

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

**В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

Ленина пл., д.1, Архангельск, 163000 тел/факс (8182) 20-72-96

e-mail: [upolnom@dvinaland.ru](mailto:upolnom@dvinaland.ru) www.pomorupolnom.ru

ОКПО 10380624, ОГРН 1022900507904, ИНН/КПП 2901106790/290101001

**ОТЧЕТ**

о результатах мониторинга реализации прав лиц без определенного места жительства на территории Архангельской области

1. Общие положения:

**Объект мониторинга:** нормы действующего законодательства и правовые отношения, складывающиеся в сфере оказания социальной помощи лицам лиц без определенного места жительства на территории Архангельской области.

**Цели и задач проведения мониторинга:**

**-** анализ законодательства, регламентирующего вопросы оказания мер поддержки лицам без определенного места жительства, а также гарантии их реализации;

- сравнительный выборочный анализ опыта субъектов РФ по выявлению и организации работы с лицами без определенного места жительства

- анализ деятельности некоммерческих организаций, оказывающих помощь лицам без определенного места жительства;

- выявление факторов, снижающих эффективность реализации своих прав лицами без определенного места жительства и при необходимости внесение предложений по итогам мониторинга в части совершенствования законодательства в данной сфере;

- анализ системы оказания социальной помощи лицам без определенного места жительства на территории Архангельской области.

**Время проведения мониторинга:** январь- март 2021 года.

**2. Проведенные мероприятия**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *№ п/п* | *Наименование мероприятия* | *Срок исполнения* | *Отметка об исполнении* |
| **1** | Изучение и анализ законодательства, регламентирующего вопросы оказания мер поддержки лицам без определенного места жительства, а также гарантии реализации их прав | Январь-март 2021 | Исполнено |
| **2** | Сравнительный выборочный анализ опыта субъектов РФ по выявлению и организации работы с лицами без определенного места жительства | Январь-март 2021 | Исполнено |
| **3** | Анализ деятельности некоммерческих организаций Архангельской области | Январь-март 2021 | Исполнено |
| **4** | Анализ системы оказания социальной помощи лицам без определенного места жительства на территории Архангельской области | Январь-март 2021 | Исполнено |
| **5** | Примеры деятельность Уполномоченного по правам человека в Архангельской области по оказанию содействия в защите прав лиц без определенного места жительства | Январь-март 2021 | Исполнено |
|  | Сравнительный анализ мер оказания социальной помощи в субъектах РФ в период пандемии COVID-19 | Январь-март 2021 | Исполнено |
| **7** | Анализ результатов, подведение мониторингов, подготовка предложений по устранению выявленных проблем | Март 2021 | Исполнено |

**Анализ системы оказания социальной помощи лицам без определенного места жительства на территории Архангельской области.**

С учетом сравнительного анализа нормативной правовой базы субъектов РФ и Архангельской области следует отметить, что вопросы содействия и поддержки лиц без определенного места жительства регламентированы в недостаточной степени. Соответствующая нормативная правовая база, регулирующая вопросы оказания мер поддержки лицам без определенного места жительства, а также гарантии реализации их права, в регионе не разработана. В областном законодательстве имеются лишь некоторые упоминания о данной категории. Таким образом, следует признать, что в настоящее время в Архангельской области отсутствует системный подход к решению указанной проблемы.

В соответствии с Положением о минтрудсоцразвития АО, утвержденным постановлением Правительства области от 27.03.2012 № 117-пп, к компетенции министерства относится предоставление временного приюта лицам без определенного места жительства, осуществление социально-бытового, социально-медицинского и иного обслуживания указанных лиц.

В Архангельской области создано и функционирует единственное учреждение для лиц без определенного места жительства и занятий ГБУ АО «Центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий» (**Центр БОМЖ**) - социальное учреждение, предназначенное для проведения мероприятий по социальной адаптации граждан, утративших социально полезные связи, в первую очередь освободившихся из мест лишения свободы, к условиям жизни в обществе. Наполняемость Центра – 31 койко-место. Учреждение выполняет функции по предоставлению лицам БОМЖ временного ночлега в период с 19:00 до 08:00 часов, обеспечению бесплатным питанием, оказанию доврачебной и квалифицированной медицинской помощи и проведению санитарно-гигиенических мероприятий, содействию в предоставлении социальной помощи, оформлении документов, решению вопросов трудоустройства и дальнейшего жизнеустройства.

Также в регионе функционируют 19 государственных бюджетных учреждений социального обслуживания населения Архангельской области – комплексные центры социального обслуживания (КЦСО). В 12 из них созданы отделения временного пребывания для граждан пожилого возраста и инвалидов, в том числе без определенного места жительства и занятий, нуждающихся в решении вопросов жизнеустройства. По информации минтрудсоцразвития АО, в каждом КЦСО ведется формирование банка данных о лицах БОМЖ, обратившихся за получением социальных услуг, а также учет услуг, предоставляемых им.

