

ИГОРЬ КАРЛИНСКИЙ

АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНОГО И ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ БЕЗДОМНЫХ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. ИСХОДНЫЕ ПОСЫЛКИ

2. МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Изменения в методике

Использование методов

3. КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ

4. ЧИСЛЕННОСТЬ БЕЗДОМНЫХ И ПРИЧИНЫ БЕЗДОМНОСТИ

Численность бездомных

Точка зрения Министерства труда и социального развития РФ на причины бездомности

Лечебно-трудовые профилактории (ЛТП)

Анализ подлинных причин бездомности

Первичные причины

Утрата жилья в связи с лишением свободы

Утрата жилья в связи со сделками

Семейные причины

Выселение без предоставления другого жилого помещения

Дромомания

Вторичные причины бездомности

Факторы, определяющие численность бездомных

Выводы

5. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ БЕЗДОМНЫХ

6. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ БЕЗДОМНЫХ

Избирательное право

Доступ к правосудию и механизмам судебной защиты и реализации прав

Гражданский процесс

Уголовный процесс

Законодательство об административных правонарушениях

Дискриминация бездомных в иных отраслях российского законодательства

Выводы

7. ФОРМИРОВАНИЕ ОБРАЗА БЕЗДОМНОГО

Типичные способы манипулирования

Цели манипулирования

## 8. ГОСУДАРСТВЕННАЯ И НЕГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМЫ ПОМОЩИ БЕЗДОМНЫМ

## 9. ПРОБЛЕМА СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ ВЫБОРКИ ПРИ ИССЛЕДОВАНИИ БЕЗДОМНЫХ

Выводы из анализа проблемы социологической выборки

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### БИБЛИОГРАФИЯ

### ВВЕДЕНИЕ

Проблема бездомности не нова для России. Социально-экономические и правовые условия разных исторических периодов создавали различные причины и механизмы формирования бездомности. Различно было отношение власти и обывателей к этой проблеме и к людям, которые в нее погружены. Соответственно, предлагались разные пути решения. Но неизменным оставалось одно: тяжелейшее социально-экономическое положение и бесправие бездомных.

Проводившиеся в последнее десятилетие исследования бездомности сводились, как правило, к изучению бездомных с точки зрения социологии (половозрастной состав, семейное положение, образовательный уровень, профессиональная подготовка, источники средств существования, уровень доходов, причины утраты жилья, виктимный опыт, стратегии бездомного существования и пр.) и социальной психологии (психологические механизмы адаптации людей к бездомной жизни; изменения личности и т.п.). Однако комплексные исследования социального и правового положения бездомных, которые выявили бы не только социально-экономическое положение бездомных, но и лежащие в законодательной плоскости причины такого положения, не проводились.<sup>1</sup>

Не проводились и серьезные исследования, целью которых было бы выявление всего комплекса причин, приведших к сегодняшнему состоянию проблемы, и определение причин неэффективности государственной политики в вопросах профилактики бездомности и ресоциализации бездомных.

Отдельно следует отметить бесперспективные, с моей точки зрения, попытки некоторых исследователей создать некий усредненный собирательный образ российского бездомного<sup>2</sup>. В научном смысле эти попытки носят весьма спорный характер.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> По крайней мере, в открытом доступе информации о таких исследованиях нет.

<sup>2</sup> «Лицо без определенного места жительства и занятий – это лицо, находящееся на территории России в настоящий момент, как правило, не имеющее документов, удостоверяющих его личность и род занятий, не имеющее постоянного места жительства на той территории, где оно находится, не имеющее постоянной работы или занятий в настоящий момент, и, соответственно, средств к существованию, имеющее, как правило, признаки хронического заболевания (психического, алкоголизм, туберкулез, венерические

Практического интереса они также не представляют, так как направленные на профилактику бездомности и ресоциализацию бездомных программы, разработанные с использованием подобного собирательного образа, заведомо обречены на неэффективность.

Современные российские бездомные - социальная группа, состоящая из людей различных по своему возрасту, полу, образованию, состоянию здоровья, интеллектуальному уровню, темпераменту, жизненному опыту, взглядам на жизнь, наличию (сохранности) социальных связей, профессиональной подготовке и квалификации, причинам утраты жилья и др.

