



СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН,
УТРАТИВШИХ СОЦИАЛЬНЫЕ СВЯЗИ,
НЕДЕЕСПОСОБНЫХ ГРАЖДАН.
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ
ОСУЖДЁННЫХ



Новосибирск 2019

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ



РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН,
УТРАТИВШИХ СОЦИАЛЬНЫЕ СВЯЗИ,
НЕДЕЕСПОСОБНЫХ ГРАЖДАН.
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ОСУЖДЁННЫХ

Новосибирск
2019



Нина Николаевна Шалабаева,
*Уполномоченный по правам человека
в Новосибирской области*

*Если люди не научатся помогать друг другу,
то род человеческий исчезнет с лица земли.*

Вальтер Скотт

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный специальный доклад представлен в соответствии со ст. 11 Закона Новосибирской области от 10.12.2012 № 270-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Новосибирской области».

Доклад посвящён вопросам реализации прав граждан, утративших социальные связи, недееспособных граждан, также в докладе отображены актуальные вопросы ресоциализации осуждённых.

Вопросы, обозначенные в данном специальном докладе, тесно перекликаются друг с другом и являются чрезвычайно актуальными и находятся в сфере внимания органов власти, общественности и СМИ.

Настоящий специальный доклад Уполномоченного подготовлен на основании мониторинга и анализа состояния прав и свобод лиц, утративших социальные связи, недееспособных граждан, осуждённых, а также сведений, представленных органами власти, общественными организациями по запросам Уполномоченного на основании аналитики поступающих в адрес Уполномоченного по правам чело-

века в Новосибирской области обращений от указанной категории заявителей или в их интересах и выездов по данным обращениям.

7 июня 2019 года Уполномоченным по правам человека в Новосибирской области было проведено заседание круглого стола на обозначенную тему. Участие в мероприятии приняли представители органов государственной власти, государственных органов, члены Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Новосибирской области, представители и руководители общественных (в том числе правозащитных) организаций, учреждений социального профиля, благотворительных фондов, медиаторы.





Открыла заседание Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области.

После выступления Уполномоченного Шалабаевой Нины Николаевны перед участниками круглого стола выступил Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае Денисов Марк Геннадьевич, который специально прибыл в город Новосибирск на это мероприятие. Красноярский омбудсмен поделился опытом решения проблем, связанных с социализацией граждан, освободившихся из мест лишения свободы.

В докладе приведены выдержки из выступлений участников круглого стола.

Уполномоченный выражает искреннюю признательность всем участникам данного мероприятия, а также органам власти, общественным организациям, участвовавшим в подготовке настоящего специального доклада.

Целями настоящего доклада являются привлечение внимания к обозначенным в докладе проблемам и выработка для органов власти, общественных организаций рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности по обеспечению и защите прав и свобод лиц, утративших социальные связи, недееспособных граждан, бывших осуждённых, желающих встать на путь исправления и стать законопослушными гражданами.

1. ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН, УТРАТИВШИХ СОЦИАЛЬНЫЕ СВЯЗИ

Своё выступление на заседании круглого стола Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области Шалабаева Н.Н. начала со следующего:

«При осуществлении деятельности государственного органа Новосибирской области – Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области и аппарат Уполномоченного по правам человека – проводится работа не только над выявлением проблем, имеющимся в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, но и проводится аналитика причин и условий, способствующих и создающих предпосылки для ущемления и нарушения прав жителей города и области.

Вопросы реализации прав граждан, утративших социальные связи, никогда не теряли свою актуальность.

В настоящее время характерен низкий уровень социально-экономического положения граждан, наблюдается увеличение числа граждан, находящихся в трудных жизненных ситуациях, увеличилась численность семей, отнесённых к группе риска, многодетных и неполных семей, семей с детьми-инвалидами, также наблюдается тенденция к росту социального сиротства, наркомании и алкоголизма, растёт число женщин и детей, ставших жертвами насилия в семье.

Тема бездомности очень широкая. Причины бездомности также различны.

Существует огромное количество причин, по которым человек может оказаться сначала за чертой бедности, а потом в статусе БОМЖ.

В зоне риска может оказаться любой человек, и далеко не являющийся асоциальной личностью. От этого никто не застрахован, даже вполне благополучный, на первый взгляд, человек.

У каждого человека, оказавшегося на улице без крыши над головой и без средств к существованию, своя история. Это и алкоголизм, и обман с жильём, проблемы с выплатой кредита, порой люди становятся жертвами преступных действий и жестокого, я бы сказала, бесчеловечного отношения к себе со стороны своих родственников.

В мой адрес неоднократно обращались граждане на личных приёмах, а также посредством письменных обращений по вопросу оказания помощи в связи с их тяжелой жизненной ситуацией, в которую они попали вследствие жестокого отношения к себе со стороны своих родственников и зачастую самых близких.

Граждане со слезами на глазах рассказывали на приёмах о том, как они оказались без жилья и без средств к существованию.

В подавляющем большинстве случаев люди, оказавшиеся в сложной жизненной ситуации, нуждаются в оказании помощи, желают начать жизнь с чистого листа. Но сделать им это очень сложно.

Условно бездомных можно разделить на шесть групп:

1. Лица нетрудоспособного возраста, под влиянием жизненных и семейных обстоятельств оказавшиеся в ситуации бездомности (например, невозможность проживания в семье, одиночество, различные болезни, старческое слабоумие, недееспособные лица и прочее).

2. Лица, утратившие жильё в связи с отбыванием наказания в виде лишения свободы и пребыванием в исправительных учреждениях, а также пострадавшие от мошеннических действий со стороны родственников, риелторов и прочее.

3. Лица трудоспособного возраста, не желающие трудиться, подверженные алкоголизму, продавшие жильё или утратившие его по иным причинам.

4. Беспризорники, несовершеннолетние, а также женщины, в том числе с детьми, ставшие жертвами домашнего насилия.

Сразу по данной категории отмечу, что ежегодно ГУ МВД России по Новосибирской области фиксируется немалое количество преступных деяний, совершённых в сфере семейно-бытовых отношений, в том числе бытовые убийства, факты умышленного причинения тяжкого и среднего вреда здоровью.

Домашнему насилию присуща высокая латентность, поскольку традиционно женщины стесняются признаться в том, что они подвергаются насилию со стороны членов семьи.

Имеется острая потребность в убежищах для подвергающихся насилию женщин и детей, так как зачастую жертва и насильник продолжают жить вместе под одной крышей, даже если возбуждено уголовное преследование. Насилие по отношению к женщине со стороны мужа или партнера также оказывает крайне негативное воздействие на детей, являющихся свидетелями семейной беды.

Считаю важным оказывать поддержку кризисным центрам для граждан, подвергшихся домашнему насилию, работе психологов с данными людьми.

Отрадно отметить, что, по сведениям мэрии города Новосибирска, в качестве опыта реализации социальных проектов помощи бездомным людям, в том числе в сфере ресоциализации, в рамках реализации мероприятия «Предоставление субсидий в сфере социальной политики» муниципальной программы города Новосибирска «Социальная поддержка населения города Новосибирска» на

2017–2020 годы» департаментом по социальной политике мэрии предоставляется субсидия на реализацию мероприятия «Обеспечение временного проживания и социального сопровождения отдельных категорий граждан – одиноких матерей с малолетними детьми, одиноких беременных женщин».

По итогам проведения конкурса в 2019 году в целях реализации вышеуказанного мероприятия были заключены соглашения с двумя общественными организациями, в частности с межрегиональной благотворительной общественной организацией социальной адаптации граждан «Линия жизни».

В рамках заключённых соглашений запланировано предоставление комплекса услуг не менее 50 женщинам с детьми. Во время проживания получателям услуг будут предоставляться питание, в том числе и детское, средства личной гигиены, первичное медицинское обследование, будут проводиться консультации с юристом, психологом, социальным работником для поиска выхода из трудной жизненной ситуации и адаптации к самостоятельному социальному функционированию.

5. Трудовые мигранты, обманутые их работодателями.

Основной проблемой правового характера является отсутствие у данной категории лиц регистрации по месту жительства, а зачастую документов, удостоверяющих личность. Всё это ведёт к ограничению таких лиц во многих сферах жизни: пенсионное обеспечение, невозможность получить медицинский полис, устроиться на работу, пользоваться социальными услугами и прочее. Люди даже не могут купить билет, чтобы уехать к родственникам, в связи с чем вынуждены бомжевать.

6. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, и лица из их числа.

Вопросу реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Уполномоченным с первого дня работы уделяется особое внимание.

В 2017 году был издан специальный доклад Уполномоченного на тему соблюдения жилищных прав граждан в жилищной сфере, в котором подробно освещалась данная тема.

По информации министерства труда и социального развития Новосибирской области, по состоянию на 01.01.2019 в регионе в предоставлении жилых помещений нуждаются **6 597** детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (из них по городу Новосибирску – **1 849**).

Уполномоченному не раз приходилось оказывать поддержку лицам из числа детей-сирот. Не исключением стал и 2018 год.

Право на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа, гарантированное государством,

является мерой, призванной решить важную социальную проблему общества. Данная мера необходима для возможности сиротам стать полноценными членами общества и реализовать право на достойную жизнь.

Однако увеличение в 2018 году количества обращений к Уполномоченному от детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа говорит о том, что в области имеются существенные проблемы, влекущие нарушения прав лиц указанной категории.

Количество обращений к Уполномоченному по жилищным вопросам детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа

2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
46	36	19	52

Без поддержки государства и близких людей сироты часто становятся жертвами преступлений, нередко и сами совершают преступления и попадают в места лишения свободы.

Большое количество обращений граждан данной категории поступает уже из мест лишения свободы. В своих обращениях осуждённые, относящиеся к указанной категории граждан, указывают о причинах повторной судимости и отбывания наказания в местах лишения свободы – во многих случаях причиной являлись отсутствие закреплённого за ними жилья, попрошайнический образ жизни.

Обращения, поступающие ежегодно к Уполномоченному, от детей-сирот старше 23 лет, не вставших своевременно на учёт по обеспечению жилым помещением, свидетельствуют о недостаточном правовом информировании сотрудниками учреждений, работающих с сиротами, и органов опеки и попечительства. Пропустившим срок лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, остаётся подтверждать своё право на обеспечение бесплатным жильём в судебном порядке и часто без положительного результата.

По сведениям прокуратуры области, с 2018 года по настоящее время в органы прокуратуры области поступило 114 обращений граждан о нарушениях прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Признаны обоснованными и удовлетворены 22 обращения, приняты соответствующие меры прокурорского реагирования.

В большинстве случаев (92 % обращений) граждане ставили вопрос об обеспечении жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа: постановка на учёт нуждающихся в жилых помещениях, соблюдение очередности, фактическое предоставление жилых помещений, их соответствие предъявляемым требованиям, компенсация расходов за наём жилого помещения в случае его непредоставления по договору социального найма.

В 2018 году прокурорам поступило 76 таких обращений, из которых 15 удовлетворены; в первом квартале 2019 года поступило 29 обращений, 4 – удовлетворено.

Так, в 2019 году прокуратурой области совместно с прокуратурой Чановского района проведена проверка соблюдения социальных прав гражданина Б., 1999 г.р., относящегося к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывавшегося в приёмной семье. Проверкой выявлены нарушения в деятельности отдела опеки и попечительства администрации Чановского района при осуществлении контроля за деятельностью приёмного родителя, а также нарушения жилищных прав Б., который жильём не обеспечен.

По результатам проверки прокурор Чановского района 02.04.2019 внёс представление главе района, прокуратурой области 10.04.2019 внесено представление министру труда и социального развития области. Решением Чановского районного суда от 08.04.2019 удовлетворён иск районного прокурора об обязанности администрации Чановского района предоставить гражданину Б. благоустроенное жилое помещение специализированного жилого фонда.

По протесту прокурора Колыванского района изменена дата включения в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, гражданке К., которая при перемёне места жительства неправомерно была включена в список не с даты признания нуждающейся в жилом помещении в 2009 году, а с момента переезда в Колыванский район в 2013 году.

Нарушения при формировании и ведении списков детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, также выявляли прокуроры Калининского, Ленинского и Октябрьского районов г. Новосибирска, Новосибирского района области.

Факты предоставления лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений, не отвечающих установленным требованиям, также выявлялись прокурором Каргатского района, Татарским межрайонным прокурором.

На основании судебного решения по иску Искитимского межрайонного прокурора, направленного в суд по результатам рассмотрения обращения гражданки М., не обеспеченной жилым помещением с 2015 года, администрация района заключила с ней договор найма специализированного жилого помещения сроком на 5 лет.

Отмечу, что в ГБУЗ НСО ГНКПБ № 3 также оказывается юридическая поддержка лицам с психическими расстройствами из числа детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, не реализовавших свое право на получение

собственного жилого помещения. Так, решениями Первомайского районного суда г. Новосибирска от 28.09.2016 и от 22.11.2016, решением Дзержинского районного суда от 23.12.2016, решением Железнодорожного районного суда от 23.05.2019 четыре пациента были включены в списки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как подлежащие обеспечению жилыми помещениями.

Решениями Центрального районного суда г. Новосибирска от 11.05.2017, а также от 17.05.2017 на администрацию Новосибирского района Новосибирской области и мэрию г. Новосибирска были возложены обязательства по предоставлению двум пациентам по договору найма благоустроенных жилых помещений. И соответственно в декабре 2017 года и феврале 2018 года данными пациентами были получены ключи от квартир.

В ежегодных докладах Уполномоченным обозначались проблемные вопросы в реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа. Уполномоченным было установлено, что жилищные права детей-сирот, оказавшихся изначально в сложной жизненной ситуации, нарушаются трижды: сначала самим фактом непредоставления жилого помещения в установленный законом срок, затем неисполнением вступившего в законную силу судебного решения о предоставлении жилого помещения и невыплатой компенсации арендной платы за наём жилого помещения.

Большую помощь лицам данной категории оказывают центры комплексной социальной поддержки, приюты для бездомных, в том числе при Русской Православной Церкви, общественные благотворительные фонды.

С учётом важности оказываемых услуг лицам указанной категории, остановлю ваше внимание на некоторых результатах деятельности, оказанной помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Так, специализированной организацией, оказывающей социальную помощь лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в Новосибирской области, является ГАУ СО НСО «Областной комплексный центр социальной адаптации граждан», созданный на базе ГБУ НСО «Новосибирский областной дом ночного пребывания» (далее – Центр или учреждение), которое было образовано во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 02.11.1993 № 1815 «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества» для снятия социальной напряженности и помощи гражданам, оказавшимся без постоянного места жительства и без средств к существованию.

Адаптация и ресоциализация граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в частности лиц без определённого места жительства, в ГАУ СО НСО «Об-

ластной комплексный центр социальной адаптации граждан» осуществляется в отделении – Дом ночного пребывания (далее – Дом ночного пребывания), в котором оказываются социальные услуги в полустационарной форме обслуживания.

Я неоднократно выезжала в указанное отделение.

Так, в мае 2018 года я посетила ГАУ СО НСО «Областной комплексный центр социальной адаптации граждан» (социальная гостиница), который расположен в г. Новосибирске по ул. Весенней, 10 «б». В ходе визита мной была проведена беседа с постояльцем данной социальной гостиницы, который пояснил, что находится в социальной гостинице длительное время, претензий к условиям содержания и к руководству не имеет. Со слов директора учреждения, на момент посещения в учреждении находилось 72 человека. От общего числа постояльцев около 80 % – это граждане, освобожденные из мест лишения свободы. Таких граждан принимают в учреждение строго при наличии результатов ФЛГ и анализа крови.

Согласно государственному заданию в указанном учреждении должно находиться 75 человек. Фактически это число составляет от 65 до 80 человек.

