

С.Н.Смирнов
Государственный
Университет – Высшая школа
экономики

**ПЕРСПЕКТИВЫ НЕПЕРСПЕКТИВНЫХ–
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
РЕАБИЛИТАЦИИ ЛИЦ БЕЗ
ОПРЕДЕЛЕННОГО МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА**

Проблема лиц без определенного места жительства и их социальной и трудовой реабилитации не является специфической для Российской Федерации – такие граждане есть в каждой экономически развитой стране. Тем не менее Россия уникальна в том отношении, что осуществленный в ней в 1990-е гг. переход к рыночной экономике потребовал внедрения демократических процедур государственной политики по отношению к таким гражданам взамен ранее широко практиковавшихся репрессивных методов. Эти методы предполагают, с одной стороны, обращение лиц без определенного места жительства за помощью в органы социальной защиты населения на основе принципа добровольности. С другой стороны, необходима разработка таких программ социальной и трудовой адаптации этих граждан, которые могли бы частично окупаться за счет будущих налоговых поступлений от занятости лиц без определенного места жительства, по отношению к которым меры трудовой адаптации оказались результативными.

В современных российских словарях по социальной политике отсутствуют определения категории граждан, проживающих в Российской Федерации и относимых к лицам без определенного места жительства. По-видимому, это объясняется тем обстоятельством, что в качестве единственного критерия отнесения гражданина к данной группе большинством экспертов рассматривается отсутствие у него прописки (регистрации). Между тем ситуация представляется несколько более сложной, поскольку даже при наличии формальной прописки (регистрации) возможности реального проживания по месту последней у части граждан отсутствуют. В свою очередь, последняя группа граждан без определенного места жительства включает в т.ч. и лиц, которые приехали на территорию России или мигрировали между ее регионами в целях поиска работы, и не стремятся реально проживать по месту своей постоянной или временной прописки (регистрации).

Таким образом, подобные построения приводят нас к выводу, что лица без определенного места жительства в стране представляют неоднородную группу, у разных типов представителей которой имеются абсолютно разные социально-экономические

интересы. Следовательно, государственная политика их социально-трудовой (социально-экономической) адаптации также будет сильно различаться (см. табл. 1).

Таблица 1

Укрупненная группировка граждан без определенного места жительства в Российской Федерации

№	Категория	Основные характеристики и социально-экономический статус	Основные направления государственной политики
1	2	3	4
	ЛИЦА БЕЗ ОПРЕДЕЛЕННОГО МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА, из них:		
1.	Лица, формально не имеющие прописки (регистрации)	Как правило, не имеют постоянного места работы, живут за счет случайных приработков и сбора подаяний, не регистрируясь в качестве безработных, не имеют социально-экономических установок, асоциализированы.	Система мероприятий по локализации и недопущению роста масштабов явления. Сегментация группы на основе результатов профилизации ее представителей, социализация за счет подбора адекватных возможностям и мотивации лиц, входящих в группу мест приложения труда.
2.	Лица, формально имеющие прописку (регистрацию), но не имеющие возможности (намерений) проживать по месту последней, в т.ч.:		
2.1.	- в силу фактической невозможности	Во многом совпадает с характеристиками предыдущей группы. Для части лиц, входящих в данную подгруппу, характерны намерение вернуться к нормальному образу жизни и в связи с этим – конкретные социально-экономические мотивации и установки.	Сегментация подгруппы, проведение мероприятий, предусмотренных для группы 1. Индивидуальная работа с гражданами подгруппы, имеющими четкие намерения к социализации. Создание специальных рабочих мест для них (возможно – в рамках самой системы социализации лиц без определенного места жительства).
2.2.	- в силу отсутствия намерений, включая:		
2.2.1.	- граждане России	Четкая ориентация	Контроль за работодателями в области соблюдения Трудового кодекса Российской Федерации.
2.2.2.	- не граждане России	То же.	Регулирование внешней трудовой миграции.

Политика государства по отношению к различным групп лиц без определенного места жительства должна существенно различаться. В настоящем научном отчете мы остановимся на проблемах социально-трудовой адаптации граждан, традиционно относимых к лицам без определенного места жительства. К ним относится большинство граждан, социально-экономические характеристики которых описаны в строках 1 и 2.1. Таковых в стране, по данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, в настоящее время насчитывается около 4 млн. чел.