Вместе с тем практика Уполномоченного показала, что, к сожалению, отсутствие соответствующих регламентов и порядков работы с лицами БОМЖ вызывает значительные трудности в оказании содействия лицам данной категории даже у специалистов КЦСО (пример с лицом без определенного места жительства К. - специалисты ГБУ СОН АО «Приморский КЦСО» после многочисленных усилий по устройству К. в дом-интернат для престарелых и инвалидов или на бюджетные койки отделения сестринского ухода были вынуждены обратиться за содействием к Уполномоченному, а не в минтрудсоцразвития АО).

Исходя из проанализированной в ходе работы над данным мониторингом информации (анализ нормативной правовой базы всех уровней: федерального, регионального, муниципального), изученного опыта деятельности органов государственной власти в различных регионах РФ, а также опыта деятельности некоммерческих организаций, Уполномоченным был **выявлен ряд проблемных вопросов** в сфере законодательного регулирования и правоприменительной практики, требующих проработки и принятия ряда мер и организационно-управленческих решений.

**1.1. Порядок межведомственного и внутриведомственного взаимодействия при оказании услуг лицам БОМЖ.**

Проблемным моментом является отсутствие разработанных и утвержденных на территории Архангельской области порядков (регламентов, схем) межведомственного и внутриведомственного взаимодействия при оказании услуг лицам БОМЖ.

**Уполномоченный отмечает, что ряд ситуаций демонстрирует, что** взаимодействие между социальными учреждениями (в том числе Центром БОМЖ, КЦСО) и самим минтрудсоцразвития АО по вопросам жизнеустройства граждан в подведомственные ему же стационарные учреждения социального обслуживания недостаточно урегулировано: не разработаны и не утверждены схемы, алгоритмы действий (маршрутизация) получателя социальных услуг, а также соответствующие регламенты межведомственного взаимодействия, в частности с минздравом АО.

В связи с выявленными системными проблемами при работе с лицами БОМЖ, после обращения Уполномоченного в адрес минтрудсоцразвития АО о необходимости разработки и утверждения соответствующих документов (схем, регламентов, порядков действий (маршрутизации)) в отношении бездомных граждан, а также соответствующих порядков и регламентов межведомственного взаимодействия в апреле 2020 г. министерством был разработан **проект Порядка межведомственного взаимодействия** в работе с лицами без определенного места жительства и занятий на территории Архангельской области.

Однако указанный проект Порядка не прошел процедуру согласования в установленном порядке по причине реализации на территории Архангельской области уже действующего Регламента межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Архангельской области в связи с реализацией полномочий в сфере социального обслуживания, утвержденного постановлением Правительства области от 07.11.2014 № 452-пп. Однако следует отметить, что действующий регламент рассчитан на оказание социальной помощи **социально-адаптированным лицам**, имеющим документы, способным четко сформулировать свои потребности и самостоятельно обратиться за определенным видом помощи в соответствующую организацию, и никак не учитывает особенностей категории лица БОМЖ.

Необходимо отметить, что в связи с неоднократными обращениями Уполномоченного в минтрудсоцразвития АО был разработан проект совместного с минздравом АО распоряжения о межведомственном взаимодействии в работе с лицами без определенного места жительства на территории Архангельской области. По состоянию на январь 2021 г. проект совместного распоряжения находился на согласовании в минздраве АО.

Уполномоченный настаивает на том, что соответствующий порядок взаимодействия, учитывающий особенности данной категории лиц, в значительной мере способствовал бы координации действий уполномоченных органов государственной власти и обеспечению преемственности в работе с лицами без определенного места жительства, что, в том числе, подтверждается опытом других регионов.

Проведенный Уполномоченным мониторинг нормативных правовых актов показал, что в ряде субъектов РФ и даже в отдельных муниципальных образованиях разработаны и успешно действуют соответствующие **порядки взаимодействия органов государственной власти и учреждений при осуществлении** мер социальной помощи лицам без определенного места жительства и занятий, например:

- постановление Администрации Ярославской области от 26.06.2006 № 129-а «О Порядке взаимодействия органов государственной власти и учреждений Ярославской области при осуществлении мер социальной помощи лицам без определенного места жительства и занятий»;

- постановление Администрации г. Лермонтова Ставропольского края от 01.11.2017 № 1022 «Об утверждении Схемы взаимодействия организаций и ведомств г. Лермонтова по выявлению лиц без определенного места жительства и занятий и социально дезадаптированных граждан для оказания им экстренной помощи»;

- постановление администрации г. Троицка Челябинской области от 04.05.2017 № 842 «Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия управлений, ведомств и учреждений в работе с лицами без определенного места жительства и занятий» и др.

В целом отсутствие соответствующего порядка снижает эффективность принимаемых мер по социальной поддержке лиц без определенного места жительства и занятий и доступность предоставляемых им услуг.