Медицинская сестра данного социального учреждения пояснила, что все постояльцы, как уже проживающие, так и вновь прибывшие в социальную гостиницу, подлежат ежедневному осмотру. Одежда постояльцев в случае необходимости обрабатывается в дезинфекционной камере.

На базе социальной гостиницы постояльцам оказывается первая медицинская помощь в соответствии с имеющейся лицензией. В случае необходимости вызывается скорая медицинская помощь. Я в медицинском кабинете учреждения ознакомилась с журналом вызова скорой медицинской помощи, имеющимися лекарственными препаратами для оказания первой медицинской помощи.

Кроме того, мной было осмотрено помещение душа, дезинфекционной камеры, а также помещения для хранения одежды постояльцев.





Отмечаю важность оказываемых данным учреждением социальных услуг гражданам.

По сведениям Дома ночного пребывания, в 2017 году в учреждение обратилось и получили социальную помощь 2 687 лиц без определённого места жительства.

Лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, получают разовую социальную поддержку в учреждении в виде предоставления услуг личной гигиены и обеспечения горячим питанием (данные услуги периодически получают 22–25 человек, ведущих такой образ жизни).

По сведениям областного комплексного центра, за последнее время происходит снижение обращений от жителей г. Новосибирска, и основную долю составляют приезжие из сельских районов и небольших городов Новосибирской области и из соседних областей, в основном Кемеровской области и Алтайского края.

Особую обеспокоенность вызывает тот факт, что в настоящее время происходит процесс омоложения обратившихся за оказанием помощи, в том числе лиц без определённого места жительства».



*Владимир Николаевич Тарасенко,
директор ГАО СО НСО «Областной
комплексный центр социальной
адаптации граждан»*

На заседании круглого стола директор ГАО СО НСО «Областной комплексный центр социальной адаптации граждан» **Тарасенко Владимир Николаевич** сообщил, что в 2018 году в учреждение обратились:

– **5 504 человек** (2 563 – из них лица без определенного места жительства), нуждающихся в социальном обслуживании в полустационарной форме. Обратившимся была оказана срочная социальная помощь, предоставлена возможность проживания в отделении «Дом ночного пребывания» и получения квалифицированной социальной помощи специалистов Центра.

– в отделение срочной помощи учреждения обратились **4 497 человек** (в том числе 2 211 человек категории БОМЖ), нуждающихся в социальном обслуживании. Обратившимся была оказана квалифицированная социальная помощь специалистов Центра.

В 2018 году в Центр обратились:

- лица без определённого места жительства – **1 879 человек;**
- лица, освободившиеся из мест лишения свободы, – **638 человек;**
- ранее судимые – **1 238 человек;**
- оказавшиеся в трудной жизненной ситуации («транзитники») – **742 человек.**

В Отделении предоставляются следующие социальные услуги:

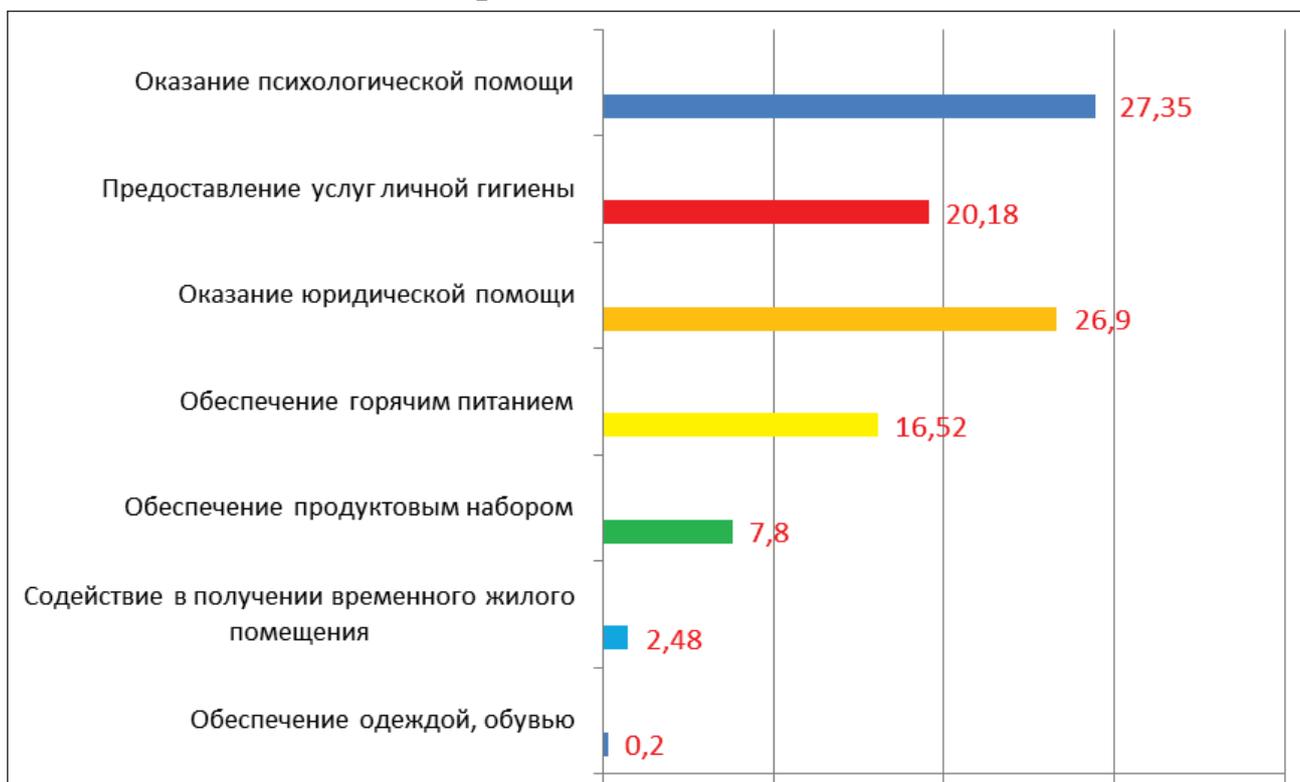
- обеспечение бесплатным горячим питанием или наборами продуктов;
- обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости;
- содействие в получении временного жилого помещения;
- содействие в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг;
- содействие в получении экстренной психологической помощи с привлечением к этой работе психологов и священнослужителей;
- содействие в проведении санитарной обработки против педикулеза и чесотки;
- предоставление предметов личной гигиены;

- содействие в получении медицинской помощи в неотложной или экстренной форме (в том числе вызов скорой медицинской помощи);
- содействие в оформлении и восстановлении документов получателей социальных услуг;
- содействие в транспортировке для получения социальных услуг;
- консультирование по вопросам получения социальных услуг;
- оказание услуг индивидуального (обслуживающего) и гигиенического характера;
- оказание экстренной социально-психологической помощи;
- оказание экстренной социально-педагогической помощи.

В 2018 году в отделении было оказано 16 434 социальные услуги, из них:

- оказание психологической помощи – 4 494;
- предоставление услуг личной гигиены – 3 316;
- консультирование по вопросам получения социальных услуг – 4 420;
- обеспечение горячим питанием – 3 018;
- обеспечение продуктовыми наборами – 622;
- содействие в получении временного жилого помещения – 396.

Соотношение востребованности срочных социальных услуг в процентном соотношении



Указанное соотношение востребованности срочных социальных услуг показывает, что наибольшее количество из общего числа занимают услуги по оказанию экстренной психологической и консультативной юридической помощи.

Безотлагательная (экстренная) психологическая помощь оказывается специалистами практически всем гражданам, обратившимся в учреждение, так как для решения дальнейших вопросов жизнеустройства необходимы восстановление психического равновесия, снятие напряженности, агрессии и мобилизация физических и личностных ресурсов.

Юридическая помощь заключается в разъяснении получателю услуг его прав на социальное обслуживание, содержания необходимых документов в зависимости от их предназначения, а также разъяснение конкретных действий, необходимых для решения возникших проблем.

В 2018 году социальными работниками проведено 1 881 консультирование по социально-правовым вопросам (в том числе 921 лицу из категории БОМЖ).

Одним из немаловажных видов помощи, оказываемой гражданам, является предоставление горячего питания в столовой. За 2018 год в социальной столовой было оказано 3 018 услуг по обеспечению питанием и 622 человека обеспечены продуктовыми наборами.

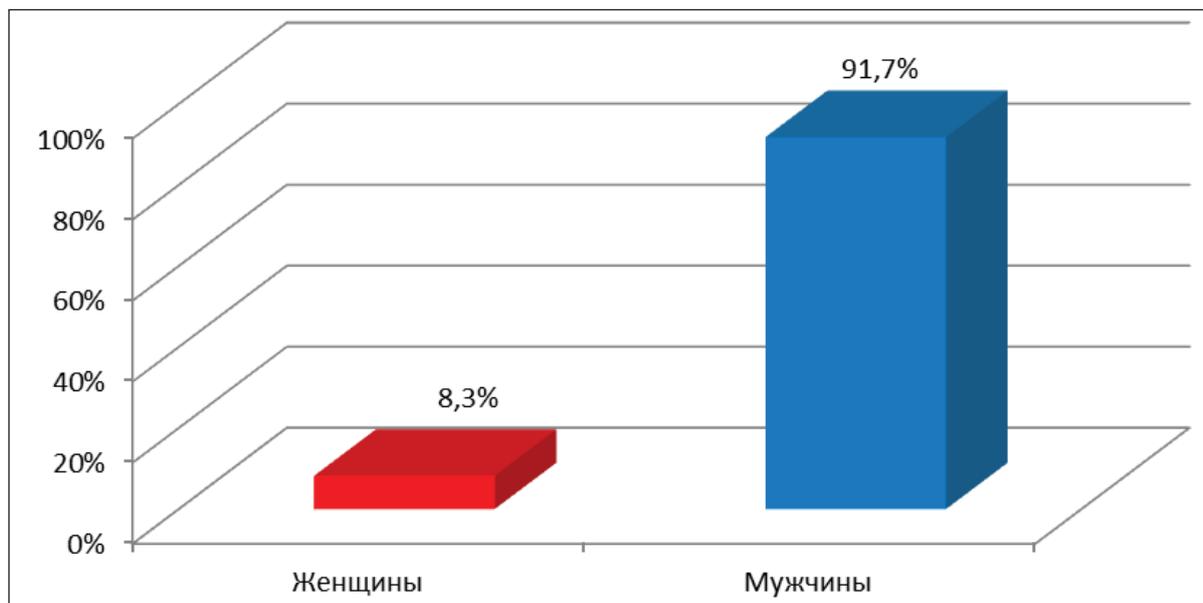
При обращении в учреждение за социальной помощью у 396 человек (201 – категории БОМЖ) выявлена потребность в предоставлении временного проживания из-за отсутствия постоянного места жительства либо утраты занимаемого помещения вследствие совершенного в отношении них преступления.

Данным получателям услуг было оказано содействие в заселении в отделение Дом ночного пребывания либо в общественные благотворительные организации, с которыми учреждение осуществляет взаимодействие.

В отделении «Дом ночного пребывания» всем обратившимся за помощью гражданам предоставляется не только койко-место, бесплатное горячее питание, но и оказывается содействие в оформлении временной регистрации до 6 месяцев, консультирование по социально-правовым вопросам, помощь в трудоустройстве, а также оказание психологической помощи работающими в штате психологами, содействие в подготовке запросов, заявлений, направлений, ходатайств в различные государственные и муниципальные учреждения.

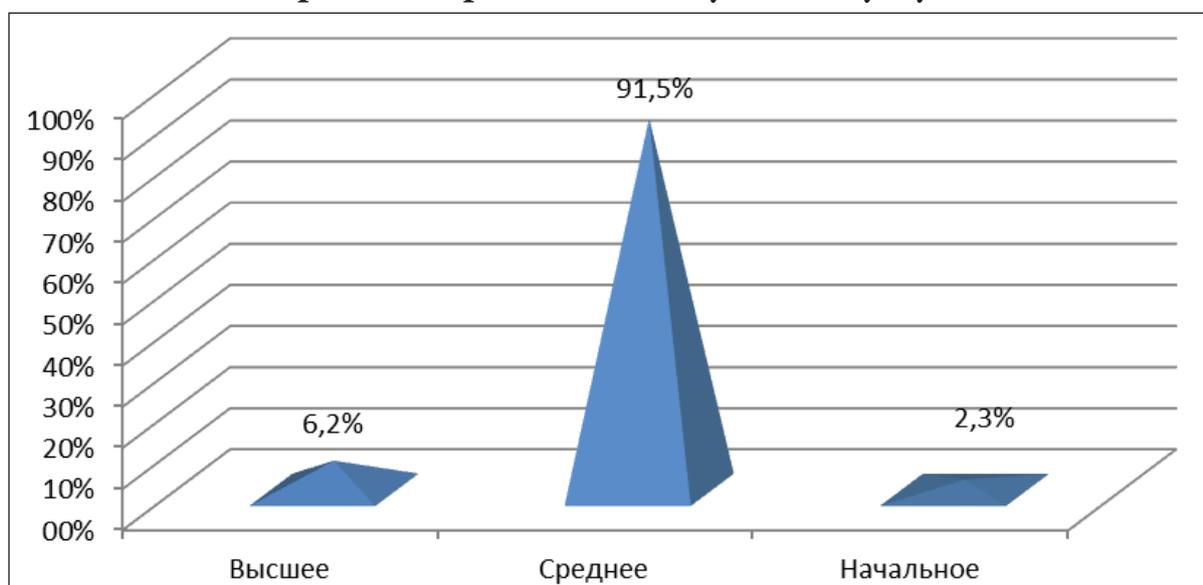
За 2018 год 44 получателям социальных услуг оказано содействие в документировании паспортом гражданина Российской Федерации, 4 восстановлено право на гражданство Российской Федерации.

Гендерный состав обратившихся в обособленное подразделение – Дом ночного пребывания



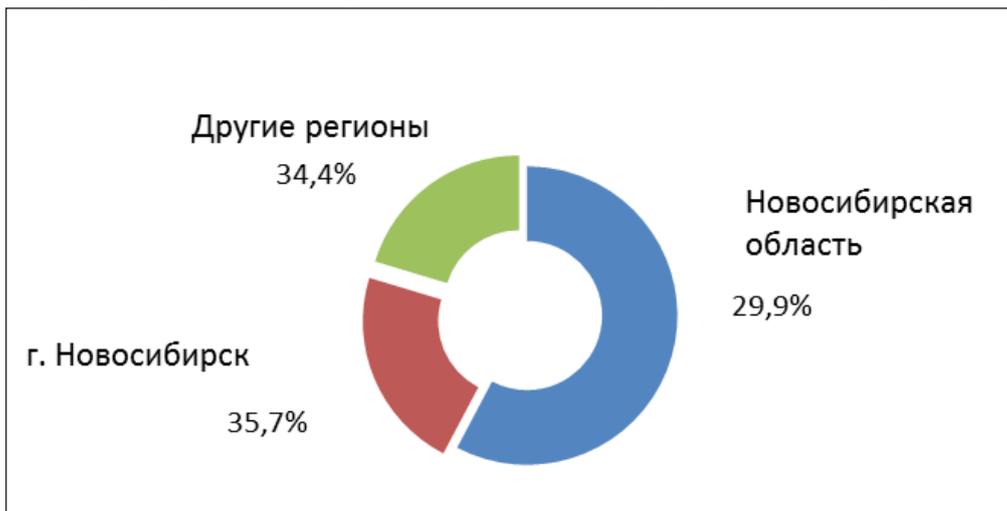
Гендерный состав обратившихся остаётся практически неизменным и наглядно демонстрирует, что процент обратившихся за социальной помощью мужчин (1 162 человека) значительно превышает процент обратившихся женщин (106 человек).