Эта брошюра написана по материалам исследования<sup>4</sup>, целями которого были:

- 1) Анализ правового положения бездомных – т.е. анализ существующего законодательства и правоприменительной практики на предмет обеспечения бездомным возможности реализации прав и свобод человека и гражданина, а также соответствия Конституции и международным договорам Российской Федерации, общепризнанным принципам международного права;
- 2) анализ социального положения бездомных;
- 3) выявление причинно-следственных связей между правовым и социальным положением бездомных.

Стараясь, по возможности, избегать исторических экскурсов, в необходимых случаях я все же был вынужден прибегнуть к ним, утешая себя словами Верховного Судьи США – покойного Оливера Уэндела Холмса, который на основании своего огромного юридического опыта говорил: «Одна страница истории стоит тома логики».

Многогранность исследуемой проблемы и сложные взаимосвязи между ее аспектами (правовыми, экономическими, социальными, политическими и др.) привели к тому, что в работе встречаются параллельные места. Этим же объясняется и условность ее деления на главы.

## 1. ИСХОДНЫЕ ПОСЫЛКИ

---

заболевания), вшивость и т.д.; внешний вид, не соответствующий физиологическим нормам человека (грязная одежда, грязное тело), а также признаки деградации человека как личности, того общества, в котором оно существует» Юликова Е.П. (Минтруд России), Новикова М.А., Маршак А.Л. (МГСУ). Проблемы лиц без определенного места жительства (БОМЖ) и пути их решения. Социальная защита населения. Социально-бытовое обслуживание пенсионеров и инвалидов: Опыт работы. М. Центральное отраслевое бюро научно-технической информации Минтруда России. 1997. Выпуск 5. С. 12.

«...Человек без определенного места жительства и занятий – это как мужчина, так и женщина трудоспособного возраста 30-50 лет». Там же. С. 20.

«...Лицо, как мужского, так и женского пола, трудоспособного возраста от 30 до 50 лет, в основном, русской национальности...». Там же. С. 23.

<sup>3</sup> Как любая попытка обобщенного (усредненного) описания разнородных объектов, даже если они объединены общими условиями. Например, попытка создать обобщенный образ среднего представителя фауны мирового океана или попытка сформулировать диагноз, общий для всех пациентов многопрофильной больницы.

<sup>4</sup> Исследование проводилось в Санкт-Петербурге в 2002-2003 годах на базе Санкт-Петербургской РБОО «Ночлежка» за счет средств гранта, выделенного по программе индивидуальных исследовательских проектов Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров.

- 1) Очевидным фактом является неисполнение в Российской Федерации конституционных положений о примате прав человека (ст. 2 Конституции РФ), высшей юридической силе и прямом действии Конституции (ст. 15), государственных гарантиях прав и свобод человека и гражданина (ст. 17), непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина (ст. 18), равенства граждан независимо от места жительства (ст. 19).
- 2) Действующие нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяющие порядок реализации гражданами прав и свобод человека и гражданина, в большинстве случаев не формируют возможность реализации прав и свобод бездомными и не создают механизмов государственной защиты этих прав и свобод.
- 3) Действующее законодательство содержит нормы, прямо дискриминирующие бездомных.

## 2. МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для исследования поставленной проблемы предполагалось проведение системного анализа социального и правового положения бездомных с использованием следующих методов:

- 1) Правовое консультирование бездомных с выявлением тех трудностей, с которыми они сталкиваются при попытке реализации своих прав и свобод (получении жилья, работы, пенсии, медицинского обслуживания, образования и др.). Глубинное интервью с тематизацией вопросов. Анализ проблем, с которыми бездомные обращаются за правовыми консультациями. Анализ полученной информации.
- 2) Направленное интервьюирование бездомных, обратившихся за помощью, с обязательным включением вопросов о причинах утраты жилья, продолжительности бездомного существования, социально-бытовых условиях существования.
- 3) Беседы, ведение дневника с записью цитат из разговоров с респондентами.
- 4) Анонимный письменный опрос (анкетирование) бездомных, касающийся источников средств существования.
- 5) Анализ нормативно-правовых документов и изменений нормативно-правовой базы.
- 6) Анализ правоприменительной практики (в том числе по решениям органов государственной власти, органов местного самоуправления и судов) и её соответствия Конституции, международным договорам и иному законодательству Российской Федерации.

### Изменения в методике

В ходе исследования в методику были внесены некоторые изменения.