Ярким примером этого является поступившее к Уполномоченному обращение от Администрации МО «Североонежское» Плесецкого района с просьбой разъяснить порядок действий при выявлении лиц БОМЖ и по оказанию данной категории лиц мер социальной поддержки, поскольку предпринятые Администрацией меры в рамках действующих нормативных правовых актов не позволили оказать помощь всего лишь одному лицу без определенного места жительства на территории муниципального образования – гражданину С.

**1.2. Нормативно-правовое регулирование мероприятий по социальной профилактике в отношении лиц без определенного места жительства и занятий (государственные программы, комплексные планы мероприятий).**

В ряде субъектов РФ нормативными правовыми актами регламентированы мероприятия, направленные на выявление лиц без определенного места жительства и рода занятий, оказание им социальной, консультационной, медицинской, материальной и иных видов помощи; порядки предоставления материальной помощи и др. В субъектах приняты региональные законы, планы мероприятий, программы и др. Соответствующие мероприятия также включены: в подпрограммы субъектов РФ, отдельные комплексные планы. В Архангельской области нормативными правовыми актами не предусмотрено каких-либо конкретных мероприятий по оказанию социальной помощи лицам без определенного места жительства, их социальной адаптации и профилактике бродяжничества.

Следует отметить, что в регионах РФ принимаются соответствующие программы, планы и другие нормативные акты не только на уровне субъекта, но **и в муниципальных образованиях**. К примеру, в Волгоградской области **в каждом муниципальном образовании** приняты планы мероприятий по профилактике бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и занятий, например:

- постановление Администрации Котельниковского муниципального района Волгоградской области от 04.04.2016 № 204 «Об утверждении Плана мероприятий по профилактике бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и занятий на территории Котельниковского муниципального района Волгоградской области на 2016-2018 гг.»;

- постановление Администрации городского округа - г. Волжский Волгоградской области от 26.04.2016 № 2373 «Об утверждении плана мероприятий по профилактике бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и занятий в городском округе - город Волжский Волгоградской области на 2016 - 2018 гг.» и др.

В муниципальных образованиях Архангельской области только в г. Северодвинске в муниципальной программе предусмотрены некоторые виды помощи бездомным. В соответствии с постановлением Администрации МО «Северодвинск» от 29.12.2015 № 637-па «Об утверждении муниципальной программы «Социальная поддержка населения Северодвинска на 2016-2021 гг.» предусмотрена такая форма помощи, в том числе лицам без определенного места жительства, как целевая выплата или целевая потребительская субсидия на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения. Также в г. Северодвинске имеется регламент, регулирующий порядок предоставления материальной выплаты лицам БОМЖ (распоряжение Администрации МО «Северодвинск» от 03.12.2009 № 29-ра «Об утверждении административных регламентов»).

**Между тем стоит отметить, что в Архангельской области в предыдущие годы в муниципальных образованиях имелся успешный опыт работы с лицами БОМЖ.**

|  |
| --- |
| Так, **работа с бездомными людьми в г. Новодвинске** была начата в 2002 г. по инициативе главы МО «Город Новодвинск» и успешно продолжалась по 2009 г. включительно. За эти годы в городе была создана эффективная и достаточно экономичная модель работы с бездомными, которая позволяла администрации муниципального образования контролировать ситуацию и решать проблемы бездомных граждан в пределах небольшого (42 тыс. человек) города, привлекать дополнительные средства в рамках проектной деятельности, работать с общественным мнением, воспринимать и развивать накопленный в других регионах опыт решения проблемы.  Основная часть непосредственной работы с бездомными в МО «Город Новодвинск» была организована на базе пункта питания для бездомных (столовой), где ежедневно (по рабочим дням) в теплом помещении выдавалось бесплатное питание. На этой площадке осуществлялся постоянный контакт граждан, не имеющих определенного места жительства и/или регистрации с двумя специалистами по социальной работе, осуществлявшими социальное сопровождение бездомных и проводившими мероприятия по их социальной реабилитации и адаптации. Реализовывался пилотный проект по созданию «Теплой комнаты», то есть помещения, на базе которого проводилась социальная работа с бездомными.  В 2007 г. в городе прошел круглый стол по профилактике и работе с бездомными людьми. Практически все принятые в резолюции рекомендации были реализованы:   * подготовлено и направлено обращение к депутатскому корпусу и мэру г. Новодвинска с требованием предусмотреть при планировании бюджета на 2008 г. финансовые средства на ремонт помещения для ночлежного дома; * создана и успешно работала Межведомственная комиссия по профилактике бездомности и оказанию мер социальной поддержки лицам без определенного места жительства; * профильным комитетом МО «Город Новодвинск» – Комитетом по вопросам местного значения, был разработан (утвержден мэром г. Новодвинска) и частично реализован комплексный план работы по профилактике бездомности в г. Новодвинске; * были подписаны двухсторонние соглашения с государственными учреждениями, осуществляющими организацию питания и санитарную обработку бездомных граждан.   В городскую целевую программу на 2008 г. были заложены следующие расходы:   * организация бесплатного питания бездомных граждан в благотворительной столовой обеспечение горячим питанием лиц без определенного места жительства – 150000 руб.; * приобретение наборов столовой посуды, постельного белья, моющих и дезинфицирующих средств, спецодежды, приобретение расходных материалов для благотворительной столовой для лиц без определенного места жительства – 2000 руб.; * санитарно-гигиеническая обработка бездомных граждан – 15000 руб.; * оказание материальной помощи для проведения реабилитационных мероприятий: оплата лечения, оплата медицинской комиссии при трудоустройстве, оплата получения необходимых документов – 20000 руб.   Финансирование мероприятий по работе с бездомными осуществлялось как за счет средств бюджета МО «Город Новодвинск» и бюджета Архангельской области (услуги, оказываемые ГБУ «Новодвинский КЦСО»), так и за счет привлеченных средств. Среди последних – средства ЕС и международного гуманитарного агентства «Датская Церковная Помощь» (участие в проектной деятельности, [Проект «Укрепление гражданского общества и местных органов власти в европейской части РФ»](http://www.pravonadom.ru/main.php?g=articles&c=107&m=&v=i&n=1&i=2026&s=&b=&e=&l=ru_RU&u=&p=&a=), IBPP 2007/123-563), пожертвования частных лиц в виде продуктов и бывшей в употреблении одежды[[1]](#footnote-2). |