Уровень образования получателей услуг

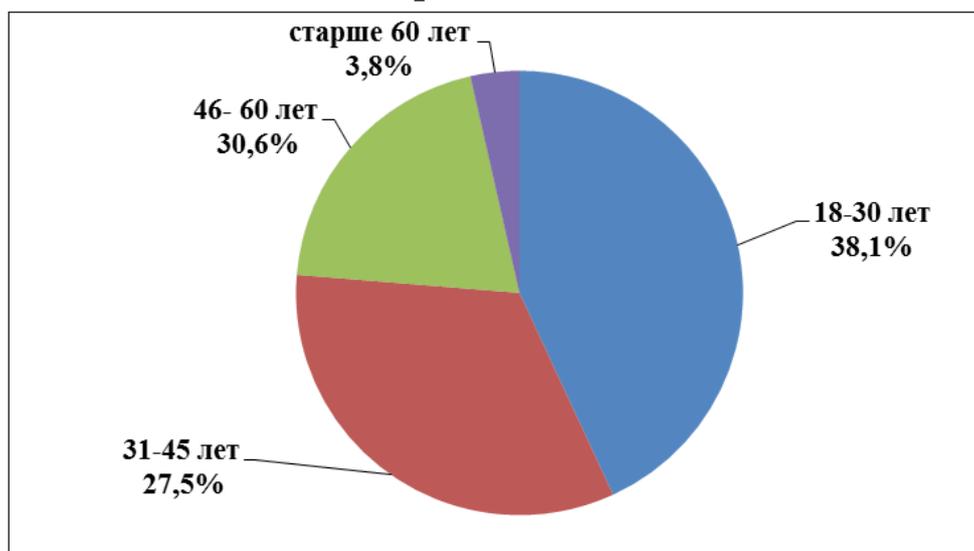


Анализируя уровень образования, можно сделать вывод, что среди получателей услуг учреждения преобладает число граждан со средним и среднеспециальным образованием – 1 160 человек, с начальным – 29 человек, а с высшим – 79.

Территориальная принадлежность обратившихся граждан



Возрастной состав проживающих получателей услуг в Доме ночного пребывания



Таким образом, основной тип лица без определённого места жительства, обращающегося за поддержкой в Центр, – мужчина до 50 лет, выросший в сельском районе или небольшом городе Новосибирской области, соседних областей (в основном Кемеровской области и Алтайского края), не имеющий востребованной специальности, со средним образованием уровня сельской школы, не имеющий возможности трудоустроиться на родине и в связи с этим вынужденный уехать на заработки в «большой город», слабо ориентирующийся в новых технологиях, или потерявший жилье в ходе семейных конфликтов, раздела имущества или во время нахождения в местах лишения свободы, не способный самостоятельно себя реализовать, привыкший к постоянному контролю либо со стороны правоохранительных органов, либо со стороны родственников.

Отмечу положительный опыт работы данного социального учреждения:

В настоящий момент в отделении совместно с рядом работодателей организованы так называемые сопровождаемые рабочие места, когда социальный работник не только подбирает гражданину, находящемуся на обслуживании, вакансии, но и контролирует прохождение им собеседования, прибытие его на работу, результаты его работы, постепенно корректируя его поведение, избавляя его от проявления инфантилизма.

Также в отделении проводится социально-медицинское сопровождение граждан пенсионного возраста и инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе, обеспечении соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, как в прохождении МСЭ, так и при оформлении их на стационарное обслуживание в дома-интернаты различных видов обслуживания.

В решении проблем временного жизнеустройства лиц, проживающих в отделении Дом ночного пребывания, значительную роль играет трудоустройство. Специалисты содействуют в осуществлении поиска рабочих мест и вакансий.

В результате создания системы постоянного контроля и сопровождения в учреждении на 01.05.2019 из 75 проживающих в отделении – 54 были трудоустроены, 9 проживающих находились на различных стадиях оформления МСЭ или в дома-интернаты (6), только 12 человек искали работу.

Специалисты учреждения, после принятия граждан на обслуживание в отделение, с целью более качественного оказания социальных услуг проводят опрос о трудовых возможностях и имеющихся у проживающих профессиональных навыках, востребованных на предприятиях города Новосибирска профессиях, наличии у них документов, их подтверждающих, а также имеющемся у гражданина трудовом стаже.

Вся информация анализируется и при сложных случаях специалистами отделения проводится тестирование (MMSE) для выявления возможных когнитивных нарушений. В ходе прохождения теста происходит краткая оценка арифметических способностей, памяти, ориентирования (в месте, времени, местности) человека.

Оценка когнитивных функций клиента очень важна для сотрудников учреждения для того, чтобы подобрать такое занятие, которое будет в полной мере удовлетворять не только желания и потребности, но и культурные нормы человека.

После сбора первичной информации о получателях социальных услуг, которые находятся на обслуживании, специалисты изучают банк вакансий, предлагаемых в средствах массовой информации, в сети Интернет, и осуществляют из них выборку, учитывающую все индивидуальные особенности, состояние здо-

ровья и навыки к труду, гражданам, находящимся на обслуживании (за 2018 год оказана 391 услуга).

Также для результативности работы в данном направлении специалисты сотрудничают с Отделом занятости населения Заельцовского района г. Новосибирска, с отдельными работодателями.

В связи с тем, что у большинства получателей социальных услуг, находящихся на обслуживании, не сохранилось никаких документов, подтверждающих их трудовой стаж (трудовая книжка), их профессиональные навыки и специальности, которыми они владеют, то за 2018 год при содействии специалистов трудоустроено всего 102 получателя социальных услуг. Из них на постоянной основе трудоустроено 36 человек, в том числе 22 лица, ранее судимых, а 64 человека оформлены на временные работы по трудовому договору или без оформления.

Важное значение в выявлении мотивации к труду, а также искоренении иждивенческой позиции имеет привлечение получателей услуг к общественным и разовым работам.

Организация общественных работ дает возможность гражданам проявить свой потенциал, заработать денежные средства на личные нужды, а также максимально восстановить утраченные способности получателей социальных услуг к независимой жизни, самореализоваться и найти себя, что является конечной целью социальной адаптации граждан.

Так, за 2018 год на разовые работы было направлено 422 человека, то есть около четверти из числа граждан, находящихся на обслуживании (предоставлено 5 549 социальных услуг). Основными видами работ являются: благоустройство территории, уборка помещений, погрузочно-разгрузочные и подсобные работы.

Во многих случаях при обращении лиц, утративших социальные связи, в социальные учреждения встаёт вопрос о документировании паспортом гражданина Российской Федерации, его восстановлении при утрате.

В большинстве случаев у клиентов социальных гостиных отсутствуют основные документы, необходимые для нормальной жизнедеятельности: паспорт, пенсионное свидетельство, ИНН, иные документы, подтверждающие право получения социальных услуг и льгот. Процедура восстановления или получения документов может занимать достаточно продолжительный период времени. К тому же на практике существует ряд барьеров для бездомных граждан, затрудняющих им самостоятельное восстановление документов.

На заседании круглого стола проблемами документирования лиц указанной категории поделилась заместитель начальника Управления по вопросам миграции

ГУ МВД России по Новосибирской области, полковник полиции **Соинова Елена Александровна**.

В своём выступлении Соинова Е.А. отметила, что актуальной проблемой при документировании данной категории лиц является установление личности и принадлежности к гражданству Российской Федерации, которые проводятся в случаях, когда гражданин документируется впервые либо утратил паспорт гражданина СССР.



***Елена Александровна Соинова,**
заместитель начальника Управления
по вопросам миграции ГУ МВД России
по Новосибирской области,
полковник полиции*

на основании законодательных актов Российской Федерации, РСФСР или СССР, международных договоров Российской Федерации, РСФСР или СССР, действовавших на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства.

Также согласно части 1 статьи 13 Закона Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Закона, если в течение одного года после этого дня они не заявят о своём нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации.

Факт регистрации гражданина на территории Российской Федерации на 06.02.1992 при отсутствии сведений о его выходе из гражданства Российской Федерации может служить подтверждением наличия у гражданина гражданства Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 13 Закона Российской Феде-

Так как в обязательный перечень документов для оформления паспорта гражданина Российской Федерации по причине документирования впервые, замене паспорта гражданина СССР, утрате (похищении) паспорта гражданина СССР входит свидетельство о рождении, его отсутствие является причиной для отказа в оказании государственной услуги.

Согласно пункту 7 статьи 14 Федерального закона Российской Федерации от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» наличие у лица гражданства Российской Федерации либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется

рации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации», с применением части 7 статьи 4 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Отсутствие сведений о регистрации гражданина на указанный период времени осложняет установление факта принадлежности к гражданству.

Регистрация по месту пребывания лиц без определённого места жительства осуществляется территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации в порядке, установленном Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учёта по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713, по адресам организаций социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги лицам без определённого места жительства, на основании заявления установленной формы о регистрации по месту пребывания и документов, удостоверяющих личность, с выдачей свидетельства о регистрации по месту пребывания. В случае отсутствия документов, удостоверяющих личность, до их оформления регистрация по месту пребывания указанных лиц осуществляется на основании заявления установленной формы о регистрации по месту пребывания.

Регистрация по месту пребывания лиц без определённого места жительства осуществляется на срок, определённый по взаимному соглашению лица с администрацией организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определённого места жительства.

За 4 месяца 2019 года на территории Новосибирской области сотрудниками подразделений по вопросам миграции документирован 431 гражданин по документам, поступившим от должностных лиц медицинских учреждений и организаций социального обслуживания, на регистрационный учёт поставлено 430 лиц без определённого места жительства.

Возраст таких граждан составляет от 40 до 50 лет, преобладают мужчины. Также поступают документы и в отношении лиц 20 лет. Граждане 70 лет и выше в основном регистрируются в больницах, интернатах и домах милосердия для пожилых граждан и инвалидов.

Отмечу, что в заседании круглого стола также приняла участие **первый заместитель министра труда и социального развития Новосибирской области Бахарева Елена Викторовна**, которая также согласилась, что на заседание круглого стола вы-

несены вопросы, касающиеся самой сложной и тяжелой категории граждан, с которыми работает министерство.



*Елена Викторовна Бахарева,
первый заместитель министра труда
и социального развития Новосибирской
области*

Бахарева Е.В. отметила, что хотя каждая категория по-своему сложна, но лица без определённого места жительства и недееспособные граждане – это те люди, по категории которых ещё не до конца налажена нормативная база на федеральном уровне.

Когда человек принимает решение о том, что он готов временно проживать в социальной гостинице, и пока он проживает в хороших достойных бытовых условиях, решаются вопросы его трудоустройства, его проблемы со здоровьем, и, самое главное, если у человека есть желание изменить свою жизнь, то, безусловно, это сделать реально.

Если говорить о той категории, которой нужна помощь такого характера, можно сказать, что это лица в возрасте до 45 лет, то есть трудоспособные граждане, это лица, которые в силу разных обстоятельств стали асоциальными людьми. Кто-то вышел из мест лишения свободы, кто-то в силу пагубной зависимости оказался без жилья, без родственников, без семьи, а потом и без документов. Причины у всех разные, но это все люди, которые потенциально могут работать, могут иметь профессию, могут решить свои проблемы со здоровьем и соответственно полноценно жить.

Первым заместителем министра труда и социального развития области также было отмечено, что о положительном опыте работы Центра говорит тот факт, что в Центре проходят вечера встреч выпускников этого учреждения, когда люди, которые когда-то получили помощь, приходят и рассказывают о том, как сложилась их жизнь.

В последние годы с министерством активно в направлении оказания помощи лицам, утратившим социальные связи и попавшим в трудную жизненную ситуацию, сотрудничают некоммерческие организации. По мнению Бахаревой Е.В., путём к развитию является именно передача услуг некоммерческому сектору, представители которого создают социальные гостиницы, работают с этими людьми, они готовы оказывать им квалифицированную помощь. Некоммерческий сектор

более свободен, чем государственные учреждения, даже в плане правовой и психологической помощи.

Со стороны министерства некоммерческим организациям оказывается финансовая поддержка в двух формах: либо субсидирование (предоставление финансирования на определённый объём услуг), либо компенсация затрат на оказанные услуги.

В ходе круглого стола было отмечено, что в реестре министерства труда и социального развития более 100 поставщиков социальных услуг. Тех, которые непосредственно занимаются проблемами людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, всего 6.

Несмотря на то, что на территории нашей области примерно 4,5 тысячи некоммерческих организаций, не все они готовы к такой ответственности, в том числе связанной с предоставлением в министерство подробных отчётов о своей деятельности.

Учитывая перспективность работы некоммерческого сектора с гражданами, оказавшимися без жилья, средств к существованию, утратившими социальные связи, считаю необходимым дополнительно проработать вопрос о способах привлечения некоммерческих организаций для работы в данном направлении, возможно, предусмотреть для них дополнительные льготные условия.

Проблема бездомности не решена ни в одном обществе, даже в экономически развитых странах при сравнительно высоком уровне жизни.

Без системного конструктивного подхода к данной проблеме уровень бездомности, рецидивной преступности будет только повышаться. Необходимо создать на государственном и региональном уровне механизм, используя который человек сможет самостоятельно выйти из сложившейся ситуации, решить ту или иную проблему.

В рамках системного подхода в оказании комплексной и доступной помощи бездомным необходимо разработать и принять государственную программу по оказанию комплексной и доступной помощи бездомным людям.

Особое внимание необходимо уделить вопросу профилактики бездомности. Эта работа должна быть направлена на выявление и устранение причин бездомности и проводиться со всеми группами риска.

Необходимо привлекать к работе не только органы власти, правоохранительные органы, но и общественные организации, волонтёров, проводить разъяснительную работу с этой категорией граждан, используя информационные просветительские материалы, возможно, вести учёт граждан без определённого места жительства, рассмотреть вопрос о предоставлении таким лицам минимального набора социальных услуг.

1.1. ОПЫТ РАБОТЫ НОВОСИБИРСКОЙ МИТРОПОЛИИ РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН, УТРАТИВШИХ СОЦИАЛЬНЫЕ СВЯЗИ, НЕДЕЕСПОСОБНЫХ ГРАЖДАН



*Александр Александрович Сахненко,
помощник Управляющего
Новосибирской епархией
по представительским вопросам*

На заседании круглого стола 7 июня 2019 года на обозначенную тему опытом работы Новосибирской митрополии Русской Православной Церкви по реализации прав граждан, утративших социальные связи, недееспособных граждан, а также по ресоциализации осуждённых поделился помощник Управляющего Новосибирской епархией по представительским вопросам иерей **Сахненко Александр Александрович**, одновременно являющийся членом Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Новосибирской области:

– Одной из важнейших задач Православной Церкви является социальная деятельность, которая позволяет верующим людям откликнуться на заповедь «любить ближнего своего, как самого себя».

Новосибирская митрополия реально помогает людям, утратившим социальные связи, недееспособным и осуждённым. Данное направление деятельности осуществляется сразу несколькими профильными отделами и учреждениями, но курируется Епархиальным отделом по церковной благотворительности и социальному служению, куда может напрямую обратиться любой нуждающийся в помощи, и ему либо окажут помощь, либо перенаправят в специализированные учреждения.

Работа с гражданами без жилья осуществляется **Епархиальным комплексным центром социального обслуживания граждан, оставшихся без жилья**.

Уполномоченным по правам человека в Новосибирской области также в апреле текущего года был совершён выезд в указанный центр.

Важно отметить, что учреждение Новосибирской Епархии «Комплексный центр социального обслуживания граждан, оставшихся без жилья» действует с сентября 2011 года. Цель работы учреждения – оказание социального обслуживания людям без определённого места жительства. Учреждение представляет собой двухэтажное отдельно стоящее здание общей площадью 613 кв. м с прилегающей территорией и подсобными помещениями.

В настоящий момент Новосибирская Епархия окормляет сразу несколько категорий граждан.



В Ленинском районе расположены помещения **Дома для граждан, оставшихся без жилья и документов, Дома матери и ребенка**, а также **Дома инвалидов**.