В свою очередь, подобная дифференцированная политика социальной адаптации рассматриваемых категорий граждан без определенного места жительства должна также учитывать и то обстоятельство, что лица, которые входят в состав отдельных их групп, различаются по своим индивидуальным (прежде всего, половозрастным, социальным и т.п.) характеристикам. Последнее подтверждается и выборочными обследованиями граждан, которые обслуживаются центрами социальной адаптации (ЦСА).

Например, в ЦСА «Люблино» (г. Москва) в *половом* составе проживавших в нем за период с 1 января по 30 сентября 2003 г. (953 чел.) основную часть составили мужчины (67,2%). Доля женщин в составе проживавших составила всего 33,8%. Таким образом, государственная политика социальной адаптации лиц без определенного места жительства объективно должна носить прежде всего «мужской» характер.

Интересно также отметить, что имеются определенные несоответствия *возрастных* структур проживавших в ЦСА мужчин и женщин, а также расхождения со структурой населения страны в целом (табл. 2).

Таблица 2

Возрастная структура мужчин и женщин, проживавших в ЦСА «Люблино» с 1 января по 30 сентября 2003 г.

Возраст, лет	Доля в составе проживавших, %		<i>Справочно:</i> доля лиц соответствующей возрастной группы в общей численности населения Российской Федерации старше 18 лет на 1 января 2003 г.***	
	мужчин	женщин		
1	2	3	4	5
Всего, в т.ч.:	100	100	100	100
от 18 до 20	0,5	1,0	4,3	4,0
от 20 до 40	39,2	23,6	35,9	33,4
от 40 до 60	45,2	42,2*	21,9	29,3
старше 60	15,1	33,2**	37,9	33,3

*От 40 до 55 лет.

**Старше 55 лет.

***По данным Госкомстата России.

Важно, что из представленных в табл. 2 данных видно, что в наибольшей степени проблема социальной адаптации граждан без определенного места жительства актуальна для лиц «средних» возрастных групп (мужчин от 40 до 60 лет, женщин от 40 до 55 лет),

с одной стороны, имеющих возможность полноценно работать а, с другой, с точки зрения работодателей не имеющих трудовых перспектив вследствие приближения к пенсионному возрасту. Следовательно, компонент трудовой адаптации является исключительно значимым для государственной политики социальной адаптации лиц без определенного места жительства. В подтверждение данного тезиса отметим также, что вообще в структуре проживавших в ЦСА «Люблино» доля мужчин трудоспособного возраста от 20 до 60 лет составила почти 85%, а женщин (от 20 до 55 лет) – немногим менее 60%. Из этих цифр становится также очевидным, что женщины, по-видимому, имеют больше возможностей к самоадаптации, что также необходимо учитывать при разработке государственной политики социальной адаптации рассматриваемых категорий граждан.

Однако к пенсионному возрасту ситуация резко меняется, что связано прежде всего с более низкой продолжительностью жизни мужчин в стране по сравнению с женщинами. Например, по данным Госкомстата России в 2001 г. в расчете на 1000 мужчин трудоспособного возраста умерли 11,7 чел., а на 1000 женщин трудоспособного возраста – 3,1 чел., или в 3,8 раза меньше.

Для женщин старше трудоспособного возраста, не получивших, утративших к этому времени жилье актуальными становятся проблемы восстановления документов как основания для назначения социальных трансфертов (в первую очередь, пенсии и устройства в стационарные учреждения социального обслуживания. Таким образом, и здесь политика государства в области социальной адаптации лиц без определенного места жительства объективно различаются в зависимости от пола таких лиц.

Кроме того, здесь важно также отметить, что и трудовая адаптация рассматриваемой категории лиц целесообразно дифференцировать в зависимости от их возраста. Для лиц младших возрастных групп важно создать долгосрочные предпосылки для реализации их способностей к трудовой деятельности. В то же время для лиц старших возрастных групп важнее создать предпосылки для стабильных заработков и социального обустройства.