1. При подготовке к исследованию я пришел к выводу, что для заполнения и последующей обработки удобнее, если предполагавшиеся изначально три анкеты будут соединены в одну. Для того, чтобы сохранить уверенность респондентов в анонимности исследования и, как следствие, получить достоверные ответы на вопросы об источниках средств существования, которые предполагают и не поощряемые обществом способы получения средств (проституция, попрошайничество, уголовно наказуемые деяния), я действовал следующим образом. До раздела об источниках средств существования я опрашивал бездомных и вносил их ответы в анкету. Последний раздел (об источниках дохода) бездомный заполнял самостоятельно, после чего опускал анкету в специальный опечатанный ящик (типа избирательной урны). Таким образом, респондент мог быть уверен, что я не увижу, как лично он ответил на последние вопросы.

2. Содержание анкеты несколько изменилось за счет увеличения вариантов ответов на некоторые вопросы и превращения некоторых вопросов из «закрытых» в «открытые».
3. В качестве источников ценной и достоверной информации для проведения исследования выступали различные специалисты, которые в своей деятельности так или иначе сталкиваются с проблемой бездомности (например, специалисты противотуберкулезной службы, Госсанэпиднадзора, некоммерческих организаций и др.).

#### Использование методов

Основными методами исследования на практике стали интервью (глубинное, направленное), позволившие выявить сущность и корни проблемы, и анализ нормативно-правовых документов и правоприменительной практики. Выявленные в результате интервью проблемы послужили предпосылкой для правового анализа.

Что касается анкетирования, то я получил меньший в количественном отношении результат (32 заполненные анкеты), чем ожидал. Это объясняется следующим. Во-первых, в течение года правовые консультации для бездомных получили 64 человека (для сравнения – в 1994 году я проконсультировал 496 бездомных). Причиной тому – большая сложность вопросов, с которыми обращаются бездомные, и, соответственно, большие временные затраты на устное консультирование и составление исков, запросов и т.п.<sup>5</sup> Во-вторых, был необычайно велик процент клиентов с неадекватным поведением и признаками душевных заболеваний. Сведения, полученные от них в ходе анкетирования, не могли быть объективными. Однако, информация, полученная от этих клиентов в ходе консультации, частично использовалась (особенно подтвержденная документально). В ходе исследования было проанализировано более 2 тысяч публикаций сетевых и печатных СМИ, размещенных в Интернете. Выборка материалов для анализа проводилась по ключевым словам «бомж», «без определенного места жительства», «бездомные», «бездомность», «бродяжничество».

При правовом анализе использовались как изданные в «бумажном» варианте нормативные акты, так и нормативные акты в электронной форме, размещенные в Интернете. Также использовалась информационно-справочная правовая база «Консультант плюс». Проанализировано более 200 федеральных и региональных нормативно-правовых актов.

### 3. КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ

Бездомность:

- а) состояние (социальное положение) человека, связанное с отсутствием у него прав на конкретное жилое помещение (здание, строение), которое он мог бы использовать для проживания или пребывания и в котором он мог бы зарегистрироваться по месту жительства или по месту пребывания;
- б) социальное явление, связанное с отсутствием у людей прав на конкретные жилые помещения (здания, строения), которые они могли бы использовать для проживания или

---

<sup>5</sup> В частности, на консультации бездомного Б. (вопрос выселения без предоставления другого жилого помещения) я затратил 24 часа рабочего времени; бездомного К. (вопрос гражданства) – 22 часа; бездомного А. (вопрос нарушения жилищных прав при предоставлении жилья в связи с постановкой дома на капитальный ремонт) – 16 часов; бездомной М. (дело о выселении как неприобретшей право на жилплощадь) – 17,5 часов; семьи Б. с двумя детьми (незаконное увольнение из Вооруженных сил и непредоставление жилья) – 17,5 часов; бездомного С. (дело о применении к притворной сделке купли-продажи квартиры последствий недействительности) – 10 часов. Таким образом, на указанные выше шесть дел было затрачено 107 из 382 часов консультаций.

пребывания, и отсутствием у этих людей регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

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

Профилактика бездомности – система мер и мероприятий, направленных на устранение причин бездомности и её предотвращение, в том числе мер и мероприятий по снижению риска и предотвращению утраты людьми прав на жилые помещения, и на предотвращение возникновения связанных с отсутствием жилья негативных общественных последствий.