Еще один общий **Дом для бездомных** находится на ул. Восточный поселок, 13 «а», здесь же находится блок санобработки для вновь поступивших, а зимой на территории центра разбивают палатки, где любой бездомный может получить ночлег, горячее питание и первую медицинскую помощь.

Учреждение рассчитано на проживание 120 человек.

Мобильный пункт обогрева



В холодное время года несколько раз в неделю в местах скопления бездомных, которые не могут самостоятельно обеспечить основные жизненные потребности и нуждаются в социальном обслуживании, дежурит «Автобус спасения» с горячим питанием и медработником. Добровольцы информируют о возможности получения социальных услуг в учреждении.

Осуществляются совместные проекты с государственными структурами и общественными организациями и инициативными группами с целью социализации и расширения социальных связей.

Отделение «Милосердие»

Отделение «Милосердие» образовалось на базе Епархиального комплексного центра.

В большинстве случаев у граждан, обратившихся в Отделение «Милосердие», отсутствуют основные документы, необходимые для оформления в дома-интернаты для престарелых и инвалидов: паспорт, пенсионное удостоверение, справка об инвалидности, иные документы, подтверждающие право на получение социальных услуг и льгот.

Отделение рассчитано на проживание 15 человек одновременно.

Многие из проживающих в отделении – лежачие или передвигаются на креслах-каталках. Основная ценность для этих людей, которые ограничены частично или полностью в движении, – это внимание и забота.

Отделение «Мать и Дитя»

В Отделении могут получить помощь мамы с детьми и беременные женщины, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации.

Отделение состоит из отдельно стоящего здания, соответствующего санитарно-бытовым нормам: отдельные комнаты с детскими кроватками, телевизорами и необходимыми условиями для проживания, общая кухня, ванная и туалетная комнаты, просторная игровая.

Мамы с ребёнком или несколькими детьми (дошкольного возраста), а также беременные женщины, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, могут обратиться в Отделение «Мать и Дитя».

Для проживающих в Отделении женщин существует распорядок дня, в котором предусмотрено время для приёма пищи, игр и прогулок с детьми, уборки помещений и тихого часа. Назначенные дежурные остаются дома и выполняют свои обязанности.

Мамам и детям предоставлено личное пространство для возможности выхода из сложной жизненной ситуации (оформление детских пособий, посещение различных инстанций, административных учреждений и т.д.). К каждой семье осуществляется индивидуальный подход.

У женщин работает система взаимовыручки и взаимопомощи. Сейчас здание рассчитано на проживание 25 человек.

На данный момент социальный проект «Отделение «Мать и Дитя» успешно функционирует на территории Новосибирска и оказывает поддержку тем, кто в ней нуждается. Также планируется увеличение количества мест для проживания, расширение площади учреждения и обустройство новой жилой площади для максимального улучшения качества жизни семей, нуждающихся в помощи».

В мае 2019 года подписано Соглашение о сотрудничестве Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области и Новосибирской митрополии, что явилось дополнительным шагом на пути ещё более продуктивного взаимодействия.





2. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НЕДЕЕСПОСОБНЫХ ГРАЖДАН И ГРАЖДАН, СТРАДАЮЩИХ ПСИХИЧЕСКИМИ РАССТРОЙСТВАМИ

Начиная с первого дня работы государственного органа Новосибирской области – Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области и аппарат Уполномоченного по правам человека, в адрес Уполномоченного систематически поступают обращения от такой социально уязвимой категории, как недееспособные граждане, а также граждане, страдающие психическими расстройствами, и лица, обратившиеся в их интересах.

С каждым годом число таких обращений и число граждан, обратившихся на личных приёмах к Уполномоченному и сотрудникам аппарата неуклонно растёт.

В 2016 году Уполномоченным по правам человека и сотрудниками аппарата был подготовлен и издан специальный доклад Уполномоченного на тему «Актуальные вопросы соблюдения прав граждан, страдающих психическими расстройствами, на территории Новосибирской области», а также было проведено заседание Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Новосибирской области на указанную тему.

Ещё в специальном докладе Уполномоченным было отмечено, что указанная категория граждан является одной из самых уязвимых в правовом отношении категорий



Татьяна Ивановна Сотникова, заместитель начальника УОДУУП и ПДН Главного управления МВД России по Новосибирской области, полковник полиции

населения страны. Об этом свидетельствуют сами обращения граждан, а также факты, выявленные в ходе проверок контрольно-надзорными структурами.

В ходе заседания круглого стола на вышеобозначенную тему заместитель начальника УОДУУП и ПДН Главного управления МВД России по Новосибирской области, полковник полиции **Сотникова Татьяна Ивановна** отметила, что, по данным ГУ МВД России по НСО от 15.05.2019, на учёте в органах здравоохранения области состоят 524 психически больных лица, которые представляют опасность для общества. С данной категорией лиц на постоян-

ной основе участковыми уполномоченными полиции проводится профилактическая работа.

В адрес Уполномоченного поступают обращения по вопросу несогласия с госпитализацией граждан в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке.

2018 год не стал исключением из правил в части поступления данных обращений. Заявители в своих обращениях писали об отсутствии оснований в их принудительной госпитализации. Необходимо отметить, что доводы таких обращений не нашли своего подтверждения ни в одном случае. Во всех случаях суд мотивированно и обоснованно вынес решение о принудительной госпитализации, основываясь на представленных доказательствах.

Вместе с тем, по информации Новосибирского областного суда, в 2018 году судами города и области было рассмотрено 151 (в 2017 – 164) административное дело о госпитализации граждан в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации граждан в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании граждан в недобровольном порядке, из которых:

- 134 дела рассмотрено по существу с вынесением решения об удовлетворении административного иска;
- 5 дел с вынесением решения об отказе в удовлетворении административного иска;
- производство по 12 делам прекращено.

Причинами отказа в удовлетворении требований являлись:

- отсутствие основания для направления гражданина на психиатрическое освидетельствование, поскольку гражданин не совершает действий, которые давали бы основания предполагать у него тяжёлое психическое расстройство;
- отсутствие на день рассмотрения дела тяжёлого психического расстройства, обуславливающего наличие обстоятельств, указанных в пункте «в» статьи 29 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» (далее – Закон № 3185-1);
- не установлены основания, предусмотренные статьёй 280 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и статьёй 23 Закона № 3185-1;

– не установлены обстоятельства, свидетельствующие о том, что обследование и лечение административного ответчика возможно лишь в условиях медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях.

В апелляционном порядке было обжаловано 37 решений, из них:

- 33 оставлено без изменения;
- по 4 делам производство по апелляционным жалобам прекращено в связи с отказом от жалобы.

Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью и, исходя из того, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием, возлагает на государство обязанность признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы и охранять достоинство.

Обращаясь к вопросам, связанным с установлением гарантий для лиц, страдающих психическими расстройствами и признаваемых в установленном законом порядке недееспособными, из положений Конституции Российской Федерации – во взаимосвязи с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод вытекает необходимость установления особого уровня гарантий защиты прав лиц, которые страдают психическими расстройствами и в отношении которых возбуждается производство по признанию их в установленном порядке недееспособными, с тем чтобы, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом юридических последствий, которые влечет за собой признание недееспособным, исключить какую-либо дискриминацию лица по признаку наличия психического расстройства (душевной болезни, умственной отсталости, умственных недостатков).

В отношении лиц, признанных в установленном законом порядке недееспособными, законодательство Российской Федерации предусматривает помещение их в психоневрологические учреждения для социального обеспечения в целях социальной поддержки и социального обслуживания.

В стационарных учреждениях социального обслуживания лицам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся по состоянию здоровья, в частности в связи с психическим расстройством, в постоянном уходе и наблюдении, предоставляется социально-бытовая и медицинская помощь.

Принудительное помещение недееспособных лиц в специализированные (психоневрологические) учреждения для социального обеспечения представляет со-

бой ограничение их конституционных прав, в частности права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (статья 27 Конституции Российской Федерации). Между тем такие ограничения нельзя рассматривать как недопустимые, поскольку они применяются в интересах указанных лиц, которые, как правило, лишены способности либо недостаточно способны самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности, защищать свои права и свободы, утратили социальные связи, и поведение которых представляет опасность для них и (или) окружающих.

Государство обязано предусмотреть такой порядок и процедуру решения вопросов социальной поддержки недееспособных лиц, при соблюдении которых обеспечивалась бы реализация их прав.

Неотчуждаемость основных прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения (статья 17 Конституции Российской Федерации) предполагают необходимость их адекватных гарантий, в том числе в отношении лиц, признанных недееспособными в связи с психическими расстройствами.

К числу таких гарантий относится, прежде всего, право каждого на судебную защиту, которое носит универсальный характер, выступает процессуальной гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод (статья 46 Конституции Российской Федерации) и в силу статьи 56 Конституции Российской Федерации не подлежит ограничению.

По смыслу названных положений Конституции Российской Федерации, а также во взаимосвязи со статьёй 55 гражданин, признанный недееспособным на основании федерального закона в надлежащей судебной процедуре и страдающий психическим расстройством, может быть ограничен в правах только по судебному решению в порядке, установленном законом, причем предоставляемая такому лицу судебная защита должна быть справедливой, полной и эффективной, включая обеспечение ему права на получение квалифицированной юридической помощи (статья 48 Конституции Российской Федерации).

Процедура помещения лиц, страдающих психическими расстройствами и признанных в установленном законом порядке недееспособными, в специализированные (психоневрологические) учреждения для социального обеспечения по своему предназначению и правовым последствиям аналогична процедуре недобровольной госпитализации таких лиц в психиатрический стационар.

Принудительная изоляция от общества лиц, страдающих психическими расстройствами, по причине их предполагаемой опасности для себя и (или) окружающих происходит путем фактического удержания в соответствующем психиатрическом учреждении; предварительный характер решения об изоляции таких лиц,

сложность оценки их фактического состояния и отсутствие у них возможности в полном объеме осуществлять защиту своих интересов в суде диктуют необходимость установления особой судебной процедуры и ее строгого соблюдения при рассмотрении такого рода дел.

Соответственно, помещение недееспособных лиц в специализированное (психоневрологическое) учреждение для социального обеспечения, как и помещение лиц в психиатрический стационар в целях лечения, должно сопровождаться судебной проверкой обоснованности принятого уполномоченными органами решения, которая служит гарантией от необоснованного содержания в таких учреждениях.

При этом то обстоятельство, что помещение недееспособного лица в специализированное (психоневрологическое) учреждение для социального обеспечения, в отличие от госпитализации в психиатрический стационар, производится по решению органа опеки и попечительства на основании заключения врачебной комиссии с участием врача-психиатра, даже с учетом возможности принятия такого решения в коллегиальном порядке, не может компенсировать отсутствие судебного контроля, поскольку только суд по итогам объективного и всестороннего рассмотрения дела вправе принимать решения об ограничении прав личности, имеющих конституционный характер.

По информации мэрии города Новосибирска, по состоянию на 01.01.2019 на учёте в органах опеки и попечительства города Новосибирска состоит 2 525 совершеннолетних недееспособных граждан.

Органами опеки и попечительства ежегодно проводятся проверки условий жизни совершеннолетних недееспособных граждан в организациях, в которые помещаются совершеннолетние недееспособные граждане.

За 2018 год органами опеки и попечительства города Новосибирска составлено 3 038 актов проверки условий жизни совершеннолетних недееспособных граждан.

По сведениям мэрии города Новосибирска, в 2018 году по городу Новосибирску было выявлено 366 совершеннолетних граждан, признанных недееспособными и нуждающихся в установлении опеки.

Решение суда о признании гражданина недееспособным влечёт за собой автоматическую утрату им многих своих прав: права распоряжаться личным имуществом, местом жительства, участвовать в выборах, вступать в брак, воспитывать детей, выбирать род занятий, подавать заявления в органы власти, самостоятельно оформлять завещание, сделки, быть усыновителем, без его согласия может быть произведено расторжение брака, усыновление его детей, обработка его персональ-

ных данных. От имени гражданина, признанного недееспособным, сделки совершает его опекун.

Опекуны в силу закона совершают от имени своих подопечных и в их интересах все необходимые сделки.

Таким образом, недееспособный гражданин не вправе совершать никаких сделок, включая мелкие бытовые (в частности, приобретение продуктов). Статья 171 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что все сделки, совершаемые лицом, признанным судом недееспособным, являются недействительными. Все сделки от имени недееспособного гражданина совершает его опекун, он же и несёт ответственность за все действия недееспособного подопечного.

В целях осуществления надзора за деятельностью опекунов или попечителей органом опеки и попечительства проводятся плановые и внеплановые проверки условий жизни совершеннолетних недееспособных граждан, соблюдения опекунами их прав и законных интересов, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами или попечителями требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей в отношении подопечных.

Однако на практике факты, когда опекуны действуют не в интересах своих подопечных, всё же встречаются:

Так, в декабре 2018 года в мой адрес обратился инвалид II группы, признанный в установленном порядке недееспособным, по вопросу несогласия с противоправными действиями опекуна по присвоению его денежных средств, заявитель просил заменить ему опекуна.

Заявитель рассказал, что его опекун более двух лет по своему усмотрению распоряжается его денежными средствами, помощь заявителю не оказывает. По указанным причинам недееспособный инвалид остался без средств к существованию. Кроме того, опекуном недееспособного было выдвинуто требование к нему о снятии с регистрационного учёта по месту проживания и выселении его из занимаемого жилого помещения.

Мной в интересах данного заявителя в администрацию Кировского района г. Новосибирска было направлено обращение о рассмотрении вопроса по замене опекуна недееспособного на иное лицо.

Данный вопрос в администрации был решён положительно.

Приведу ещё один пример недобросовестных действий в отношении граждан, страдающих психическими расстройствами, связанных со сделками с недвижимостью:

В своём обращении к Уполномоченному гражданин М. указывал, что жилое помещение, в котором он проживал, является его единственным жильём.

В 2015 году указанное жилое помещение было передано по договору дарения гражданину А. без учёта имущественных прав на указанную квартиру заявителя.

Заявитель рассказал, что обращался в Центральный районный суд города Новосибирска с заявлением об оспаривании договора приватизации указанной квартиры. Из документов, которые он показал на приёме, следовало, что между ним и гражданином А. было заключено мировое соглашение.

Как сообщил заявитель, данное мировое соглашение было заключено на следующий день после его выписки из ГБУЗ НСО «Государственная Новосибирская клиническая психиатрическая больница № 3» под психологическим давлением. Гражданин М. пояснил, что не осознавал последствий совершаемых им действий, так как у него имеется психическое расстройство.

Однако факт ничтожности данной сделки крайне тяжело доказать, гражданин М. в судебном порядке недееспособным признан не был.

Лица, страдающие психическими расстройствами, а также недееспособные граждане оказались совершенно незащитными при отстаивании своих имущественных и жилищных прав. С ними заключаются браки, оформляются договоры купли-продажи, дарения, завещания, после чего они часто оказываются на улице либо в интернатах. Нередко родственники инициируют иски о признании больных недееспособными, оформляют опеку и затем отправляют их в интернат. При назначении опекунов далеко не всегда учитываются пожелания подопечного и реальная ситуация в семье.

На практике выяснение дееспособности гражданина – участника жилищной сделки – оказывается большой и сложной задачей. По данным Независимой психиатрической ассоциации, среди проживающих и обменивающих квартиры масса лиц с психическими расстройствами, чья беспомощность используется как посредническими фирмами, так и алчными родственниками.

В связи с изложенным, особое внимание при изучении деятельности отделов опеки и попечительства должно уделяться вопросу осуществления контроля за сохранностью имущества и управления имуществом подопечных (своевременное предоставление отчетов опекунами и попечителями, проведение обследования и составление актов сохранности жилых помещений нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма).

