

Игорь Карлинский

Краткий комментарий к проекту Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством» и проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством»

1. Проект Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством» представляет собой юридически безграмотную попытку гибридизации административного закона и закона, регламентирующего отношения, возникающие при социальной защите отдельных категорий граждан.

Он страдает правовой неопределенностью, которая в практике будет порождать неоднообразное и произвольное применение. Так, определение одного из основных понятий Проекта «бродяжничество» (п. 1 ст. 2) содержит отсылки к субъективно воспринимаемым оценочным параметрам, не имеющим закрепленных в законодательстве однозначных объективных качественных и количественных критериев оценки. Например, оскорбительность состояния для человеческого достоинства или обонятельное восприятие одежды («зловонная одежда»)¹. Определение

¹ Грешно смеяться над автором Проекта, но, по букве данного определения, голый человек, выловленный в жаркий летний день на людной улице, если он не грязен, как свин, даже при наличии всех прочих признаков бродяжничества, не может быть признан «лицом, занимающимся бродяжничеством»: определение предполагает, что для такого признания его состояние одновременно должно и оскорблять человеческое достоинство, и противоречить требованиям гигиены, а его состояние требованиям гигиены не противоречит.

этого понятия содержит также возможность произвольного и неограниченно расширительного толкования, создаваемую содержащимися в определении словосочетаниями «и др.».

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, неоднократно высказанной им в своих постановлениях, такая правовая неопределенность, возможность произвольного и расширительного толкования противоречит ст. 19 Конституции РФ.

Кроме того, бродяжничество согласно определению Проекта является совокупностью **противоправных** действий, противоречащих понятиям общественной нравственности. Противоправными являются действия, признаваемые таковыми соответствующими законами. В Российской Федерации противоправные действия, посягающие на общественную нравственность, названы и описаны в Кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30.12.2001 N 195-ФЗ (глава 6) и Уголовном кодексе РФ (УК РФ) от 13.06.1996 N 63-ФЗ (глава 25). Описывая, в чем именно выражается совокупность конкретно не названных противоправных действий, Проект грубо вторгается в сферу регулирования иного законодательства.

Проект предусматривает возложение на граждан обязанностей, предполагающих наличие у них юридических и иных профессиональных знаний и навыков, заведомо отсутствующих у большинства. Так, обязанности «лиц, занимающихся бродяжничеством» (ст. 15), по сути, предполагают, что для их исполнения гражданин должен самостоятельно квалифицировать (оценить, определить) свое занятие как бродяжничество. Для этого ему необходимо быть экспертом, обладающим профессиональными познаниями и опытом в области состояния с точки зрения человеческого достоинства, гигиены и санитарии.

При этом не учитывается, что степень способности человека отдавать себе отчет в истинном значении своих поступков и руководить ими может быть различна.

Социальная часть Проекта (статьи 24-28) составляет менее 1/6 от его объема (5 статей из 31), прописана достаточно невнятно, по большей части общими фразами, зачастую вторгаясь в сферу регулирования иного законодательства. Так, ст. 27 Проекта откровенно заходит в сферу общественных отношений, регулируемых Уголовно-исполнительным кодексом РФ (УИК РФ) от 08.01.1997 N 1-ФЗ.

2. В целом же, Проект Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством» носит откровенно репрессивный характер, усиливаемый предлагаемым в пакете с ним проектом Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством». При этом репрессии будут обрушиваться на головы граждан в результате объективного вменения.

Основной акцент проекта сделан на мерах принудительного характера. Как показывает практика, принудительные меры могут быть эффективны только при лечении заразных заболеваний (например, передающихся половым путем). В том, что касается врачевания социальных язв, их эффективность близка к нулю.² Не приходится рассчитывать на

² Так эффективность принудительного наркологического лечения в ностальгически поминаемой автором Проекта системе советских ЛТП составляла 7% при лечении алкоголизма и около 2% при лечении наркомании. Об «эффективности» борьбы с бродяжничеством методами уголовного принуждения в соответствии со ст. 198 УК РСФСР, о которой также ностальгирует автор Проекта, говорят многочисленные примеры многократных осуждений по этой статье одних и тех же лиц, которые после освобождения не могли прописаться. Из моих клиентов рекорд принадлежал одной немолодой женщине, которая 19 раз подряд (освободилась, прописаться не смогла, села) отбывала наказание по этой статье, а из известных мне случаев – мужчине, имевшему по ней 26 судимостей.