**1.3. Доступность оказания социальной помощи и социального обслуживания лицам БОМЖ.**

Единственный в регионе специализированный Центр БОМЖ рассчитан на размещение 31 человека. Учитывая численность населения Архангельской области по состоянию на 01.01.2020 (1092400 человек) и областного центра - г. Архангельска (354103 человека), стоит констатировать, что мощностей одного Центра существенно не хватает. В 2020 г. в Центре БОМЖ были оказаны услуги 247 лицам без определенного места жительства[[2]](#footnote-3).

По информации минтрудсоцразвития АО, лица БОМЖ могут получать социальные услуги в КЦСО на общих основаниях, исходя из критериев нуждаемости. В 2020 г. в КЦСО, расположенные в городах и районах области, обратились за услугами 116 лиц без определенного места жительства. При этом КЦСО нельзя рассматривать как учреждения для оказания услуг лицам БОМЖ в связи с тем, что их основная деятельность направлена на оказание помощи инвалидам, пожилым; специализированные отделения для лиц БОМЖ отсутствуют.

Таким образом, очевидно, что единственное специализированное учреждение Центр БОМЖ не удовлетворяет потребности лиц БОМЖ, находящихся на территории Архангельской области.

Вместе с тем в ряде других регионов РФ существует развитая сеть специализированных государственных бюджетных учреждений, зачастую в нескольких районах города или районах субъекта, отделения социальной помощи лицам без определенного места жительства в КЦСО и дома ночного пребывания.

**1.4. Организация доступной низкопороговой помощи в том числе, в холодное время года**.

В настоящее время при реализации норм об оказании социальной помощи лицам без определенного места жительства акцент смещается в сторону экстренных моделей преодоления бездомности, доступности базовых социальных сервисов и предоставления «низкопороговых» социальных услуг. В основу этой работы заложен принцип «низкого порога» доступа: своевременно, доступно, анонимно, без документов, бесплатно, с учетом особенностей поведения уязвимых групп, – к услугам профилактики, диагностики, лечения, социальной и юридической помощи, и помощи на базе государственных учреждений.

Стоит отметить, что в Архангельской области, к сожалению, не организована помощь лицам БОМЖ в холодное время года. В осенне-зимний период бездомные особенно нуждаются в теплом месте для ночлега, оказании медицинской помощи, санобработке, выдаче теплой одежды. Вместе с тем, в регионах развита сеть низкопороговых социальных услуг, предоставляемых как НКО, так и государственными учреждениями социальной защиты (КЦСО, ОСЗН) – палатки или пункты обогрева (Санкт-Петербург, Кировская область, г. Москва).

Проведенный мониторинг показал, что в субъектах РФ приняты соответствующие нормативные акты и организована помощь лицам БОМЖ в холодное время года на базе социальных государственных учреждений или НКО. В ряде субъектов РФ низкопороговые услуги организованы в форме социального патруля. Социальный патруль - это отделение мобильной службы социальной помощи бездомным. Патруль оказывает необходимую помощь на месте или доставляет бездомного в одно из учреждений социальной помощи бездомным (Москва, Санкт-Петербург, Республика Ингушетия, г. Севастополь, Республика Хакасия, Калининградская область и др.). Кроме того в ряде регионов организованы горячие телефонные линии по вопросам бездомности и лицам БОМЖ.