Граждане, обращавшиеся за помощью в ЦСА «Люблино», в большинстве своем осознавали необходимость сохранения *документов, удостоверяющих личность*. Из 876 обратившихся, по которым представлена статистика, 590 чел., или 67,4% представили основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации – паспорт. Еще 25 чел., или 2,9% сохранили свой военный билет. Справка об освобождении из мест лишения свободы была представлена 123 обратившимися за помощью, или 14%. Только у 128 чел., или 14,6% обратившихся отсутствовали какие бы

то ни было документы, удостоверяющие их личность. Следовательно, в абсолютном большинстве случаев проблемы связаны собственно с социальной адаптацией, а не с трудо- и хроноёмким процессом установления личности гражданина без определенного места жительства.

Следует отметить, что проблемы социальной адаптации существуют не только на макроуровне (трудоустройство, содействие в получении жилья, направление в стационарные учреждения социального обслуживания и т.п.), но и на микроуровне. Об этом свидетельствует статистика движения проживавших в ЦСА «Люблино». За первые 9 месяцев 2003 г. из общего числа выбывших (668 чел.) почти половина (48,1%, или 321 чел.) были выписаны за нарушение правил проживания, а еще 68 чел., или 10,2% – в связи с длительным отсутствием.

Говоря о том, что основным критерием для принятия гражданина в соответствующие учреждения социальной адаптации является отсутствие у них жилья, для государственной политики в этой области важно устранить *причины, по которым граждане лишаются жилья*. Анализируя имеющуюся статистику в ЦСА «Люблино» по 875 таким гражданам, можно отметить, что по-прежнему, несмотря на совершенствование федеральных и местных нормативно-правовых актов, значительная часть граждан лишается жилья в связи с квартирными махинациями. Доля таких лиц составила 33,6%. Юридическая защита таких лиц и восстановление их прав на жилье, по-видимому, останется важной задачей государственной политики, во всяком случае в обозримой перспективе.

Другой, причем еще более значимой причиной, по которой граждане лишаются жилья, является их нахождение в местах лишения свободы. Несмотря на то, что в большинстве случаев российское законодательство не предусматривает наказания, связанное с конфискацией имущества, и, кроме того, запрещает лишение гражданина жилой площади, по-видимому, вопросы неправомерной выписки направленных в места лишения свободы по приговору суда из муниципального (неприватизированного) жилого фонда остаются достаточно актуальными. Именно по причине осуждения и последующего отбывания наказания лишились жилья 53,5%, или 468 чел. из 875 чел., которые проживали в ЦСА «Люблино».

Деятельность последнего соответствует сформулированным выше задачам государственной политики социальной адаптации лиц без определенного места жительства. Данные о масштабах отдельных направлений этой деятельности представлены в табл. 3.

Численность лиц без определенного места жительства, получивших помощь в ЦСА «Люблино» в январе – сентябре 2003 г.

№	Вид помощи	Количество лиц, получивших данный вид помощи, чел.
1	2	3
1.	<i>Социальная помощь,</i> в т.ч.:	2110*
1.1.	оформлена регистрация проживающих	1263
1.2.	юридическая помощь	312
1.3.	оформлены документы и сданы в ОВД на получение паспорта	193
1.4.	получили паспорта	33
1.5.	оформлены и получают пенсии через МУСЗН**, из них:	187
1.5.1.	по инвалидности	118
1.5.2.	по возрасту	69
1.6.	оформлены в интернаты	50
1.7.	подготовлены документы на получение жилья, в т.ч.:	60
1.7.1.	через районные управы г. Москвы	32
1.7.2.	через межмуниципальные суды г. Москвы	22
1.8.	получили жилье	12
2.	<i>Трудоустроены,</i> из них:	1065
2.1.	на предприятия г. Москвы	969
2.2.	в доме ночного пребывания (ДНП) на штатные должности	52
2.3.	производственные мастерские ДНП	22
3.	<i>Гуманитарная помощь,</i> в т.ч.	3142
3.1.	продукты питания	2510
3.2.	вещевая помощь	359
3.3.	обувь	273
	ИТОГО все виды помощи***	6317

*Сумма строк 1.1. – 1.7.