эффективность принудительных мер и в этот раз. Дело в том, что без устранения объективно существующих причин бездомности как первичных (по которым люди становятся бездомными), так и вторичных (которые препятствуют ресоциализации бездомных) на улицы по прежнему будут попадать люди.³ Даже после прохождения предусмотренной проектом принудительной «реабилитации» они вновь будут оказываться на улице, так как указанная «реабилитация» не предусматривает обеспечения жильем после ее окончания.

³ За примерами далеко ходить не надо: «**Отсутствие жилья, средств к существованию вынуждают** их, находясь на свободе, заниматься бродяжничеством, попрошайничеством, толкают на совершение новых преступлений» (из Паспорта долгосрочной целевой программы Московской области "Социальная реабилитация лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и лиц без определенного места жительства на 2012-2016 годы", утв. постановлением Правительства Московской области от 28 декабря 2011 г. N 1650/54).

Даже в тех случаях, когда права соответствующей категории граждан защищена законом, практика его исполнения превращает порой этот закон в пустую декларацию, не всегда срабатывающую даже после вмешательства прокуратуры. И, как правило, это происходит в отношении слабейших групп перераспределения общественных благ. Например, такой группы риска по бездомности, как дети-сироты и дети, лишенные попечения родителей. Две цитаты из материалов прокуратуры.

«Несмотря на принимаемые органами власти города Москвы меры, до настоящего времени остается нерешенной одна из важнейших социальных задач своевременного и безусловного обеспечения сирот жильем.

Проведенной прокуратурой города проверкой выявлены многочисленные нарушения действующего законодательства в указанной сфере. Так, на заседаниях городской межведомственной комиссии по решению жилищных вопросов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, личные дела сирот в полном объеме не изучаются. По результатам рассмотрения схожих между собой жизненных ситуаций комиссией принимаются диаметрально противоположные решения. Необоснованно затягивается процесс принятия того или иного окончательного решения. Имеются факты предоставления жилых помещений гражданам, которые не относятся к категории лиц, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». (<http://procrf.ru/news/166441-v-prokurature-goroda-sostoyalos-zasedanie-kruglogo-stola-po-voprosam-zaschityi.html>)

«В настоящее время из состоящих на учете в Министерстве образования 3 000 сирот постоянным жильем обеспечено лишь 60 или 2%.

Кроме того, в ноябре т.г. бюджетные ассигнования, предназначенные для приобретения жилья для детей-сирот, сокращены на 548 млн. рублей.

Следует отметить, что основная часть детей-сирот 259, в 2013 году должна быть обеспечена жилыми помещениями лишь во исполнение судебных решений, вынесенных по исковым заявлениям горрайпрокуроров до 01.01.2013. Всего за 2010 – 2013 г.г. органами местного самоуправления во исполнение судебных решений, вынесенных по искам территориальных прокуроров, приобретено более 1 тыс. единиц жилья.

Невзирая на требования законодательства и наличие реальной необходимости в создании маневренного жилого фонда Министерством строительства и ЖКХ до настоящего времени действенные меры к его образованию не приняты». (Из отчета о заседании коллегии Волгоградской областной прокуратуры <http://procrf.ru/news/165650-v-prokurature-oblasti-sostoyalos-rasshirennoe-zasedanie-kollegii-posvyaschenoe-voprosam-zaschityi.html>).

Став федеральным законом, проект заложит основу для создания очередной неэффективной в плане результатов деятельности, но вполне способной осваивать бюджетные средства системы.

В стране нет условий для массовой добровольной реабилитации бездомных. Даже не во всех субъектах Российской Федерации есть дома ночного пребывания. Реабилитационные центры отсутствуют. У большинства говорящих на тему реабилитации бездомных отсутствует представление о современных реабилитационных технологиях, а порой и о бездомности. Бездомные дискриминированы практически по всему спектру гражданских, политических, социальных и экономических прав. Создавать при этом систему, будем откровенны, лишения свободы и принудительного труда, даже под соусом социальной помощи, как минимум неэтично. Говорить о принудительных мерах можно только при наличии реальной и эффективной системы добровольной ресоциализации.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством» предлагает ввести административное наказание в виде содержания в специальных учреждениях органов социальной защиты населения. Это прямо и принципиально противоречит одному из основных и краеугольных принципов социальной помощи и социального обслуживания – принципу добровольности.⁴

Проект не учитывает специфики различных групп бездомных, в том числе гендерной специфики.