Организация доступных и низкопороговых сервисов для лиц БОМЖ, особенно – в холодное время года, позволяет избежать ситуаций, связанных с переохлаждением, в том числе обморожением. По информации минздрава АО число обращений за медицинской помощью лиц БОМЖ, пострадавших от переохлаждения и обморожений, составило в 2016 г. – 57 человек, в 2018 г. – 43 человека, в 2019 г. – 54 человека, в 2020 г. – 20 человек. Стоит учитывать, что это только официальная статистика обращений за медицинской помощью.

В Архангельской области таких форм помощи бездомным и работы с ними не имеется. Исключение составляет деятельность социально-ориентированных НКО.

К сожалению, по информации минтрудсоцразвития АО, вопрос организации пунктов обогрева для лиц БОМЖ министерством не прорабатывался[[3]](#footnote-4).

Принимая во внимание климат Архангельской области, длительный осенне-зимний период, низкую температуру воздуха, Уполномоченный считает, что имеется острая необходимость организации пунктов по оказанию гражданам без определенного места жительства услуг по предоставлению обогрева, питания, теплых вещей и обуви в данный период.

**1.5. Выявление граждан без определенного места жительства.**

В ряде регионов ведется выявление граждан без определенного места жительства в местах получения доступных (низкопороговых) социальных услуг и организован учет бездомных. Ведется учет и регистрация лиц БОМЖ, созданы информационные системы, проводятся мероприятия по созданию и развитию системы выявления и учета лиц без определенного места жительства. В Архангельской области ведется лишь учет обратившихся в Центр БОМЖ и КЦСО, что, безусловно, не позволяет составить объективное представление о численности лиц БОМЖ в регионе.

Вместе с тем необходимо отметить, что по итогам рассмотрения обращения Уполномоченного, минтрудсоцразвития АО на первое полугодие 2021 г. запланировано во взаимодействии с профильными исполнительными органами государственной власти Архангельской области, иными заинтересованными органами и организациями **проработать вопрос о возможности организации учета** данной категории граждан[[4]](#footnote-5).

**1.6. Создание координационного органа, учрежденного органами исполнительной власти субъектов РФ для рассмотрения вопросов, требующих межотраслевой координации**.

Опыт как субъектов РФ, так и отдельных муниципальных образований в регионах показывает, что для координации работы уполномоченных органов и повышения эффективности их деятельности по оказанию мер поддержки лицам БОМЖ, по работе с данной категорией и по проблемам профилактики бродяжничества создаются соответствующие межведомственные комиссии (Ленинградская, Волгоградская области и др.).

В Архангельской области ни на уровне субъекта, ни на уровне муниципалитетов, такой межведомственной комиссии по работе с лицами без определенного места жительства и занятий не создано. Вместе с тем предложение о создании межведомственной комиссии было высказано СУ СК РФ по АО и НАО еще в 2013 г. на заседании Координационного совещания при Губернаторе Архангельской области по обеспечению правопорядка в Архангельской области.

Стоит отметить, что только в г. Северодвинске создана комиссия по целевому распределению средств местного бюджета на оказание адресной социальной помощи, в том числе лицам БОМЖ. Состав Комиссии утвержден приказом начальника Управления здравоохранения от 16.01.2008 № 9-О «Об утверждении Положения о Комиссии по целевому распределению средств местного бюджета на оказание адресной социальной помощи».

**1.7. Обеспечение информирования граждан о деятельности Центра БОМЖ.**

Необходимо отметить, что только после обращения Уполномоченного был разработан и создан сайт Центра БОМЖ и размещена актуализированная информация на сайте минтрудсоцразвития АО.

**1.8. Деятельность домов-интернатов.**

Ранее ГБСУ АО «Пинежский специальный дом-интернат» в соответствии с уставными целями специализировался на предоставлении проживания престарелым гражданам и инвалидам, нуждающимся в постоянном уходе, в том числе из числа лиц, ранее занимавшихся бродяжничеством и попрошайничеством. В настоящее время в соответствии с Уставом данное учреждение предоставляет социальное обслуживание в стационарной форме для всех категорий граждан.

**1.9. Деятельность НКО.**

В России в течение последнего десятилетия постепенно развивается работа с бездомными людьми. В ситуации отсутствия комплексного подхода к ее решению на общегосударственном уровне проблемы бездомных решаются в частном порядке, зачастую при участии НКО и волонтеров, а не с помощью налаженной системы помощи и отработанных схем.

Во многом помощь бездомным держится на активности нескольких общественных и религиозных движений и организаций, которые оказывают посильную помощь бездомным (как правило, на улице) и стараются быть связующим звеном между бездомными и государством. Их важное отличие от государственных учреждений социальной реабилитации — более низкий порог для оказания помощи бездомным (например, отсутствие строгих требований к гигиеническому состоянию, а также состоянию здоровья, необходимому для предоставления места в приюте).