В части имеющихся проблем в работе с недееспособными гражданами первый заместитель министра труда и социального развития Новосибирской области **Бахарева Елена Викторовна** в своём выступлении отметила следующее:

«...Сама категория граждан по состоянию здоровья очень сложная. Бывает, что человека нужно признавать недееспособным, а после этого предлагать проживание в специализированном учреждении, но к этому не всегда готовы его родственники, не всегда готов и сам человек, не всегда обстановка, которая складывается, позволяет это сделать.

Имеется проблема роста количества поступающих обращений по вопросу определения престарелых, недееспособных граждан в стационар. Тому есть много причин. Одна из них – демографического порядка: растёт продолжительность жизни, идёт старение населения. К сожалению, с возрастом к людям приходят и возрастные проблемы. И не всегда родственники могут позволить себе справляться с этими проблемами в домашних условиях. Они обращаются за помощью в министерство, и мы этим людям стараемся помогать.

Кроме того, увеличилось количество обращений и от самих недееспособных граждан, уже находящихся на обеспечении в интернатах в стационарных условиях. Поток обращений на самом деле растёт, люди приходят сами, их приводят родственники. В качестве плюса отмечу, что условия в социальных учреждениях в последнее время значительно улучшились. Люди стали больше доверять. Это уже не традиционные психоневрологические интернаты, которые когда-то показывали по телевизору и сейчас иногда СМИ показывает это в виде фильма ужасов. Сегодня это уже современные, стабильно работающие, развивающиеся учреждения, где человеку предоставляется не только проживание, но и возможность получения реабилитационной помощи, возможность трудовой занятости, если человек может этим заниматься, квалифицированная медицинская помощь. Состояние интернатов подтвердила недавняя федеральная проверка, которая показала, что все учреждения находятся в нормальном, стабильном состоянии, в соответствии со всеми требованиями законодательства.

В настоящее время налажена и работает технология сопровождаемого проживания, то есть те граждане, которые живут в психоневрологических интернатах, но способны частично жить самостоятельно при создании определённых условий, уходят на сопровождаемое проживание...».

По данным министерства труда и социального развития Новосибирской области, по состоянию на 01.05.2019 на территории Новосибирской области проживает 7 170 граждан, признанных судом недееспособными, из них 4 322 – на-

ходятся под опекой физических лиц, 2 725 – под надзором в организациях, оказывающих социальные услуги, 101 – исполнение обязанностей опекуна временно возложено на орган опеки и попечительства. Граждан, признанных судом ограниченно дееспособными, – 40 человек, из них 23 – находятся под опекой физических лиц, 13 – под надзором в организациях, оказывающих социальные услуги, 4 – исполнение обязанностей опекуна временно возложено на орган опеки и попечительства.

В настоящее время в листах ожидания учреждений социального обслуживания для получения социальных услуг психоневрологического профиля в стационарной форме состоят 182 человека (очередность образовалась с начала 2018 года).

Вместе с тем номенклатурой организаций социального обслуживания в Новосибирской области, утвержденной приказом министерства социального развития Новосибирской области от 10.03.2015 № 182, не предусмотрено учреждение для временного размещения одиноко проживающих граждан, проходящих процедуру признания их недееспособными вследствие психического расстройства.

Одиноко проживающие граждане, утратившие социальные связи, проходящие процедуру признания их недееспособными вследствие психического расстройства, до вступления решения суда в законную силу являются дееспособными гражданами и на учёте в органах опеки и попечительства не состоят.

При этом, **в целях предупреждения общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами, и предотвращения противоправных действий в отношении них**, сведения о таких гражданах направляются органом опеки и попечительства в органы внутренних дел и учреждения здравоохранения для организации совместной работы в соответствии с приказом министерства здравоохранения Российской Федерации № 133 и министерства внутренних дел Российской Федерации № 269 от 30.04.1997 «О мерах по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами». При наличии медицинских показаний органы опеки и попечительства оказывают указанным лицам содействие в помещении в медицинскую организацию для оказания психиатрической помощи. В случае отсутствия медицинских показаний отделами социальной поддержки населения города Новосибирска организуется их домашнее обслуживание.

Своим видением проблемы на заседании круглого стола поделилась **Зинина Алла Ивановна** – главный специалист-психиатр министерства здравоохранения Новосибирской области, главный врач ГБУЗ НСО ГНКПБ № 3, кандидат медицинских наук:



*Алла Ивановна Зинина,
главный специалист-психиатр
министерства здравоохранения
Новосибирской области, главный врач
ГБУЗ НСО ГНКПБ № 3, кандидат
медицинских наук*

ля в 2018 году из ГБУЗ НСО ГНКПБ № 3 было переведено **102** пациента, тогда как в предыдущий отчетный период 2017 года – **190** пациентов соответственно. За четыре месяца текущего года, то есть с 1 января 2019 года по 1 мая 2019 года, из психиатрических стационаров было переведено в интернаты 45 пациентов.

Число пациентов, переведенных из психиатрических стационаров в стационарные учреждения социальной защиты психоневрологического профиля	2017 год	2018 год	С 01.01.2019 по 01.05.2019
	190	102	45

По состоянию на 01.01.2019 в психиатрических стационарах области находилось на очереди на получение мест в стационарные учреждения социальной защиты психоневрологического профиля (подготовка пакетов документов) 117 человек, с готовыми документами на помещение в интернат в листах ожидания (отсутствие свободных мест) – 73 пациента.

По состоянию на 01.05.2019 года в ГБУЗ НСО ГНКПБ № 3 находились в листах ожидания уже 103 пациента. Из них один пациент ожидает место в психоневрологический интернат с декабря 2017 года, 67 пациентов с 2018 года, а 35 пациентов с января 2019 года, что составляет 34,3 % от общего числа ожидающих. Таким образом, наблюдается тенденция дальнейшего роста числа нуждающихся в решении вопросов жизнеустройства среди лиц с психическими нарушениями.

– По окончании курса активной медикаментозной терапии и проведения комплекса медико-реабилитационных мероприятий встает вопрос о выписке данной категории пациентов, необходимости активного решения вопросов их дальнейшего жизнеустройства.

Проживание таких пациентов осуществляется в стационарных учреждениях социальной защиты психоневрологического профиля. Следует отметить, что с 2018 года стали отмечаться задержки с предоставлением путевок в данные учреждения министерством социального развития Новосибирской области. В стационарные учреждения социальной защиты психоневрологического профиля

Количество пациентов психиатрических стационаров, состоящих в листах ожидания на помещение в психоневрологический интернат	С 2017 года	С 2018 года	С 01.01.2019 года
По состоянию на 01.05.2019 года 103 пациента	1 чел.= около 1 %	67 чел.= 65 %	35 чел.= около 34 %

Бахаревой Е.В. было прокомментировано, что одной из причин, почему некоторые люди находятся в листе ожидания с 2018 года, является тот факт, что родственники хотят поместить своего члена семьи в определённое учреждение, и никакое другое они не рассматривают, даже если там есть место.

В настоящее время министерством прорабатывается проект по реконструкции одного из зданий психоневрологического интерната. Готовится заявка для участия в федеральной адресной инвестиционной программе.

По-прежнему большую проблему для врачей-психиатров составляет выписка из стационаров лиц старшей возрастной группы, отягощенных различной, в том числе тяжелой соматической патологией, и происходит их «оседание» в круглосуточных психиатрических стационарах, как и недееспособных пациентов с хроническими психическими расстройствами других возрастных групп с дефицитной симптоматикой, не требующей активной терапии, но имеющих признаки грубой социальной дезадаптации.

Часть их этих пациентов не имеют родственников, до помещения в психиатрический стационар проживали в одиночестве и зачастую госпитализировались по инициативе органов опеки и попечительства при администрациях районов города и области в связи с беспомощным состоянием на фоне различной степени выраженности когнитивных нарушений (слабоумия).

По состоянию на 01.05.2019 года, среди пациентов ГБУЗ НСО ГНКПБ № 3, находящихся в листах ожидания на помещение в стационарные учреждения социальной защиты психоневрологического профиля, из **103** человек **32** пациента имеют диагноз «деменция» (слабоумие), что составляет **31,4 %** от общего числа. Это те пациенты, чей реабилитационный прогноз неблагоприятный, в активном лечении со стороны психиатров практически не нуждаются, имеют много хронических соматических заболеваний в силу возраста.

С целью ликвидации проблемы «оседания» пациентов психиатрического профиля, не требующих активной терапии, в психиатрических стационарах на совместном совещании от 06.09.2016 представителей министерства здравоохранения, министерства социального развития, психиатрической службы Новосибирской области, органов опеки и попечительства муниципальных районов и городских округов Новосибирской области, среди предложений в рамках межведомственно-

го взаимодействия обсуждался вопрос о необходимости создания учреждений для временного размещения одиноких недееспособных граждан до их устройства в стационарные учреждения социальной защиты психоневрологического профиля. В настоящее время решение вопроса по строительству «социальной гостиницы» является актуальным и требует дальнейшей совместной проработки министерством труда и социального развития и министерством здравоохранения области.

Закон предусматривает два возможных случая наделения медицинской организации функциями опекуна недееспособного пациента. Они различаются в зависимости от того, имеет или нет недееспособный гражданин опекуна.

1. Согласно п. 1 ст. 39 ГК РФ при помещении гражданина, признанного недееспособным, под надзор в медицинскую организацию орган опеки и попечительства освобождает ранее назначенного опекуна от исполнения им своих обязанностей при условии, если это не противоречит интересам подопечного. Из этой нормы следует, что опекун, обеспечивавший уход за подопечным, защиту его прав и интересов до его помещения в стационар, автоматически не утрачивает свой правовой статус в отношении своего подопечного, а медицинская организация автоматически такой статус не приобретает. В каждом конкретном случае орган опеки должен определить, не будет ли такое освобождение противоречить интересам недееспособного лица. Орган опеки вправе сохранить за опекуном все или часть его обязанностей, если это будет служить интересам подопечного. Предусматривая правило об освобождении опекуна от его обязанностей, ст. 39 ГК РФ не уточняет, к кому (органу опеки, медицинской организации) в этом случае должны перейти опекунские функции в отношении данного подопечного, а также механизм их передачи. Наиболее логично предположить, что обязанности опекуна примет на себя медицинская организация, которую орган опеки и попечительства должен официально назначить опекуном. Однако ч. 2 ст. 7 Закона о психиатрической помощи переход опекунских функций в таких случаях вообще не предусматривает. Согласно этой норме при оказании психиатрической помощи защиту прав и законных интересов недееспособного лица осуществляет его опекун.

2. Безальтернативными в плане ответа на вопрос, кто будет выполнять опекунские обязанности, являются ситуации:

1) когда лицу, признанному недееспособным и нуждающемуся в стационарной психиатрической помощи, опекун (физическое лицо) еще не назначен;

2) когда лицо признается недееспособным, уже находясь в психиатрическом стационаре. На такие случаи распространяются положения п. 4 ст. 35 ГК РФ и ч. 5

ст. 11 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Как следует из этих норм, недееспособным гражданам, не имеющим опекунов и помещённым под надзор в медицинские организации, опекуны не назначаются. Исполнение обязанностей опекунов возлагается на медицинские организации.

Что означает помещение подопечного под надзор в медицинскую организацию, и каков порядок возложения на нее опекунских обязанностей?

Как следует из приведенных выше норм, психиатрические стационары должны выполнять опекунские функции в отношении недееспособных пациентов в обязательном порядке единолично (согласно п. 4 ст. 35 ГК РФ) либо, если будет принято соответствующее решение органом опеки, совместно с ранее назначенным опекуном – физическим лицом (с учётом положений п. 1 ст. 39 ГК РФ).

При этом возникает ряд вопросов, не получивших закрепления в законодательстве:

1. Что означает помещение лица под «надзор» в медицинскую организацию?

Понятие «надзор» отсутствует в Законе об охране здоровья. Среди обязанностей медицинских организаций осуществление надзора в отношении каких-либо категорий пациентов не предусмотрено. Не упоминается такая функция в уставах самих медицинских организаций. Понятие «надзор» в рассматриваемом контексте (надзор медицинской организации) хотя и фигурирует, но не раскрывается и в Законе об опеке и попечительстве, а также в его подзаконном акте (постановлении Правительства РФ от 17.11.2010 № 927).

Законом о психиатрической помощи используется более понятная и корректная формулировка: медицинская организация, оказывающая психиатрическую помощь в стационарных условиях, обязана выполнять функции законного представителя в отношении недееспособных пациентов, не имеющих такого представителя. То есть помещение пациента «под надзор» не требуется. Достаточно госпитализации подопечного для прохождения обследования и лечения, что вполне обосновано.

2. Для госпитализации в психиатрическое лечебное учреждение необходимы, прежде всего, медицинские показания, а также определенная врачебная квалификация лица, принимающего такое решение. Далее госпитализация в стационар недееспособного лица осуществляется либо с его согласия (просьбы), либо с согласия законного представителя, но уже в судебном порядке (ч. 4.1 ст. 28 Закона о психиатрической помощи), либо в порядке недобровольной госпитализации (ст. 29 Закона) опять же посредством судебного решения. Орган опеки в данной процедуре не участвует, если только в связи с отсутствием опекуна не оказывается в роли законного представителя. При наличии опекуна орган опеки лишь извещается опеку-

ном о даче согласия на госпитализацию недееспособного. Таким образом, нормы, связывающие возникновение у медицинской организации опекунских обязанностей с «помещением» недееспособного «под надзор» в медицинскую организацию, находятся в противоречии с другими законодательными актами.

Орган опеки не уполномочен выносить решение, которым фактически принуждает медицинское учреждение госпитализировать лицо, к тому же не по медицинским показаниям. Своим нелегитимным решением орган опеки сам нарушает права подопечного, подвергая его лишению свободы, и вынуждает нарушить закон медицинскую организацию.

3. Закон о психиатрической помощи допускает альтернативу: если недееспособному лицу в течение месяца не назначен опекун и при этом данное лицо оказывается пациентом психиатрической больницы, то исполнение опекунских обязанностей в отношении такого пациента может временно возлагаться на органы опеки, а не на больницу. Отсутствие четкой и недвусмысленной регламентации процедуры возложения на медицинскую организацию функций законного представителя может привести к существенным рискам для медицинских организаций. Следует также иметь в виду, что данная проблема касается не только медицинских организаций психиатрического профиля. Закон не исключает вероятности возложения опекунских функций на общесоматическое лечебное учреждение, куда может быть стационарирован пациент, признанный недееспособным.

Пациент по определению не может быть госпитализирован в лечебное учреждение на постоянное пребывание. Несмотря на то, что немалое число пациентов психиатрических стационаров находится там по социальным, а не по медицинским показаниям и по несколько лет, не влияет на факт наличия противоречия в законе. Неудивительно, что в регионах обнаруживается разницей в правоприменительной практике. Так, вопрос о законности действий медицинской организации по осуществлению опеки над недееспособными пациентами является предметом постоянных споров между органами опеки и психиатрической больницей.

В целях исключения возникающих разночтений и возможных в связи с этим злоупотреблений и бездействия должностных лиц в ГК РФ и Закон об опеке и попечительстве должны быть внесены изменения. Понятия «надзор», «помещение под надзор», в том числе в медицинскую организацию, необходимо вывести из законодательного оборота как не подкрепленные нормами законодательства о психиатрической помощи и в целом законодательства об охране здоровья граждан, либо наполнить их конкретным правовым содержанием и найти им законное место в системе правового регулирования института опеки.

Учитывая общую динамику к постарению населения, тенденцию к увеличению количества граждан, нуждающихся в помещении в стационарные организации социального обслуживания, предназначенные для лиц, страдающих психическими расстройствами (психоневрологического профиля), необходимо увеличение количества мест в стационарных организациях социального обслуживания, предназначенных для лиц, страдающих психическими расстройствами (психоневрологического профиля).