**Московское управление социальной защиты населения.

***Сумма строк 1 – 3.

Несмотря на активную работу ЦСА «Люблино» и других ЦСА во многих регионах Российской Федерации по социальной и трудовой адаптации граждан без определенного места жительства, в принципе, говоря о политике социальной адаптации лиц без определенного места жительства как одной из составляющих государственной социальной политики в целом, следует отметить, что это ее направление в России сейчас не относится к числу приоритетных. Это объясняется двумя важными обстоятельствами.

Первое из них заключается в том, что бюджетные ресурсы, которые выделяются государством на проведение социальной политики ограничены и расходуются только на финансирование предоставленных федеральным законодательством, а также законодательством регионов – субъектов Российской Федерации государственных социальных гарантий населению (так называемых федеральных, региональных и в ряде

случаев – местных социальных мандатов). Направление этих средств на реализацию каких-либо иных мероприятий социальной политики (в т.ч. по социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства), которые не оговорены в федеральном и региональных законах о федеральном и региональных бюджетах на очередной финансовый год невозможно по определению.

Во-вторых, в настоящее время отсутствует четкая, выделенная в самостоятельный блок (подобная, например, федеральным законам «О занятости населения в Российской Федерации», «О государственной социальной помощи» и т.п.) нормативно-правовая база, связанная с установлением социальных обязательств перед рассматриваемой целевой группой населения – лицами без определенного места жительства. Если первый из только что упомянутых законов конституирует социально-экономическую ответственность государства прежде всего перед такими категориями граждан, как не занятые и безработные, а второй – перед гражданами с доходами ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, то в отношении лиц без определенного места жительства подобные документы отсутствуют. Между тем, как правило, последние являются и безработными, и не имеют регулярных доходов, и, что более важно – не могут претендовать на услуги органов государственной службы занятости и социальной защиты населения (при отсутствии прописки или регистрации это сделать практически невозможно).

Следовательно, разработка государственного законодательства, регламентирующего намерения федерального (Российской Федерации) и региональных (субъектов Российской Федерации) правительств в области политики по отношению к лицам без определенного места жительства представляется достаточно значимой задачей.

Тем не менее против подобного подхода некоторые эксперты выдвигают кажущиеся на первый взгляд обоснованными возражения.

Первая группа возражений (ее условно можно назвать «либеральными») сводится к тому, что какое бы то ни было устроение процедур регистрации населения является элементом так называемого «полицейского» государства, возврат к которому в России недопустим. Против этой группы возражений могут быть выдвинуты следующие 2 контраргумента.

Первый из них сводится к тому, что, защищая каждую конкретную личность, общество вправе защищать себя от этой личности в тех случаях, когда ее действия, даже если и не являются уголовно и административно наказуемыми, причиняют дискомфорт большинству членов общества. С этой точки зрения регистрация всех без исключения

граждан, проживающих в Российской Федерации, где в последние 4 – 5 лет терроризм стал представлять серьезную угрозу для общества, являясь «наименьшим злом» из всей совокупности имеющихся, безусловно необходима.

Другой контраргумент сводится к тому, что речь, по нашему мнению, должна идти даже не столько о прописке (регистрации) рассматриваемой категории граждан по определенному месту жительства (хотя это и является желательным), сколько об их персонифицированном учете, позволяющем получить таким гражданам легализованный доступ к социальным гарантиям, которые предоставляются государством населению в соответствии с действующим государственным законодательством.

Вторая группа возражений (назовем их «финансовыми») заключается в том, что мероприятия по социально-экономической адаптации инвалидов рассматриваются как расходы государственного бюджета, которые не приносят финансовой отдачи (так называемые «безвозвратные» потери. Между тем это далеко не так, и данные о возрастном составе лиц без определенного места жительства (см. табл. 2), а также приводимые ниже результаты элементарных расчетов подтверждают данный вывод.

Из данных табл. 2 видно, что доля трудоспособных среди граждан, которые в январе – сентябре 2003 г. проживали в ЦСА «Люблино» (см. табл. 2), составила 78,9%. Распространяя эти данные на граждан без определенного места жительства (численность которых, как было отмечено в начале настоящего раздела научного отчета, в классическом понимании данной категории лиц составляет 4 млн. чел.), получим, что общее количество лиц трудоспособного возраста в их составе может быть определена приблизительно в 3,1 млн. чел. Зная последнюю величину, можно определить *экономически эффективный бюджет* государственной политики социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства. Этим термином будем обозначать предельную величину бюджетных расходов на социальную и трудовую адаптацию граждан без определенного места жительства, которые могут окупиться результатами подобной адаптации.