Вместе с тем их деятельность не носит системный характер и характеризуется одиночными инициативами. Несмотря на появление большего количества разнообразной информации о некоммерческом секторе, в России до сих пор присутствует низкая информированность граждан о работе социально ориентированных некоммерческих организаций.

Социально ориентированные НКО часто выступают эффективным поставщиком социальных услуг для незащищенных групп населения. Роль НКО в данном случае помогает им преодолеть существующие барьеры, а развитие общественного сектора помощи бездомным способствует повышению уровня доступности услуг.

Уполномоченным **проведен мониторинг** ситуации в Архангельской области в сфере деятельности общественных благотворительных организаций, целенаправленно и специализированно оказывающих помощь бездомным гражданам. Источником информации стали преимущественно социальные сети, официальный сайт Правительства области и информация, предоставленная Уполномоченному общественными организациями.

В Архангельской области постановлением Правительства Архангельской области от 08.10.2013 № 464-пп утверждена государственная программа Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014-2021 гг.)». В рамках программы реализуется подпрограмма «Реализация целевых проектов социально ориентированных некоммерческих организаций (на конкурсной основе)».

Поддержку (субсидии) НКО могут получить посредством участия в конкурсе целевых проектов социально ориентированных некоммерческих организаций в целях предоставления субсидий из областного бюджета на их финансирование (софинансирование). Организаторами конкурса и главными распорядителями средств областного бюджета, предусмотренных на предоставление субсидии, являются исполнительные органы государственной власти Архангельской области в соответствии с их компетенцией. Субсидии предоставляются на реализацию целевых проектов социально ориентированных НКО, в том числе в области оказания услуг в социальной сфере, в рамках осуществления их уставной деятельности.

В июне 2019 г. в рамках подпрограммы был проведен областной конкурс целевых проектов социально ориентированных НКО. Поддержку из областного бюджета получила 31 НКО. Общий размер субсидии составил 10 млн руб.

Вместе с тем, согласно данным «Отчета о реализации в 2019 г. государственной программы Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014–2021 гг.)» (утв. распоряжением Правительства Архангельской области от 26.05.2020 № 206-р) эффективность реализации государственной программы признана неудовлетворительной.

Согласно данным портала «Социально ориентированные НКО Архангельской области», в Реестре социально ориентированных НКО - получателей поддержки администрации Архангельской области и Правительства области числится 464 организации. Согласно реестру **только одна НКО,** указавшая видом деятельности оказание помощи лицам, освободившимся из мест лишения свободы, и лицам без определенного места жительства; трудовую реабилитацию, организацию бесплатного питания и приюта (АРОБО «Дорога жизни»)является получателем поддержки.

По устной информации отдела по поддержке общественных инициатив департамента по внутренней политике и местному самоуправлению администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области **за последние 5 лет только порядка 1-2 организаций, как правило, религиозной направленности,** видом деятельности которых является помощь лицам БОМЖ, участвовали в проектной деятельности.

С целью анализа деятельности НКО Архангельской области, оказывающих помощь бездомным, Уполномоченным было осуществлено взаимодействие с 9 организациями (АРОООО «Российский Красный Крест», благотворительный фонд социальной поддержки и духовно-нравственного воспитания «Благо», АРОБО «Дорога жизни», благотворительный фонд социальной поддержки и духовно-нравственного воспитания «Радость моя» и др.). Среди основных примеров практики работы с бездомными организации приводят раздачу горячего питания, обеспечение сезонной одеждой и средствами гигиены, оказание юридической помощи и содействия в поиске работы и жилья. По сообщению организаций, именно при раздаче питания они знакомятся с будущими подопечными и узнают об их проблемах.

**Оказывают поддержку бездомным и религиозные организации**. Так, при Архангельском Подворье Свято-Артемиево-Веркольского монастыря с 2001 г. создан и функционирует специальный приют для бездомных людей. Подопечным приюта оказывается помощь в получении медицинских услуг, оформлении и восстановлении документов, организован ночлег и горячее питание. Основным условием проживания является трудовая реабилитация. При Архангельском Подворье в 2011 г. создана общественная организация «Дорога жизни», целью деятельности которой является оказание помощи бездомным гражданам и лицам, освободившимся из мест лишения свободы. Организация активно участвует в проектной деятельности. Так, в 2018 г. реализован проект «Вернуться к жизни», в 2019 г. – «Труд во спасение».

Вместе с тем практически все организации отметили, что сотрудничество с государственными структурами у них не сложилось. По мнению организаций, данной проблеме уделяется недостаточное внимание со стороны органов государственной власти, отсутствует необходимая нормативно-правовая база, а права лиц без определенного места жительства нарушаются (им не предоставляются ни необходимые социальные, ни медицинские услуги, не решается проблема с их санитарной обработкой). Более того, при направлении запросов в компетентные государственные учреждения с просьбой оказать содействие в оказании социальных услуг и трудоустройстве лиц БОМЖ, они получают формальные ответы, что «данные мероприятия к функциям учреждения не относятся» без предоставления каких-либо разъяснений о дальнейших действиях.