В рамках межведомственного взаимодействия необходимо актуализировать работу по внедрению различных технологий сопровождения, в том числе лицам с психическими расстройствами при оказании им реабилитационных и абилитационных услуг, включая услуги по организации поддерживаемого проживания, дневной занятости и трудовой деятельности.

Кроме того, необходимо законодательное урегулирование противоречий норм Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», связывающих возникновение у медицинской организации опекунских обязанностей с помещением недееспособного «под надзор» в медицинскую организацию, с другими законодательными актами (Федеральный закон от 21.11.2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»), определить порядок наделения медицинской организации опекунскими функциями в отношении пациентов, признанных недееспособными.

С целью ликвидации проблемы «оседания» пациентов психиатрического профиля считаю необходимым вернуться к рассмотрению вопроса о необходимости создания учреждений для временного размещения одиноких недееспособных граждан до их устройства в стационарные учреждения социальной защиты психоневрологического профиля. Данная необходимость, на мой взгляд, обусловлена недостаточной социально-правовой защищенностью психически больных людей, а также необходимостью осуществления контроля за их поведением во избежание совершения ими правонарушений и преступлений, а также нанесения вреда своему здоровью.

2.1. ОПЫТ РАБОТЫ ГАУ СО НСО «ОБЛАСТНОЙ КОМПЛЕКСНЫЙ ЦЕНТР СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ ГРАЖДАН» С НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ЛИЦАМИ

В отделении стационарного обслуживания ГАУ СО НСО «ОКЦСАГ» в 2018 году на обслуживании находилось 134 получателя в стационарной форме, из них 58 граждан, признанных по суду недееспособными, в стационарной форме.

Большая часть получателей социальных услуг являются инвалидами с нарушениями психического состояния здоровья, что связано с изменением статуса отделения на психоневрологический.

Всем без исключения проживающим в отделении стационарного обслуживания согласно утверждённым нормативам предоставляются услуги по обеспечению площадью жилых помещений, мебелью, мягким инвентарем и ежедневным четырёхразовым питанием, что подтверждает высокий процент оказания социально-бытовых услуг.

С целью предоставления квалифицированного медицинского обслуживания граждан специалистами подразделения постоянно осуществляется взаимодействие с лечебно-профилактическими учреждениями города, а проживающим в отделении постоянно оказывается как экстренная – при неотложном состоянии, так и врачебная помощь по профилю (терапия).

Также всем получателям социальных услуг отделения 1 раз в год проводится комплексное обследование и квалифицированное консультирование врачами (терапевт, хирург, офтальмолог, невролог, дерматолог и др.), а также организуется проведение медицинских процедур и обследований (ФЛГ, рентгенологическое исследование, анализы крови), а в дальнейшем, при получении результатов анализов, дополнительное обследование всех нуждающихся.

В рамках социальной работы с проживающими отделения проводится различная кружковая и развивающая работа, которой охвачено свыше 57 % клиентов отделения, было оказано 3 605 социально-педагогических услуг.

В отделении не менее раза в месяц проходят занятия 15 кружков разных направлений и тематик, а именно: «Жизнь замечательных людей», «Здоровый образ жизни», «Очень умелые ручки», «Кружок поэзии и музыки», «Виртуальный туризм» и другие.

В рамках психокоррекционной работы создан «Театральный кружок», где роль, как «лечебный образ», подбирается для каждого с учётом индивидуальных и конструктивных форм общения, а сюжет проигрывается в клубе на «сцене». Данный кружок специально направлен на разрушение старых патологических коммуникативно-поведенческих стереотипов.

Также проводятся занятия по арт-терапии (лепка из пластилина, рисование акварелью и гуашью, раскрашивание мандалы (мандала-терапия), которые являются важным терапевтическим моментом.

Регулярно проходит организация и проведение лекций – бесед на актуальные для проживающих темы, такие как «Позитив – ключ к успеху», «Управление гневом», «Восприятие и понимание между людьми», «Роль психологического стресса в нашей жизни. Психосоматика».

Цель этих бесед – развитие навыков самопознания, формирование конструктивных взглядов и суждений, повышение интеллектуального уровня.

Еженедельно, в том числе и граждане, признанные недееспособными, посещают культурно-массовые мероприятия, театры, кино, развлекательные центры, боулинг и прочее в г. Новосибирске.

В связи с перепрофилированием отделения большая часть получателей социальных услуг является инвалидами с нарушениями психического состояния здоровья, что связано с изменением статуса отделения на психоневрологический. При поступлении в отделение гражданам данной категории проводится комплексная диагностика, тестирование, установление социального диагноза, выбор оптимальных форм и методов коррекционной работы и составление плана развития получателя социальных услуг из числа инвалидов, в том числе признанных решением суда недееспособными.

Далее, на основании разработанных планов, социальные работники отделения совместно с психологами и инструкторами по труду отделения срочной помощи и реабилитационных технологий проводят мероприятия, направленные на трудовую реабилитацию и интеграцию получателей социальных услуг, имеющих психические хронические заболевания, в том числе признанных судом недееспособными (в 2018 году оказано **8 173** услуги).

Основными видами работ данных граждан являются: благоустройство территории, уборка помещений, работа на подсобном хозяйстве, помощь в выращивании рассады для высадки на огороде для нужд отделения.

По итогам выполнения пунктов планов реабилитации, комиссионного решения осуществляется оценка итогов социальной реабилитации, в том числе и трудовой, и при положительном результате граждане, признанные по решению суда недееспособными, трудоустраиваются в учреждение на неполный рабочий день.

В целях улучшения качества жизни проживающих в отделении внедряется технология сопровождаемого проживания.

Проект представляет собой активную форму вовлечения инвалидов II и III групп по психическим заболеваниям в социальную адаптацию. Результаты разви-

тия рассматриваются открыто с участием обслуживаемого гражданина на специально созданной комиссии по оценке развития гражданина, которая состоит из нескольких этапов:

Диагностический – в течение 10 календарных дней в приёмно-карантинном отделении при участии медицинских специалистов, социальных работников и психологов. По результатам диагностики составляется план развития получателя социальной услуги.

Подготовительно-реабилитационный – период по отношению к получателям социальных услуг, находящимся на обслуживании в отделении, который включает систему услуг (действий) и мероприятий, направленных на развитие личностного потенциала в области самообслуживания и самостоятельности.

В ходе реабилитационно-подготовительного этапа на основании разработанных планов реабилитации социальные работники отделения совместно с психологами, инструкторами по труду отделения проводят мероприятия, направленные на трудовую реабилитацию и интеграцию получателей социальных услуг в общество, используют систему поощрений и мотивации. Основными видами работ являются: благоустройство территории, уборка помещений, работа на подсобном хозяйстве с сельскохозяйственными животными, на огороде, уход за домашними животными, помощь и уход за тяжелобольными гражданами.

Проживающие при положительной динамике и преодолении отклонений в развитии, то есть по итогам успехов в социально-трудовой, социально-психологической адаптации и социально-педагогической адаптации, усвоившие правила поведения в быту, обществе и способные реагировать на нестандартные ситуации вне учреждения, по решению комиссии по оценке уровня реабилитации и адаптации получателей социальных услуг рекомендуются на перевод проживающего на следующий этап сопровождаемого проживания, а именно:

– **в виде учебного сопровождаемого проживания**, которое заключается в проживании обслуживаемых граждан вне территории отделения в специально оборудованном тренировочном доме, где граждане самостоятельно занимаются бытовыми вопросами, распределяют свои доходы при минимальном контроле со стороны социальных работников учреждения. Данный этап предполагает дальнейшее развитие независимого функционирования и адаптации к будущей самостоятельной и независимой жизни.

– **в виде сопровождаемого проживания**, которое заключается в проживании на съёмном жилье, на собственной жилой площади либо в отделении полустационарного обслуживания на условиях общежития. Гражданин при незначительном контроле за его поведением и здоровьем полностью самостоятельно принимает

решения, выбирает работу, организует свой досуг, осуществляет покупки в собственных интересах.

– **в виде сопровождаемого рабочего места.** Данный этап заключается в создании рабочих мест как внутри учреждения, так и при совместной работе с работодателями различных форм собственности. Учреждение контролирует выполнение трудовых функций, соблюдение прав и законных интересов сопровождаемого лица и его профессиональное развитие.

По итогам выполнения пунктов планов реабилитации, комиссионного решения проводится оценка итогов социальной реабилитации, в том числе и трудовой, и при положительном результате осуществляется трудоустройство граждан, признанных по решению суда недееспособными, в учреждение на неполный рабочий день.

С 01.10.2018 после проведения ремонтных работ в половине дома № 14 по улице Береговой посёлка Зелёный мыс, находящегося вне территории отделения стационарного обслуживания, была организована тренировочная квартира в рамках сопровождаемого проживания.

Данная половина дома состоит из 5 комнат, кухни, подсобных помещений. В домике имеется холодильник, микроволновка, телевизор.

25.10.2018 комиссией по оценке уровня реабилитации и адаптации получателей социальных услуг в отделении стационарного обслуживания ГАУ СО НСО «ОКЦСАГ» было принято решение о том, что, поскольку физическое, психологическое и социальное развитие трёх инвалидов, находящихся на обслуживании в отделении бессрочно, соответствует третьему этапу сопровождаемого обслуживания – проживанию в учебной квартире (доме) для граждан пожилого возраста и инвалидов отделения сопровождаемого проживания ГАУ СО НСО «ОКЦСАГ», данные граждане были переведены, при их письменном заявлении-согласии, на предоставление данного вида обслуживания.

В настоящее время, в течение уже более полугода, все они вместе проживают в этой тренировочной квартире, ведут самостоятельно домашнее хозяйство, проводят уборку, как дома, так и на прилегающей территории, принимают участие в трудовой деятельности отделения, выполняя трудовые функции.

3. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ОСУЖДЁННЫХ

По статистике примерно треть всех криминальных правонарушений имеют рецидивный характер. По сведениям Главного информационного центра МВД России, в 2018 году совершено 226 преступлений лицами без определённого места жительства, из них 13 преступлений относятся к категории особо тяжких, 64 – тяжких, 102 – средней тяжести и 3 – небольшой тяжести.

В своём выступлении на круглом столе Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области Шалабаева Нина Николаевна отметила, что с освобождением из мест лишения свободы у человека резко изменяется правовой статус, практически в полном объеме восстанавливается правоспособность. Возникает потребность в адаптации к условиям жизни. Необходимо в короткий срок возобновить социальные связи, решить вопрос с регистрацией по месту жительства, трудоустроиться, научиться рационально расходовать заработанные деньги, обеспечить себя питанием, необходимыми вещами. Трудности процесса ресоциализации ведут к конфликту с социальной средой, нарушению норм и правил общества.

В соответствии с ч. 1 ст. 180 УИК РФ администрации исправительных учреждений не позднее чем за 6 месяцев до окончания срока лишения свободы уведомляют органы местного самоуправления и федеральную службу занятости по избранному осуждёнными месту жительства о предстоящем их освобождении. Например, за 2018 год направлено в органы местного самоуправления 1 665 таких уведомлений, в территориальные центры занятости – 1 402.

Не секрет, что работодатели уклоняются от оформления трудовых отношений с лицами, прибывшими из мест лишения свободы, под различными предлогами: у бывшего заключённого нет должного опыта работы, неподходящая профессия, нет привычки к труду, работа связана с материальной ответственностью и тому подобное.

К Уполномоченному поступают обращения от осуждённых, у которых приближался срок окончания срока отбывания наказания, в связи с чем заявители задавались вопросом о дальнейшем их пребывании на свободе, о трудоустройстве, о материальной поддержке и иных вопросах социализации.

У многих осуждённых отсутствует жильё, особенно у тех, кто относится к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа.

Содействие в решении жилищного вопроса – наиболее трудная задача для учреждений исполнения наказаний. Конкретные конечные результаты она имеет лишь в отдельных случаях.

Во многих случаях после освобождения из мест лишения свободы лица указанной категории лишаются возможности вернуться в закреплённое за ними жилое помещение, по факту остаются без крыши над головой.

По сведениям прокуратуры области, по состоянию на 01.05.2019 в пенитенциарных учреждениях содержится 50 осуждённых, не имеющих постоянного места жительства и у которых заканчивается срок наказания.

Положительным опытом работы Красноярского края в данном направлении поделился с участниками круглого стола **Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае Денисов Марк Геннадьевич:**



*Марк Геннадьевич Денисов ,
Уполномоченный по правам человека
в Красноярском крае*

Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае Денисов Марк Геннадьевич:

– Хочу поделиться своими соображениями по поводу одного аспекта сегодняшней повестки – это социальная адаптация лиц, вернувшихся из мест лишения свободы. Для Красноярского края это вдвойне актуально, потому что у нас, пожалуй, наиболее мощная пенитенциарная система и сеть этих учреждений в России. Всегда Красноярский край был местом ссылки, каторги, тюрьмы при всех властях, при всех государственных устройствах.



Прежде всего, нам нужно ответить на вопрос, нужно ли так глубоко заниматься социальной адаптацией, создавать какие-то специальные инструменты и механизмы именно для этой категории людей, которые вышли за ворота периметра. Не достаточно ли уже действующих систем, служб, ведомств, которые оказывают услуги гражданам, и не могли бы этими услугами воспользоваться сидельцы, которые вышли на свободу?

Опыт показывает, что этих ресурсов недостаточно.

Прежде всего, надо сказать, что Россия сегодня – одна из немногих развитых стран, у которых отсутствует национальная служба пробации. Это большая проблема, потому что «сидящего населения» у нас много. Если говорить о конкретных примерах, я бы привёл такие цифры: за 2018 год поступило в службу занятости Красноярского края 6 031 уведомление из учреждений ГУФСИН по Красноярскому краю о тех людях, которые нуждаются в трудоустройстве. После выхода на свободу реально обратилось только 496 – практически каждый двенадцатый. Реально трудоустроено было 234 – каждый двадцать пятый. Отработал потом более полугодом из тех, кто трудоустроился, – один из трёх. То есть «в ноль» сработала служба по отношению к категории, которая освободилась. На сегодняшний момент 7 000 по году освобождается в Красноярском крае. Всего на текущий момент в Красноярском крае отбывает наказание 18 200 человек, это очень немного. Я помню, ещё года 4–5 назад отбывали наказание до 25 000 человек, по году освобождалось 10 000. Это серьёзная проблема для региона, для края, мы этой проблемой занимались и занимаемся. Поэтому я хочу рассказать, что мы наработали.

Сегодня в Красноярском крае уже четверть века действует государственная система социальной адаптации. Это четыре учреждения, которые специализируются только на этой категории граждан (на тех, кто только вышел из мест лишения свободы). Это центры в городах: Ачинске, Канске, Минусинске и Красноярске.

За 2018 год через эти центры прошло 2 354 человека из 70 000. Много это или мало?

По большому количеству лет работы этой системы я скажу так. Во-первых, является заблуждением утверждение, что нужно социализировать всех. На самом деле в социальной адаптации нуждаются 40 % тех лиц, которые ежегодно освобождаются из системы ФСИН в том или ином субъекте. Это статистика за 25 лет.

Уровень рецидивной преступности по Красноярскому краю в прошлом году составил 62 %. Это официальная статистика разных ведомств, она сводится в эту цифру, хотя я не считаю здесь латентную составляющую. Уровень рецидивной преступности среди тех лиц, которые прошли красноярские центры социальной адаптации, не превышает 6,5 % – то есть в 10 раз меньше. Колоссальная социальная рентабельность каждого бюджетного рубля, вложенного в это дело.

При грубом подсчёте, один человек, одна человеческая судьба применительно к системе адаптации обходится красноярскому бюджету в 18 500 рублей в год. Это очень небольшие деньги, поверьте мне. Когда я слышу разговор (а я общаюсь со многими коллегами из других субъектов), что это дорого, что это затратно, сегодня нет таких средств в бюджете субъекта. Я хочу сказать, вспомните эти слова – 18 500 – одна человеческая судьба, и человек настроился, он не пошёл в тюрьму, он завёл семью, он начал работать и пошло всё у него нормально. Это рентабельные цифры.