⁴ П. 3 ст. 5 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации"; п. 6 ст. 4 Законопроекта № 249303-6 «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», принятого Государственной Думой в первом чтении.

Проект Федерального закона «Об ограничении бродяжничества...» предусматривает создание специальных учреждений органов социальной защиты населения для содержания лиц, занимающихся бродяжничеством, привлекаемых к ответственности, и предполагает наличие в этих учреждениях режима содержания указанных лиц. Этот режим упоминается в п. 7 ст. 8 и ч. 4 ст. 21 Проекта. Однако он никак не регламентирован ни основным Проектом, ни проектом Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты...».

Это создает предпосылки не только необоснованных ограничений, но грубейших нарушений прав и свобод человека и гражданина в таких учреждениях.

Для сравнения и Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений", и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 N 1-ФЗ, и Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. N 67-ФЗ "О порядке отбывания административного ареста" непосредственно регламентируют широкий круг вопросов, связанных режимом пребывания в соответствующих учреждениях.

Часть 2 ст. 21 Проекта предусматривает, что содержание в специальных учреждениях органов социальной защиты населения лиц, занимающихся бродяжничеством и привлекаемых к ответственности, осуществляется на территории субъектов Российской Федерации, по месту нахождения последнего места жительства (утраченного жилого помещения) указанных лиц. С оговоркой, что, в случае невозможности установления последнего места жительства, исполнение этого, будем называть вещи своими именами, наказания, производится по месту выявления наказуемого.

В связи с этим сразу возникает целый комплекс вопросов, связанных с режимом перемещения наказуемых из пункта А в пункт Б (например, из Москвы во Владивосток или Хабаровск, или наоборот). Проектом предусмотрено, что порядок перевозки указанных лиц будет определяться Положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации. Однако полностью возлагать на Правительство регламентацию этого вопроса, связанного с ограничением прав и свобод человека и гражданина, неправомерно: согласно части 3 ст. 54 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом.

Для сравнения: перемещение осужденных к лишению свободы регламентировано статьей 76 Уголовно-исполнительного Кодекса РФ.

Проект также ни слова не говорит о том, засчитывается ли время этого перемещения в срок содержания в так называемых «специальных учреждениях органов социальной защиты населения» или нет.

Незачет времени указанного перемещения в срок наказания сразу делает наказание неопределенным по сроку, а это, мягко скажем, неконституционно.

Пункт 4 ст. 2 Проект предусматривает, что содержание в специальных учреждениях органов социальной защиты населения будет осуществляться на срок до одного года. Это существенно превышает не только максимальный срок административного ареста, предусмотренный КоАП РФ (до тридцати суток - за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции), но и максимальный шестимесячный срок ареста, предусмотренного уголовным законом (ст. 54 УК РФ).

Таким образом, речь, по сути, идет о связанном с изоляцией от общества уголовном наказании, помежуточном между арестом и лишением свободы на определенный срок.

Проект не содержит ограничений применения этого наказания в отношении тех категорий, применение его к которым как минимум негуманно. Для сравнения: в соответствии с частью 2 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест не может применяться к беременным женщинам, инвалидам I и II групп и некоторым другим категориям граждан, а к беременным женщинам не применяется и уголовное наказание в виде ареста (ч. 2 ст. 54 УК РФ).

Заключение

С учетом вышесказанного пакет законопроектов, состоящий из проекта Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством» и проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством» не может быть поддержан.

Концептуальная убогость проекта Федерального закона «Об ограничении бродяжничества, социальной поддержке бездомных граждан и ресоциализации лиц, занимающихся бродяжничеством» не позволяет говорить о возможности его улучшения путем внесения поправок в отдельные положения.

Для решения проблемы бездомности необходима разработка и реализация научно обоснованной государственной политики в области профилактики бездомности и ресоциализации бездомных.

Благотворительная организация

НОЧЛЕЖКА
www.homeless.ru

Санкт-Петербургская региональная благотворительная
общественная организация помощи лицам без определенного
места жительства «Ночлежка» (СПББОО «Ночлежка»)
Санкт-Петербург, 192007, Боровая ул., д. 112 литер Б
Офис: т/ф (812) 319-37-94; соцслужба: т/ф (812) 643-24-15