Таким образом, анализ ситуации показал, что в Архангельской области существуют разрозненные элементы в сфере работы с бездомными, комплексная работа на системной основе отсутствует. Помощь данной категории граждан зачастую оказывается в частном порядке за счет пожертвований неравнодушных граждан без участия органов власти и местного самоуправления и бюджетных средств. У некоторых организаций налажено взаимодействие с Центром БОМЖ, однако проблемы остаются.

Уполномоченные органы власти не оказывают общественным организациям ни организационную, ни информационную поддержку, межведомственное взаимодействие в работе по оказанию помощи бездомным отсутствует. Кроме того, соответствующие органы власти не обращаются к ним за помощью в оказании услуг. Все это делает усилия, предпринимаемые НКО, **малоэффективными**. Несмотря на подвижничество волонтеров, НКО и религиозных организаций, последние не в силах решить вопросы, решение которых находится в компетенции государственных органов и учреждений (вопросы медицинского обслуживания, оформления инвалидности и пенсии, вопросы регистрации и трудоустройства и др.).

В последнее время государством и правозащитным сообществом проводится значительная работа, направленная на привлечение внимания к роли НКО в решении проблем бездомных людей в России. Необходимость оказания поддержки НКО, работающими с бездомными, отражена и в поручениях Президента России по итогам встреч с представителями добровольческих (волонтерских) организаций 05.12.2019 и 30.04.2020.

В рамках поставленных задач Правительству РФ до 01.06.2020 совместно с региональными властями было необходимо обобщить, в том числе на основании информации, представленной общественными организациями, оказывающими помощь лицам без определенного места жительства, региональную практикупо выявлению таких лиц, оказанию им социальных и медицинских услуг, а также по их социальному сопровождению. При необходимости поручено представить предложения по совершенствованию законодательства РФ, регулирующего отношения в этой сфере. Также Правительству РФ поручено определить понятные критерии поддержки некоммерческих организаций.

**1.10. Сравнительный анализ мер оказания помощи лицам без определенного места жительства в субъектах РФ в период пандемии COVID-19.**

В соответствии с п. 19-20 Протокола заседания Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере от 30.04.2020 № 3:

- органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано в кратчайшие сроки проработать вопрос о создании во всех городах с населением свыше 1 млн человек **дополнительных мест в приютах для людей без определенного места жительства** (БОМЖ) на период распространения [коронавирусной инфекции](https://ria.ru/category_-koronavirus-covid-19/);

- Минтруду России, Минздраву России, МВД России и [Роспотребнадзору](http://ria.ru/organization_Rospotrebnadzor/) поручено представить предложения по организации **дополнительных мер поддержки для граждан БОМЖ,** в том числе оценить: возможность разрешить им жить в государственных центрах независимо от наличия удостоверения личности и штампа о регистрации; возможность автоматически продлевать срок действия индивидуальной программы предоставления социальных услуг, организовать раздачу бездомным средств гигиены и обеспечить доступ к дезинфицирующим средствам в общественных местах (в магазинах, банках, на остановках общественного транспорта), создать условия для выполнения гигиенических процедур такими гражданами.

Вместе с тем изучение опыта регионов РФ показало, что объем мер помощи лицам БОМЖ, формы и виды ее предоставления в период пандемии значительно различаются. Пандемия COVID-19 и связанные с ней меры обострили и без того непростую ситуацию с лицами без определенного места жительства. В ряде регионов принимались отдельные разрозненные меры по оказанию помощи данной категории лиц, однако в большинстве регионов специальных мер и решений принято не было. Необходимо отметить, что в связи с тем, что г. Архангельск относится к городам с численностью населения менее 1 млн человек, то распоряжение (п. 19-20 Протокола заседания Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере) о создании дополнительных мест в Центре для лиц без определенного места жительства не исполнялось. Проведенный анализ средств массовой информации, сайтов государственных органов и нормативно-правовой базы показал, что отдельных алгоритмов самоизоляции, карантина и оказания помощи применительно к бездомным в регионе не было разработано. По инициативе исполнительных органов власти Архангельской области, дополнительных мер помощи бездомным лицам на время карантина и пандемии принято не было.

Вместе с тем к Уполномоченному поступали обращения от лиц БОМЖ по вопросам их размещения в соответствующих учреждениях в период карантинных мероприятий и самоизоляции.