Какие услуги оказываются в таких центрах? Во-первых, тем, кто уже совсем остался на краю, предоставляется койко-место, причём первые два месяца – бесплатно. Также обратившимся предоставляется двухразовое горячее питание – утро-вечер. После двух месяцев человек начинает платить минимальную цену, потому что за это время он должен быть трудоустроен (он, как правило, трудоустроен). А через четыре месяца он платит полный пансион – и питание, и всё остальное. Больше шести месяцев задерживаются только те, кто работает на каких-то должностях в этом центре: уборщиками помещений, дворниками, но это единицы.

Людей из того объёма (из 2 400), которые прошли через нашу систему и воспользовались услугами временного проживания за прошлый год, примерно 520 человек. Ещё 1 900 человек получили временную регистрацию. Это крайне важно при трудоустройстве и многих других вопросах, при документировании человека. То есть это центр предоставляет, грубо говоря, ему прописку – ставит штамп в паспорт. Здесь, в центре, он может получать корреспонденцию, оформить документы. За 2018 год 620 человек получили услуги по трудоустройству: с каждым детально работали, доводили его до конкретного работодателя и контролировали, как работодатель ему платит и прочее. Порядка 300 человек получили юридическую консультацию и примерно 560 человек получили консультацию психолога.

Это инициативная функция субъекта. Мы понимаем, что никто нас не обязывает к этому делу. Нас обязывают ситуация и обстоятельства.

В Красноярском крае имеется ещё один проект, который реализует ГУФСИН по Красноярскому краю, он бюджету не обходится ни во что. У них есть своя система работы с людьми уже по ту сторону периметра, когда люди на воле. Там работает четыре человека, в основном, «отставники» ГУФСИН. В год они работают с более чем пятьюстами бывшими осуждёнными, то есть совокупно мы (вместе с двумя специализированными отделениями в учреждениях социального профиля, где у нас содержатся отсидевшие старики) пропускаем через эту систему порядка 3 000 человек в год – это и есть те 40 % от освобождёвшихся.

В качестве рекомендаций отмечу, что ни в коем случае нельзя совмещать разные потоки людей в рамках одного учреждения. Нельзя к отсидевшим людям размещать бомжей, людей с психическими нарушениями, престарелых и так далее. Неизбежны тяжёлые и жестокие конфликты с неясными последствиями, вплоть до летальных. Тюремная психология – это другая психология, чем та, которая бытует в тепловых коллекторах и сетях, где собираются бомжи. Они неизменно оказываются в разряде побиваемых, обдираемых и прочее. Как бы ни смотрели люди, поставленные от государства, как бы они ни следили, всё равно конфликты будут, будет поножовщина, воровство и т.д. Это разные категории, как взрослые и дети не могут быть в одном учреждении, так и эти категории нельзя совмещать в одном учреждении. И опыт Красноярского края и других субъектов, где пробовали это, достаточно печален.

Второе, желательно, чтобы были выделены одно-два специализированных отделения в интернатах для престарелых или психоинтернатах, где могли бы содержаться лица, освобождёвшиеся из мест лишения свободы, находящиеся в преклонном возрасте, имеющие проблемы этого профиля и не имеющие родственников. И тоже их нельзя совмещать со всеми остальными.

Третье, очень важным является использование в работе подобного рода учреждений (как в Красноярском крае) бывших «отставников» системы ФСИН. Они знают эту категорию, они знают, как устроена жизнь по ту сторону колючей проволоки, они знают, что можно, а что нельзя говорить, как себя вести. Конечно, у нас не все сотрудники центров являются бывшими сотрудниками системы ФСИН. Но, как правило, во главе стоит офицер, вышедший на пенсию, который работает руководителем или помощником руководителя такого центра.

Далее, географическая локализация таких центров должна находиться безусловно в областном городе. В столице региона такой центр необходим. Опыт показывает, что большинство освобождёвшихся людей (2/3) съезжаются в крупные центры, где находятся транспортный узел, где больше всего развит рынок труда, где больше возможностей.

Если говорить в мировоззренческом плане, что является показателем успешной социализации человека, который отсидел далеко не один год?

Я скажу две вещи. Первое: человек заработал свой рубль на свободном рынке труда – это первый фактор. Второй фактор – он этот рубль принёс своей женщине и отдал для совместного ведения хозяйства. Если два эти обстоятельства присутствуют, значит человек прошёл социализацию, готов к дальнейшей жизни.

На заседании круглого стола врио начальника отдела воспитательной и социальной работы с осуждёнными ГУФСИН России по НСО, майор внутренней



Айрат Анварович Алимов,
врио начальника отдела
воспитательной и социальной работы
с осуждёнными ГУФСИН России по НСО,
майор внутренней службы

жизни, реализации комплекса мероприятий, включающих оказание социальной, психологической и медицинской помощи.

Алимов А.А. высказал свою позицию, что со всеми осуждёнными нужно проводить работу по их ресоциализации и возвращению их в нормальное законопослушное общество.

В частности, во всех учреждениях УИС Новосибирской области ведётся работа по обучению осуждённых. На базе исправительных учреждений функционируют общеобразовательные школы или их филиалы, в которых обучаются осуждённые в возрасте до 30 лет, не имеющие общего образования.

В настоящее время в школах обучаются 1 474 осуждённых. Выпускники школ проходят итоговую аттестацию в форме государственного выпускного экзамена и Единого государственного экзамена. В 2018 году сдали единый государственный

службы – **Алимов Айрат Анварович** не согласился с позицией Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае Денисовым М.Г. в части того, что не все осуждённые нуждаются в ресоциализации.

В своём выступлении Алимов А.А. отметил, что в настоящее время наиболее актуальным является вопрос социальной адаптации осужденных, подготовка к освобождению и безболезненное возвращение в общество.

Ресоциализация осужденных – это длительный процесс и начинается сразу по прибытии в исправительные учреждения и проводится путём привлечения к учебе и труду, здоровому образу

экзамен 36 осужденных. По итогам 2017/18 учебного года получили аттестаты о среднем (полном) общем образовании 567 осужденных. В настоящее время ЕГЭ сдают 67 человек из ИК-9, ИК-14 и НВК, что является одним из самых высоких показателей в УИС России.

Проводимая работа позволяет создать условия для получения осужденными высшего образования в условиях учреждения. За последние годы в местах лишения свободы вручены дипломы о высшем образовании 12 осужденным.

В целях создания наиболее благоприятных условий для трудоустройства после освобождения в учреждениях созданы профессиональные училища. В них осужденные обучаются по наиболее востребованным на рынке труда профессиям и специальностям: столяр, штукатур, каменщик, сварщик, токарь, слесарь, крановщик, бульдозерист, электрик, повар, плотник и другим.

Практику по полученным профессиям осужденные проходят на производстве учреждения. Производство исправительных учреждений также способствует социальной адаптации. Навыки, полученные на производстве, успешно применяются и после освобождения. Основными видами производства являются: швейное производство, деревообработка, металлообработка, пищевое производство, сельскохозяйственные работы, изготовление синтетических моющих средств, участки по ремонту автотранспортных средств.

В целях поддержания социально полезных связей осужденных с родными и близкими в исправительных учреждениях области проводятся Дни открытых дверей, День отряда, День матери, День защиты детей с участием родственников и детей осужденных, в ходе которых родственники имеют возможность посетить объекты жизнедеятельности учреждений, посмотреть условия содержания. За 2018 год проведено 16 мероприятий, за 5 месяцев 2019 года – 21.

В 2019 году в учреждениях области созданы условия для осуществления телефонных переговоров с родственниками в режиме видеозвонка. За 2019 год осуществлено уже 1 254 видеозвонка (АППГ – 21).

Осужденным, содержащимся на участках колоний-поселений, в порядке поощрения разрешается проведение выходных и праздничных дней с семьей.

Так, за 5 месяцев 2019 года таким правом осужденные воспользовались 96 раз.

Подготовка осужденных к освобождению в исправительных учреждениях начинается за 6 месяцев до окончания срока наказания и включает в себя несколько этапов: практическую подготовку и социально-психологическую.

Для этого созданы группы по социальной защите осуждённых, которые занимаются решением их социальных проблем, содействием в восстановлении и укреплении социально полезных связей, их трудовым и бытовым устройством после освобождения.

На первоначальном этапе по запросу исправительного учреждения органы внутренних дел проверяют возможность фактического проживания освобождающегося по указанному им адресу. Также по запросу исправительных учреждений службы занятости населения предоставляют информацию о возможности трудоустройства после освобождения.

В 2018 году было направлено в органы местного самоуправления – 1 665; в центры занятости населения – 1 402; в органы внутренних дел – 5 546 запросов.

На втором этапе, непосредственно в исправительных учреждениях, проводится социальная и психологическая подготовка освобождаемых к жизни на свободе. Во всех учреждениях действует Школа подготовки осужденных к освобождению, где проводимая работа ориентирована на формирование у осуждённых совокупности элементарных правил поведения в обществе, умений, социальных навыков, необходимых готовящемуся к освобождению для нормальной жизни на свободе.

К проведению этой работы привлекаются не только сотрудники учреждения, но и специалисты центров занятости населения, отделений Пенсионного фонда.

Для информирования осуждённых об имеющихся вакансиях рабочих мест в учреждениях имеются информационные терминалы (киоски), в которых установлена база данных вакансий рабочих мест, а также нормативно-правовая база законодательства Российской Федерации и комментарии. В 2018 году проведен большой объём работы по улучшению работы информационных терминалов в исправительных учреждениях. Обновлено программное обеспечение, на основании подписанного в августе 2018 года соглашения с Министерством труда и социального развития Новосибирской области налажено взаимодействие по ежемесячному обновлению базы вакансий.

В рамках вопросов ресоциализации отмечу немаловажную проблему, связанную с отсутствием паспорта, а именно: регистрация брака, трудоустройство, прописка и ряд других.

В соответствии с требованиями закона до истечения срока наказания осуждённые не вправе принять гражданство Российской Федерации.

В местах лишения свободы осуждённые граждане так же, как и граждане в свободном обществе, имеют право на предоставление различных услуг социального

характера. Сотрудники следственных изоляторов и исправительных учреждений, работающие в данном направлении, проводят работу по взаимодействию осуждённых с государственными учреждениями, предоставляющими различные социальные услуги, начиная от оформления пенсии и заканчивая получением гражданства Российской Федерации.

Данная работа является очень важной для дальнейшей ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы, в свободном обществе. Готовность адаптироваться с полным комплектом документов после освобождения к нормальной жизни зависит непосредственно от сотрудников уголовно-исполнительной системы. Исправительное учреждение является посредником между осуждённым и тем учреждением, от которого ему надо получить определённую услугу или документ.

Далее Уполномоченным по правам человека в Новосибирской области было отмечено, что в обращениях, поступивших в адрес Уполномоченного в 2018 году от осуждённых или их родственников, обозначались жалобы на длительное ненаправление запросов или обращений самих осуждённых, адресованные в различные учреждения (Управление Пенсионного фонда России по Новосибирской области, Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Новосибирской области, органы опеки и попечительства и судебные органы).

Заявители указывали, что, находясь в исправительном учреждении, неоднократно обращались к социальному сотруднику колонии, курирующему данное направление, но просьбы в некоторых случаях игнорировались и не исполнялись.

Особое внимание заслуживает вопрос пересылки пенсионного дела осуждённого по месту отбытия его наказания в случае его этапирования из одного учреждения в другое.

Данный вопрос отмечался Уполномоченным в своём ежегодном докладе за 2018 год.

Уполномоченным отмечалась важность принятия ГУФСИН НСО мер, направленных на недопущение волокиты с документооборотом со стороны социальных сотрудников исправительных учреждений.

Кроме того, в целях недопущения фактов волокиты в работе по установлению гражданского статуса и принадлежности осуждённых Уполномоченным ГУФСИН НСО было рекомендовано сократить сроки документооборота по данным категориям дел. Работу по ведению личных дел осуждённых начинать со дня поступления осуждённого в колонию, без затягивания сроков.

Уполномоченным по правам человека в Новосибирской области в своём выступлении на круглом столе было отмечено, что порой целый комплекс проблем, связанных с выходом на свободу, приводит к нежеланию у осуждённых вставать на путь исправления.

До настоящего времени вопрос социальной реабилитации осуждённых после отбытия наказания, как на уровне Российской Федерации, так и в Новосибирской области, не урегулирован.

Проблема рецидивной преступности – это большая социальная проблема, и решением вопросов адаптации освободившихся из мест лишения свободы должны заниматься не общественные организации, не волонтеры – это функция государства.

В число основных причин рецидивной преступности входят бытовая неустроенность, отсутствие жилья и работы.

По данным Федеральной службы исполнения наказаний России, в тех субъектах, где не ведется системная работа с бывшими осуждёнными, рецидивная преступность превышает средние показатели по стране и в максимальном значении может составлять более 35 процентов от общего количества преступлений.

Особую актуальность приобретают вопросы взаимодействия территориальных органов ФСИН России с органами исполнительной власти и местного самоуправления по социальной реабилитации лиц, отбывающих и отбывших наказание в виде лишения свободы.

Работа в данном направлении требует более детального и всестороннего подхода.

В частности, следует рассмотреть вопрос о разработке и утверждении профильных региональных целевых программ.

Особое внимание необходимо обратить нормативным правовым актам, регулирующим профилактику рецидива преступлений, так как зачастую принимаемые в данной сфере правовые акты носят декларативный и неконкретный характер, не всегда подкрепляются необходимым финансированием.

Следует провести анализ нормативных правовых актов Новосибирской области, регламентирующих организацию деятельности по социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, принять меры по их доработке.

Также необходимо рассмотреть вопрос создания центра социальной адаптации бывших осуждённых и лиц, утративших социальные связи, на территории Новосибирской области.

Польза от такой службы еще и в том, что для потенциальных работодателей она становится неким гарантом благонадежности будущего работника.

Концентрация освободившихся лиц в Центре социальной реабилитации даст большие возможности не только для адаптации бывших заключённых, но и для контроля правоохранительными органами поведения этой категории граждан. Все это повысит эффективность профилактики правонарушений и сократит повторную преступность.

Взаимосвязь между рецидивной преступностью и мерами социальной реабилитации прямая и очевидная. Многие освобождающиеся из мест лишения свободы остаются ни с чем, они озлоблены на общество и государство. У них разрушены социальные связи, поэтому они пополняют ряды преступников. Они создают колоссальный пласт латентной преступности.

Стремление социализировать тех, кто прошел через места лишения свободы, – это не благотворительность и не альтруизм, это меры, направленные на обеспечение безопасной жизни населения.

Стратегическое планирование эффективной социальной реабилитации бывших заключённых необходимо выстраивать методом комплексных мер при взаимодействии государственных, муниципальных, религиозных и иных заинтересованных структур.

3.1. ОПЫТ РАБОТЫ НОВОСИБИРСКОЙ МИТРОПОЛИИ РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ ПО РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ОСУЖДЁННЫХ

В настоящее время в местах лишения свободы организована полноценная миссия Православной Церкви, включающая духовно-пастырскую опеку и социальную помощь осуждённым, богослужебную, духовно-просветительскую, катехизаторскую, образовательную и иные виды церковного душепопечения.

Взаимодействие Новосибирской митрополии с ГУФСИН России по Новосибирской области осуществляется с 90-х годов. На территории Новосибирска и области находится 16 режимных учреждений, 9 учреждений – на территории Новосибирской епархии, остальные 7 учреждений – на территории новообразованных епархий, входящих в состав Новосибирской митрополии.