Очевидно, что основными факторами окупаемости соответствующих бюджетных расходов являются, во-первых, трудоустройство лиц без определенного места жительства и их вхождение в состав плательщиков подоходного налога и, во-вторых, хозяйственная деятельность структур, которые специализируются на социальной и трудовой адаптации бомжей. Формула для расчетов (применительно к календарному или финансовому году) следующая:

$$БСА = (0,13 * ЗП * ЧЗ * ПЗ) + (0,24 * Пр), \quad (1)$$

где: БСА – экономически эффективный бюджет государственной политики социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства, руб.;

- 0,13 – ставка налога на доходы физических лиц;
 ЗП – средняя заработная плата трудоустроенных лиц без определенного места жительства, руб./мес.;
 ЧЗ – численность занятых из числа лиц без определенного места жительства, чел.;
 ПЗ – средняя продолжительность занятости лиц без определенного места жительства в календарном (финансовом) году, мес.;
 0,24 – ставка налога на прибыль;
 Пр – прибыль, полученная в календарном (финансовом) структурами, где используется труд лиц без определенного места жительства, руб.

Оценочная величина экономически эффективной величины бюджета государственной политики социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства в 2003 г. была определена авторами настоящего научного отчета исходя из следующих данных и допущений:

а) средняя начисленная заработная плата в экономике в июле 2003 г. – 5615 руб. (учитывая особенности годовой динамики заработной платы в стране, эту величину можно принять за среднегодовую);

б) средняя начисленная заработная плата трудоустроенного гражданина без определенного места жительства – 75% средней начисленной заработной платы в экономике, или 4211 руб.;

в) средняя продолжительность занятости лица без определенного места жительства в календарном (финансовом) году – 10 месяцев;

г) сальдированная (за вычетом убытка) прибыль, полученная организациями основных отраслей экономики (определена, исходя из среднемесячной ее величины за I полугодие 2003 г. – 1308,1 млрд. руб.);

д) величина прибыли в расчете на занятого в экономике (65,8 млн. чел., исходя из среднемесячной численности занятых в январе – августе 2003 г.) – 19,9 тыс.руб.;

е) величина прибыли в расчете на трудоустроенного из числа лиц без определенного места жительства, исходя из производительности их труда на уровне 75% от средней производительности занятых в экономике – 14,9 тыс.руб. (0,75 * 19,9 тыс. руб.).

Таким образом, в соответствии с формулой 1 получаем, что в принятых условиях и допущениях экономически эффективный бюджет государственной политики социальной и трудовой адаптации инвалидов (БСА) в 2003 г. составляет:

$(0,13 * 4211 \text{ руб.} * 3,1 \text{ млн. чел.} * 10 \text{ мес.}) + (0,24 * 14,9 \text{ тыс. руб.} * 3,1 \text{ млн. чел.}) = 28,1 \text{ млрд. руб.}$

По мнению автора, данная цифра ни в коей мере не должна рассматриваться в качестве формального ограничения государственной политики социальной и трудовой

адаптации лиц без определенного места жительства, поскольку следует иметь в виду приоритет в данном случае социальных целей над экономическими.

В основу предлагаемых концептуальных подходов к государственной политики социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства положен принцип их разделения по отдельным функционально-хронологическим вопросам, от решения которых зависят экономические и социальные эффекты функционирования государственной системы адаптации лиц без определенного места жительства.

1. Предотвращение (уменьшение масштабов) возникновения причин, способствующих появлению лиц без определенного места жительства, смягчение последствий действия таких причин.

Предполагает:

1.1. подтверждение порядка (в случае, если иное не предусмотрено Уголовным, либо Гражданским кодексами Российской Федерации) сохранения безусловного права на неприватизированную жилплощадь в размере социальной нормы площади жилья за гражданами, отбывающими наказание за совершенные противоправные действия в исправительно-трудовых учреждениях (ИТУ).