Стоит отметить, что на прошедшем в ноябре 2020 г. заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, посвященном защите прав человека в период пандемии, было отмечено, что во время эпидемиологического неблагополучия, связанного с распространением опасных инфекционных заболеваний, в отношении лиц БОМЖ необходимо принять дополнительные меры поддержки. По итогам заседания Координационный совет российских уполномоченных по правам человека рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ рассмотреть возможности организации дополнительных временных приютов для бездомных людей для соблюдения режима самоизоляции, организации раздачи им средств личной гигиены, дезинфицирующих средств, создания условий для выполнения ими гигиенических процедур.

По итогам анализа проведенного мониторинга на уровне Архангельской области, исходя из норм действующего законодательства, **Уполномоченный считает необходимым рекомендовать**:

* **АОСД:**
* рассмотреть возможность анализа ситуации и необходимости разработки и принятия на территории Архангельской области нормативного правового акта, регулирующего вопросы профилактики и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и занятий, а также оказания помощи общественным организациям, работающим с лицами без определенного места жительства.
* **Правительству Архангельской области**:
* разработать и принять соответствующий порядок (регламент) межведомственного взаимодействия государственных органов при оказании помощи лицам без определенного места жительства;
* рассмотреть вопрос о создании координационного органа (межведомственной комиссии) для рассмотрения вопросов, требующих межотраслевой координации по работе с лицами без определенного места жительства;
* рассмотреть вопрос о разработке и принятии специальной программы (плана мероприятий), регулирующих вопросы профилактики и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и занятий;
* рассмотреть вопрос о создании единой информационной базы (базы ведения учета) лиц без определенного места жительства;
* усилить информационную работу по привлечению некоммерческих организаций, оказывающих помощь лицам без определенного места жительства, к участию в конкурсах с целью получения финансовой поддержки;
* рассмотреть вопрос о создании информационной базы (реестра) некоммерческих организаций, специализированно и целенаправленно осуществляющих помощь бездомным, и размещении данной информации в общедоступных источниках.
* **минтрудсоцразвития АО и минздраву АО:**
* ускорить утверждение совместного распоряжения о межведомственном взаимодействии в работе с лицами без определенного места жительства на территории Архангельской области.
* **минтрудсоцразвития АО:**
* провести анализ выполнения Центром БОМЖ государственного задания на оказание государственных услуг с целью выявления существующих проблем и при необходимости – принять соответствующие организационно-управленческие меры;
* провести анализ качества и доступности предоставления социальных услуг лицам БОМЖ - получателям услуг в Центре БОМЖ;
* в целях повышения качества и доступности предоставления услуг в сфере социального обслуживания лиц БОМЖ рассмотреть следующие вопросы деятельности Центра БОМЖ в части: увеличения количества предоставляемых услуг; увеличения коечной мощности, особенно – в холодное время года; перевода Центра БОМЖ на возможность круглосуточного пребывания лиц – получателей социальных услуг в осенне-зимний период;
* рассмотреть возможности организации низкопороговых сервисов для повышения доступности и эффективности оказания помощи лицам БОМЖ, в том числе: принять меры по организации в холодное время года пунктов обогрева; внедрить инновационные технологии в работе Центра Бомж (аутрич-технологии социальной работы с бездомными; «социальный патруль», горячая телефонная линия по вопросам бездомности и лиц БОМЖ);
* рассмотреть и перенять опыт тех регионов, где проблемы оказания помощи бездомным решаются совместными усилиями НКО, миграционных служб, органов исполнительной власти и местного самоуправления, правоохранительных органов;
* распространить лучшие практики деятельности общественных и религиозных организаций, волонтеров и благотворителей в сфере оказания помощи лицам БОМЖ.
* **минздраву АО:**
* провести работу с подведомственными государственными медицинскими организациями, направленную на исключение фактов необоснованных отказов в оказании помощи лицам БОМЖ;
* рассмотреть вопрос об организации обследования лиц без определенного места жительства, относящихся к группе риска по ряду социально опасных инфекций, и проведении иммунопрофилактики.
* **органам местного самоуправления Архангельской области:**
* рассмотреть возможность разработки и принятия муниципальных программ, планов мероприятий по профилактике бродяжничества и социальной реабилитации лиц БОМЖ;
* рассмотреть вопрос о создании межведомственной муниципальной комиссии для рассмотрения вопросов требующих межотраслевой координации по работе с лицами без определенного места жительства;

изучить имеющиеся возможности координации деятельности с местными общественными организациями, осуществляющими бесплатную раздачу еды и вещей бездомным, в том числе в части организации благотворительных пунктов питания.

1. Портал местного самоуправления // https://amo30.ru/article.php?mode=view&own\_menu\_id=218171 [↑](#footnote-ref-2)
2. Письмо минтрудсоцразвития АО от 25.01.2021 № 305/03-03/324. [↑](#footnote-ref-3)
3. Письмо минтрудсоцразвития АО от 25.01.2021 № 305/03-03/324. [↑](#footnote-ref-4)
4. Письмо минтрудсоцразвития АО от 25.01.2021 № 305/03-03/324. [↑](#footnote-ref-5)