В 15 колониях имеются храм или молитвенная комната, в одном учреждении – колонии-поселении, которая находится в р.п. Колывань, соответственно режиму осуждённые имеют возможность посещать вольный храм на территории посёлка. В каждом исправительном учреждении сформирована православная община, избран староста из числа верующих осуждённых. За всеми колониями закреплены священники. Вся деятельность в учреждениях направлена на духовно-нравственное восстановление личности, без которого невозможна дальнейшая социальная адаптация. Ресоциализация осуждённых включает в себя проведение различных мероприятий, направленных на восстановление и развитие навыков социального поведения ещё до выхода на свободу.

В 2010 году был организован **Отдел по тюремному служению Новосибирской митрополии**. Отдел базируется в храме во имя Михаила Архангела г. Новосибирска (Октябрьский район).

В данный Отдел вошли священнослужители, катехизаторы, преподаватели колокольного звона и церковного пения, православный психолог. Целями и задачами деятельности Отдела является оказание духовно-просветительской, социальной помощи не только осуждённым, пребывающим в местах лишения свободы, и членам их семей, но и сотрудникам уголовно-исполнительной системы.

Практика показывает, что если администрация колонии, сотрудники воспитательных служб понимают основные положения православия, то духовное просвещение даёт видимые результаты, что отражается и на взаимоотношении осуждённых в коллективе, на отношении их к сотрудникам и общем психологическом климате учреждений.

Основная воспитательная задача – это подготовка осуждённого к жизни на свободе, но если у сотрудников уголовно-исполнительной системы не сформировано православное мировоззрение, для которого основными понятиями являются – совесть, честь, долг, ответственность, сострадание, то воспитательные цели и задачи не выполняются, и о дальнейшей успешной социализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, говорить не приходится.

В исправительных колониях несут послушание все сотрудники Отдела по тюремному служению, деятельность не ограничивается разовым посещением окормляющего священника. На протяжении всей недели в учреждениях, закреплённых за храмом, согласно расписанию, проходят различные занятия, встречи, групповые и индивидуальные беседы с осуждёнными.

В Новосибирской митрополии с 1994 года храм во имя Михаила Архангела является Центром окормления осуждённых и социальной адаптации для лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Основной задачей Центра является оказание духовно-психологической помощи бывшим осуждённым, их родственникам, оказание социальной помощи лицам, освободившимся из мест лишения свободы. Работа по ресоциализации выстроена в форме духовно-психологического сопровождения. Бывшие осуждённые после освобождения приходят в храм во имя Михаила Архангела, получают благословение руководителя Отдела или другого священника на дальнейшую жизнь на свободе, становятся прихожанами или отбывают к месту постоянного проживания. Все обратившиеся имеют возможность получить духовную и пастырскую поддержку, психологическую консультацию, социальную помощь в виде продуктов, одежды, питания в трапезной.

Отдел по тюремному служению взаимодействует с организацией «Твой Дом» (Центр социальной помощи населению), при необходимости сотрудники обращаются за помощью с целью размещения нуждающихся в жилье, их трудоустройстве, помощью в оформлении необходимых документов.

Особенно стоит отметить, что реализация всех перечисленных разнообразных направлений деятельности стала возможна благодаря равнодушию и во многом самопожертвованию людей, обеспечивающих работу всех названных учреждений, при тесном взаимодействии с органами государственной власти и управления, социальными и иными учреждениями.

Традиционным за последние 5 лет стало и сотрудничество с Уполномоченным по правам человека в Новосибирской области и Новосибирской митрополией.

Работа в данном направлении будет продолжена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тема специального доклада была выбрана не случайно. Забота о самых социально уязвимых группах населения, о тех, кто не в состоянии обеспечить себя сам, всегда ложится на плечи государства. Необходимо данным гражданам протянуть руку помощи, ведь порой, кроме как на государство, им рассчитывать не на кого.

Бездомные люди выпадают из общества, которое фактически отторгает их как носителей санитарно-эпидемиологических, нравственных, криминогенных и других социальных рисков. Основная проблема живущих на улице бездомных людей – это практически полное отсутствие документов, включая удостоверяющих личность, без которых они имеют право только на экстренную медицинскую помощь. Законодательством регламентированы предельные сроки проживания в центре социальной адаптации, а время, реально необходимое для реабилитации, индивидуально для каждого и определяется многими факторами.

Сталкиваясь с часто непреодолимыми сложностями в восстановлении документов и не имея денежных средств, утративший кров человек быстро деморализуется и впадает в пагубные зависимости, что усугубляет его положение, реально угрожая жизни и здоровью.

Учитывая, что бездомность – проблема комплексная, её следует решать системной программой с разным уровнем доступа. Только комбинация гуманитарных проектов, удовлетворяющих базовые потребности человека (в питании, чистой питьевой воде, доступности гигиенических процедур, безопасном ночлеге, одежде, обуви, предметах первой необходимости), и программ долгосрочного сопровождения и ресоциализации позволит бездомным быстрее стать полноценными членами общества.

Необходимо разработать и принять концепцию и государственную программу по оказанию комплексной доступной помощи бездомным людям с дорожной картой и планируемыми результатами реализации ключевых мероприятий по профилактике бездомности, обеспечению всеобщности и общедоступности учреждений для помощи бездомным людям, их долгосрочному сопровождению и ресоциализации на федеральном, региональном и местном уровнях.

Несмотря на относительно небольшое количество людей, чья личность не установлена, проблема их документирования и дальнейшего самостоятельного жизнеустройства для многих из них без посторонней помощи неразрешима. В наиболее сложном положении находятся лица, рожденные вне медицинского учреждения (чаще всего цыгане), чье рождение не было зарегистрировано органами ЗАГС. Дру-

гой тяжелой категорией являются случаи невозможности установления личности по физиологическим обстоятельствам, например, в связи с глубокой ретроградной амнезией одинокого лица.

Отмечу, что установленная законодательством система регистрационного учёта обеспечивает условия реализации прав граждан и исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Обе формы регистрационного учёта граждан – по месту жительства и по месту пребывания – связаны с наличием удостоверяющего личность документа и жилого помещения (с документальным подтверждением законности вселения в него). В результате под критерии регистрационного учёта не подпадают, прежде всего, лица без определённого места жительства и другие граждане, не имеющие своего жилья либо полноценного подтверждения законности вселения. Хотя они имеют место своего фактического проживания в пределах соответствующего населенного пункта и должны быть в нём зарегистрированы.

Как следствие, существующая регистрационная система не позволяет достоверно определить количество граждан, фактически проживающих в населённых пунктах, муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации, приводя к недостоверности статистического учёта населения.

Также она не позволяет полноценно вести и адресный учёт, что создает проблемы с реализацией социальных и других прав и свобод граждан, не имеющих подтвержденного регистрацией места жительства или пребывания.

При отсутствии удостоверяющих личность документов такие люди не могут официально работать, учиться, реализовывать социальные права, в том числе связанные с удовлетворением базовых потребностей.

Неустановленные лица, чья ретроградная амнезия наступила в результате инсульта или черепно-мозговой травмы, после проведённого лечения в зависимости от состояния либо выписываются на улицу, либо остаются в больнице. Поскольку они тяжело инвалидизированы, выписать их в никуда недопустимо, а направить в дом престарелых либо интернат для инвалидов (с предварительным установлением инвалидности) невозможно из-за отсутствия документов, удостоверяющих личность.

В связи с изложенным необходимо рассмотреть вопрос о создании межведомственной рабочей группы по нормативно-правовой регламентации вопросов определения правового статуса лиц, чья личность не установлена, и обеспечению соблюдения прав лиц указанной категории (прежде всего, социальных и экономических).

Акцентирую внимание на том, что одной из причин бездомности является выселение граждан из единственного жилья без предоставления им другого жилья

(например, ст. 91 ЖК РФ). Указанная мера направлена на защиту прав граждан, в интересах которых производится выселение.

Однако, решая таким образом одну проблему, законодательство и правоприменительная практика порождают другую – на улице оказываются граждане, порой не вполне психически здоровые. Они пополняют ряды бездомных, что отрицательно сказывается не только на их жизни и благополучии, но и на благополучии общества.

Необходимо разработать и законодательно закрепить комплексный подход, позволяющий обеспечить право на жильё всех граждан, в том числе выселяемых, исключаящий выселение без предоставления другого жилого помещения в случае лишения их права на жильё по вине других лиц либо вследствие крайне неблагоприятного стечения жизненных обстоятельств, а также оказания выселяемым при необходимости соответствующей социальной, медицинской и психологической помощи.

В Российской Федерации, как социальном государстве, право на достойную жизнь и свободное развитие гарантируется каждому, независимо от его способности трудиться, возраста, состояния здоровья и других объективных причин.

Несомненно, государство должно оказывать социальную поддержку в первую очередь гражданам, имеющим заслуги перед Отечеством, несовершеннолетним, престарелым, инвалидам и иным законопослушным гражданам, нуждающимся в помощи.

Но также особое внимание требуется еще одной категории граждан – лицам, подвергшимся уголовному преследованию и отбывшим наказание в виде лишения свободы.

После освобождения из мест заключения они, как правило, сталкиваются со значительными трудностями при самореализации в обществе. Одна из главных причин – наличие определенных стереотипов в общественном сознании. Зачастую общество не заинтересовано принимать в свои ряды бывшего преступника: работодатель найдет массу поводов, чтобы не брать такого работника. Родственники зачастую не хотят находиться с ним под одной крышей, оказывать помощь. С возникающими жизненными трудностями бывшие заключенные не всегда в состоянии самостоятельно справиться и находят выход из этой ситуации в совершении нового преступления.

Создание эффективной системы социальной реабилитации лиц, отбывших наказания в виде лишения свободы, является одной из основных задач предупреждения преступности, в том числе рецидивной.

Необходимо создать для человека социальную среду, направленную на устранение или нейтрализацию негативных процессов, отвергающих криминальную субкультуру.

Работа по оказанию помощи в профессиональной ориентации и трудоустройстве лицам, освобождённым из мест лишения свободы, их бытовом устройстве, медицинском обеспечении и решении иных первоочередных задач их интеграции в общество должна осуществляться во взаимодействии всех заинтересованных структур и ведомств.

Следует рассмотреть вопрос о разработке и принятии целевой областной программы по социальной адаптации бывших осужденных, определяющей организационные, материальные и финансовые основы для реализации мероприятий по предупреждению рецидивной преступности.

Основными направлениями, предусмотренными региональной программой в сфере социальной реабилитации освобождающихся из мест лишения свободы, должны быть:

- проведение мониторинга ситуации в сфере социальной адаптации и реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, по вопросам профессионально-трудовой, медицинской, социальной реабилитации, наличию рецидива преступлений;

- создание единого банка данных лиц, освобождающихся из мест лишения свободы и нуждающихся в оказании помощи и содействия в социальной адаптации и реабилитации;

- открытие и обеспечение функционирования центров социальной адаптации для лиц, освобожденных из мест лишения свободы, попавших в трудную жизненную ситуацию;

- решение вопросов их временного размещения и оказание им социальной, медицинской и иной помощи в государственных учреждениях социального обслуживания;

- принятие мер по трудоустройству лиц, освободившихся из мест лишения свободы, их профессиональному обучению, профессиональной подготовке и переподготовке по специальностям, востребованным на рынке труда, а также привлечению их ко временным и общественным работам;

- содействие освобождающимся из мест лишения свободы в оформлении инвалидности, пенсии, полиса обязательного медицинского страхования граждан, страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования, а также в получении мер социальной поддержки;

- принятие мер по организации медицинской помощи лицам, освободившимся из мест лишения свободы, больным туберкулезом, ВИЧ-инфекцией, социально опасными заболеваниями;

– организация системы социально-психологической помощи лицам данной категории и координации взаимодействия заинтересованных служб с органами внутренних дел.

Признательна всем, кто участвовал в подготовке данного специального доклада, а также участникам круглого стола, поделившимся своим опытом работы с самой непростой с правовой и психологической точки зрения категорией граждан, а также представившим свои предложения по урегулированию имеющихся проблемных вопросов.

Выражаю надежду, что рекомендации, изложенные в докладе, найдут свой положительный отклик.

Утрата социальных связей – это процесс, который может носить постепенный характер, но может также произойти и совершенно внезапно для самого носителя. Последствиями асоциализации являются различные отклонения от социальных норм поведения, а также психические заболевания и физические недомогания.

Человек – существо социальное, и ему просто необходимо поддерживать взаимоотношения с окружающими, обмениваться с ними информацией и социальным опытом, достигать поставленные цели всегда проще и эффективнее не в одиночку, а когда индивид может найти поддержку со стороны.

Конечно, помощь должна совершаться не против воли того, кому помогают. Реально помочь человеку, попавшему в беду, можно только тогда, когда у него самого есть стремление совместными усилиями преодолевать трудности. Если у человека изначально иждивенческая позиция, отсутствует желание хоть что-то сделать ради собственного блага, нет желания обратиться к психологу, чтобы разобраться в проблеме своего инфантилизма, такому человеку очень сложно помочь, но не пытаться помочь таким людям также не правильно.

Человек в этой жизни не одинок, если у него есть тот, кто от него не отвернулся.

Персидский поэт Саади Ширази сказал: «Тот, кто не желает поднять упавшего, пусть страшится упасть сам, ибо, когда он упадет, никто не протянет ему руку».

Задача государства и общественности помочь людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации или преступившим однажды закон и искренне раскаявшимся в содеянном, в их стремлении встать на путь исправления и быть полноценными членами законопослушного и здорового общества.

*Уполномоченный
по правам человека
в Новосибирской области*



Н.Н. Шалабаева

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i>	2
1. Проблемные аспекты реализации прав граждан, утративших социальные связи	5
1.1. Опыт работы Новосибирской митрополии Русской Православной Церкви по реализации прав граждан, утративших социальные связи, недееспособных граждан	25
2. Реализация прав недееспособных граждан	30
2.1. Опыт работы ГАУ СО НСО «Областной комплексный центр социальной адаптации граждан» с недееспособными лицами	45
3. Актуальные вопросы ресоциализации осуждённых	49
3.1. Опыт работы Новосибирской митрополии Русской Православной Церкви по ресоциализации осуждённых	59
<i>Заключение</i>	62

УДК 502(571.14)
ББК 20/18
Ш 18

Шалабаева Н.Н.

Ш 18 Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области «Реализация прав граждан, утративших социальные связи, недееспособных граждан. Актуальные вопросы ресоциализации осуждённых». – Новосибирск: ООО «Принт», 2019. – 68 с.

ISBN 978-5-9631-0759-1

УДК 502(571.14)
ББК 20/18

**Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области
и аппарат Уполномоченного по правам человека**
Телефоны: +7 383 223-37-62 (запись на приём), +7 383 217-87-46 (факс)
Адрес: 630011, г. Новосибирск, ул. Кирова, д. 3
Официальный сайт: <http://urch.nso.ru>
Информационный сайт: <http://urchnso.ru>

*Специальный доклад Уполномоченного по правам человека
в Новосибирской области*

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН, УТРАТИВШИХ СОЦИАЛЬНЫЕ СВЯЗИ,
НЕДЕЕСПОСОБНЫХ ГРАЖДАН. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ОСУЖДЁННЫХ**

Технический редактор: В.Н. Васильева
Корректор: О.С. Говорухина
Оператор: Н.С. Орлов

Подписано в печать 16.07.2019.
Формат 60x90/8. Бумага офсетная. Гарнитура Minion.
Уч.-изд. л. 6,44. Усл.-печ. л. 7,85. Заказ № 2539. Тираж 230.

Отпечатано в типографии ООО «Принт».
Почтовый адрес: 426039, г. Ижевск, ул. Дзержинского, д. 11, кв. 78
Фактический адрес: 426035, г. Ижевск, ул. Тимирязева, 5.

Распространяется бесплатно

ISBN 978-5-9631-0759-1

© Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области, 2019