Вариантом является поддержание текущего резерва муниципальной жилой площади, предназначенной для занятия лицами, освободившимися из ИТУ. При этом муниципалитеты должны располагать информацией о сроках освобождения лиц, которые были прописаны ранее в жилом фонде, находящемся на подведомственных им территориях. Финансирование расходов по поддержанию данного фонда целесообразно включить в состав федеральных социальных мандатов и отнести на федеральный бюджет;

1.2. совершенствование механизмов операций с жилой площадью, являющейся единственной для участвующих в сделках купли-продажи или обмене жилья граждан, особенно в так называемых сделках с доплатой, а также механизмов наследования.

При непопулярности бюрократических вариантов решения проблемы заключение о пригодности для проживания участвующего в упомянутых выше сделках (обмене) жилого фонда, выдаваемого местными муниципалитетами, с возложением на них соответствующей финансовой ответственности представляется в настоящее время достаточно обоснованным шагом. Аналогичный мониторинг необходим и при решении наследственных дел: целесообразно введение порядка о недопущении замены компенсирующими выплатами жилой площади наследникам, не имеющим постоянного жилья;

1.3. наложение ограничений на использование ведомственного жилья

предприятий в случае банкротства последних.

В данном случае прежде всего речь идет об обязательном гарантировании предоставления работникам предприятия-банкрота, проживавшим на ведомственной жилой площади и не имеющим иного постоянного жилья, альтернативной жилой площади либо за счет средств, полученных от реализации имущества предприятия-банкрота;

1.4. сохранение возможности обращения в дома ночного пребывания лицам, для которых естественным образом жизни является бродяжничество без предоставления им (в случае отсутствия желания) постоянного жилья.

Такой подход, на первый взгляд, спорен. Однако в том случае, если лицо без определенного места жительства не имеет намерений отказаться от бродяжничества и не совершает при этом уголовно наказуемых деяний (т.е. перспективы социальной и трудовой адаптации таких лиц практически отсутствуют), то задача государства заключается в сохранении их жизни путем предоставления временного жилья на зимний период.

2. Четкое разграничение сфер ответственности в проведении государственной политики по социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства.

Предполагает:

2.1. передачу в ведение федерального «социального» министерства всех основных функций, связанных с социальной и трудовой реабилитацией лиц без определенного места жительства.

Подобное решение на самом деле означает существенные изменения по сравнению с существующим ныне порядком. Такие изменения связаны, во-первых, с переходом к принципу добровольности получения лицами без определенного места жительства социальной помощи и помощи в трудоустройстве и, во-вторых, с расширением возможностей инфраструктурного обеспечения органов социальной защиты населения в регионах.

Принцип добровольности означает, что ни одно лицо без определенного места жительства и имеющее документы, подтверждающие его личность не может быть доставлено в специализированные учреждения (приемники-распределители) помимо его желания. В случаях, относящихся к компетенции Министерства внутренних дел Российской Федерации (совершение преступления или подозрение в его совершении) такие лица доставляются в соответствующие учреждения этого министерства. При этом первый и второй потоки в дальнейшем не пересекаются.

Укрепление возможностей инфраструктурного обеспечения функций, которые возложены на местные органы социальной защиты населения предполагает, в частности, создание ныне отсутствующей в стране службы экстренной помощи лицам без определенного места жительства, не являющихся «клиентами» скорой медицинской помощи или органов охраны правопорядка;

2.2. ограничение функций федерального министерства внутренних дел в части работы с лицами без определенного места жительства их задержанием в случае совершения ими уголовно наказуемых правонарушений;

Данное предложение очевидно и не требует дополнительных пояснений.

3. Организация базы данных по лицам без определенного места жительства.

Предполагает:

3.1. создание и ведение общефедеральных баз данных граждан без определенного места жительства, которым была оказана социальная и гуманитарная помощь, а также помощь в трудоустройстве.

Организация такой базы данных на федеральном уровне и постоянный доступ к ней местных органов социальной защиты населения необходимо для того, чтобы при обращении лица без определенного места жительства за помощью можно было четко определить как личность повторно обратившегося, так и перспективы его социальной и трудовой адаптации. Целесообразно распространить обязательное дактилоскопирование на таких граждан, что позволит идентифицировать тех из них, которые обращаются за помощью, не имея документов, а также проверить обращающихся нахождение в розыске органами внутренних дел за совершенные правонарушения;

3.2. разработку унифицированного «паспорта» лица без определенного места жительства, создание и ведение централизованной базы этих документов.

