программы «Социальная реабилитация лиц без определенного места жительства и лиц, освободившихся из мест лишения свободы».**

Указанная программа должна включать в себя работу с латентными бездомными и уличными бездомными, комплекс мероприятий, направленных как на предупреждение возникновения состояния бездомности, так и на облегчение существования бездомных граждан. Предусмотреть финансирование мероприятий данной программы за счет средств областного бюджета.

3. Министерству социальной политики Свердловской области проработать вопрос об изменении условий предоставления места для проживания бездомных граждан в мобильных пунктах. Рассмотреть вопрос о предоставлении места для проживания на более продолжительный срок в виду длительного времени необходимого для восстановления документов.

4. Законодательному Собранию Свердловской области рассмотреть вопрос о нормах, предусматривающих преференции работодателям, выделяющим рабочие места лицам, освобожденным из мест лишения свободы, и лицам без определенного места жительства.

Кроме того, основными ориентирами в решении проблемы бездомности должны стать следующие:

1) **основную часть работы с бездомными гражданами**, с оказанием им помощи, кормлением, предоставлением предметов первой необходимости, одежды, места для ночлега и удовлетворением иных базовых потребностей, **необходимо отдать в руки СО НКО;**

2) необходимо обеспечить достаточное финансирование некоммерческих организаций, оказывающих помощь бездомным гражданам, в рамках целевых программ или иных вариантов **бюджетного финансирования на регулярной, стабильной основе;**

3) органам власти следует более лояльно относиться к тем организациям, которые помогают бездомным (не ужесточать проверки их деятельности; оказывать помощь в составлении тех или иных отчетов, учитывая, что в таких организациях, как правило, работают лишь несколько энтузиастов и часто на профессиональных бухгалтеров и юристов нет средств и т.п.).

Тем более, что в условиях современной действительности только некоммерческие неправительственные организации могут оказывать эффективную и своевременную помощь и поддержку социально незащищенным категориям граждан, в том числе, лицам без определенного места жительства.

Это обусловлено тем, что некоммерческие организации в вопросах устранения или уменьшения влияния причин бездомности, осуществляют деятельность:

- ✓ направленную на помощь конкретному человеку с учетом его «истории», а не на создание «красивого» отчета об использовании бюджетных средств;
- ✓ менее бюрократизировано, заботясь о своевременной, порой скорой неотложной помощи нуждающимся людям;
- ✓ объективно признают наличие проблемы бездомности, адекватно учитывают ее масштабы с учетом своей практической деятельности и не пытаясь прикрыть проблему статистическими изысками;
- ✓ активно обмениваются опытом работы с государственным сектором, с другими некоммерческими организациями, с иными субъектами отношений, учитывая зарубежную практику решения проблемы бездомности;
- ✓ используют информационные каналы для информирования нуждающихся, а также для пропаганды в средствах массовой информации положительного опыта по оказанию помощи бездомным гражданам.

Заключение

В настоящее время, как государство, так и общество идут к тому, чтобы обратить внимание на проблему бездомности и пытаются решить ее. В данном направлении уже делаются правильные шаги:

- **государство признает существование данной проблемы** и посредством тех или иных механизмов, например, грантового финансирования, поддерживает проекты, целевой группой которых являются бездомные граждане;

- **всё большее количество некоммерческих организаций организуют те или иные благотворительные акции для бездомных, вовлекая в данный процесс граждан** (кормление, сбор и обеспечение одеждой, предоставление места для ночлега и проч.);

- **должностные лица органов власти и общество в целом, более толерантно относятся к тем, кто является лицом без определенного места жительства и аббревиатура БОМЖ уже не носит той негативной окраски**, которая была несколько лет назад.

Вместе с тем, проводимой работы недостаточно.

Нам есть куда стремиться, чтобы уменьшить количество тех людей, которые оказываются на улице без крова, крыши над головой и без возможности удовлетворить свои базовые потребности.

Понимая это, мы определили пути решения проблемы бездомности.

И только от нас с вами зависит рост или уменьшение количества бездомных граждан в нашей стране.

методическое пособие

ПРИЧИНЫ, ФОРМИРУЮЩИЕ ПРОБЛЕМУ БЕЗДОМНОСТИ И ПУТИ ВОЗМОЖНОГО РЕШЕНИЯ

разработано в рамках социально значимого проекта НЕОТЛОЖКА (помощь людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации) с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов.

Над изданием работали:

Директор – Ю.И. Потапенко
Юрист – магистр права Д.А. Горбачева
Консультант по соц. вопросам – Ю.С. Бочкарева
Оформление издания – М.А. Оверченко

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

Адрес приёмной:

620075, г. Екатеринбург,

ул. Восточная, д. 38, офис 10

тел./факс: (343) 350-47-22;

317-02-32; 8-922-619-49-35;

e-mail: buro.06@mail.ru

сайт: www.buro-potapenko.ru