Это позволит определить наиболее рациональные пути адаптации конкретных граждан без определенного места жительства, исходя из результатов прошлого опыта результатов работы с ними (в случае повторного обращения) и вероятности положительных результатов конкретных стратегий адаптации применительно к той или иной группе (кластеру) лиц без определенного места жительства (в случае первичного обращения). В определенной степени это соответствует общему направлению так называемого профилирования граждан – объектов социальной помощи, использование результатов которого позволяет использовать ограниченные средства, которые направляются в систему социальной поддержки населения, с наибольшим результатом;

4. Использование механизмов государственного заказа на осуществление мероприятий по социальной и трудовой адаптации граждан без определенного места

жительства.

Предполагает:

4.1. создание возможности для реализации программ социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства структурами различных форм собственности.

В настоящее время функции по осуществлению упомянутых программ осуществляют исключительно структуры, находящиеся в государственной (муниципальной собственности). Опыт экономически развитых государств, а также практика осуществления пенсионной реформы в Российской Федерации свидетельствуют, что часть функций по проведению государственной социальной политики могут быть возложены на структуры, которые относятся к негосударственному сектору экономики. Для того, чтобы привлечь такие структуры к выполнению указанных функций, необходимо формирование государственного заказа в рассматриваемой предметной сфере;

4.2. организацию тендеров на реализацию программ социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства.

Это предложение также не требует дополнительных пояснений, за исключением того, что соответствующие тендерные процедуры уже отработаны по ряду других отраслей, в которых используются механизмы государственного заказа. В связи с этим необходима лишь их «отраслевая» адаптация к рассматриваемым программам.

5. Совершенствование формирования бюджета системы социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства.

Предполагает:

5.1. разграничение полномочий в области финансирования функций по социальной и трудовой адаптации лиц без определенного места жительства между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

В настоящее время система адаптации рассматриваемой категории граждан рассматривается прежде всего как состоящая из ЦСА, которые финансируются преимущественно из региональных и местных бюджетов. Положения предлагаемой нами концепции предусматривают определенное расширение функций, выполняемых в этой сфере. По мнению авторов отчета, схема распределения расходных полномочий в рамках реализации положений концепции может быть следующей:

а) из средств *федерального бюджета* финансируются расходы, связанные с созданием и ведением федеральных баз данных по лицам без определенного места жительства;

б) средства *региональных (субъектов Российской Федерации) бюджетов* направляются прежде всего на финансирование служб экстренной помощи лицам без определенного места жительства, содержание домов ночного пребывания, социальных гостиных, социальной помощи лицам без определенного места жительства;

в) из средств *местных бюджетов* финансируются расходы, связанные с реализацией программ содействия трудоустройству лиц без определенного места жительства в тех случаях, когда такие лица не являются объектами соответствующей помощи со стороны органов государственной службы занятости населения;

5.2. привлечение к софинансированию оказываемых центрами социальной и трудовой адаптации услуг лиц без определенного места жительства, которые не имеют постоянного жилья, но трудоустроены на постоянное место работы.

Реализация данного положения играет роль и для содействия социальной адаптации рассматриваемой категории граждан, одним из элементов которой является воспитание у них чувства социальной ответственности. При этом для граждан без определенного места жительства, которые старше трудоспособного возраста или же находятся в трудоспособном возрасте, но не имеют работы, сохраняется право на бесплатное пользование услугами учреждений, осуществляющих их социальную и трудовую адаптацию;

5.3. разрешение хозяйственной деятельности структурам государственного сектора экономики, которые осуществляют социальную и трудовую адаптацию граждан без определенного места жительства.

Организация такой деятельности, которая может осуществляться, например, производственными мастерскими центров социальной и трудовой адаптации, не должна рассматриваться как основная задача деятельности последних. Они являются лишь средством, во-первых, подтверждения профессиональной востребованности лиц без определенного места жительства (что важно для тех из них, которые имеют намерения вернуться в нормальный социум) и, во-вторых, увеличения бюджета учреждений социальной и трудовой адаптации граждан без определенного места жительства (что важно для расширения реализуемых этими учреждениями программ).