Ресоциализация бездомных – система мер, направленных на ликвидацию бездомности как социальной проблемы, обеспечение бездомных жилыми помещениями, создание надлежащих условий для реализации бездомными общепризнанных прав и свобод человека и гражданина и возвращения бездомных к нормальной жизни в обществе.<sup>6</sup>

#### 4. ЧИСЛЕННОСТЬ БЕЗДОМНЫХ И ПРИЧИНЫ БЕЗДОМНОСТИ

Численность бездомных

В условиях отсутствия общегосударственной системы регистрации граждан, не связанной с помещениями, предназначенными для проживания (дома, квартиры, общежития и т.п.) или пребывания (гостиницы, больницы, пансионаты и т.п.)<sup>7</sup>, отсутствия общегосударственного статистического учета бездомных как социальной группы все данные о численности и демографическом составе бездомных носят оценочный или расчетный характер.

При проведении последней переписи населения России (октябрь 2002 года) учет бездомных проводился, однако его технология заведомо не могла дать сведения, даже

---

<sup>6</sup> Данные определения были предложены мной в проекте Федерального закона РФ «Об основах законодательства Российской Федерации о профилактике бездомности и ресоциализации бездомных». Проект был разработан в 2001 году по заказу депутата Государственной Думы Юлия Рыбакова и ряда общественных благотворительных организаций. Работа по подготовке проекта к внесению в повестку Госдумы была прекращена в первом квартале 2002 года в связи с позицией входивших в рабочую группу представителей министерств.

<sup>7</sup> В соответствии со статьей 3 Закона РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрационный учет граждан производится по месту пребывания и по месту жительства. Статьей 2 того же Закона местом пребывания и местом жительства признаются: место пребывания - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, - в которых он проживает временно; место жительства - жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайму), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

приблизительно характеризующие численность бездомных. В том, что касается бездомных, эта перепись, по сути, являлась масштабным общероссийским социологическим исследованием. Мне неизвестно, выделялись ли бездомные при переписи как отдельная группа. Если да, то ее данные после подведения окончательных итогов можно будет использовать для оценки некоторых аспектов демографической картины российской бездомности (поло-возрастные и другие показатели в процентном или долевым отношении к общей численности опрошенных бездомных). Для подведения окончательных итогов переписи населения требуется несколько лет. В настоящее время ее итоговые данные в части относящейся к бездомным в открытом доступе отсутствуют.

Существуют различные оценки как численности бездомных, так и факторов, определяющих современные количественные и демографические характеристики российской бездомности. Так Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН (ИСЭПН) на основании специальных исследований оценил численность бездомных в 3,3 миллиона человек (данные за 2000 год).<sup>8</sup> Последние данные, опубликованные российскими СМИ со ссылкой на МВД РФ, - 4,5 миллионов бездомных. Существуют и другие оценки, но большинство из них располагается вблизи четырехмиллионной отметки.

Следует отметить, что при оценке численности бездомных исследователи учитывают только взрослых. Бездомные дети выделяются в отдельную группу «беспризорные дети» или учитываются в составе сводной группы «уличные дети», включающей в себя кроме беспризорных, еще и безнадзорных детей.<sup>9</sup>

Так по данным ИСЭПН РАН в 2000 году в России было 2,8 млн. уличных детей.<sup>10</sup> Доля бездомных детей в общей массе уличных детей по различным данным составляет от 10% до 30%, то есть от 280 до 840 тысяч человек (по данным Санкт-Петербургского представительства Международной гуманитарной организации «Врачи Мира» - 31%). Их следует учитывать при исследовании проблемы бездомности и оценке численности бездомных. Становясь взрослыми, эти дети в силу целого ряда причин, как правило, продолжают вести бездомный образ жизни. Без учета детской составляющей невозможно создание качественного научного прогноза развития проблемы бездомности в целом и, как следствие, невозможно качественное перспективное планирование комплекса мер, необходимого для профилактики бездомности и социализации (ресоциализации) бездомных.

---

<sup>8</sup> Россия – 2000. Социально-демографическая ситуация. X ежегодный доклад. Под редакцией академика РАЕН Римашевской Н.М.. М.: Издательство ИСЭПН, 2001. С. 17.

<sup>9</sup> Ребенком по российскому законодательству признается лицо, не достигшее возраста 18 лет – совершеннолетия (п. 1 ст. 54 Семейного кодекса РФ).

Безнадзорные дети – это дети, имеющие родителей или иных родственников, на которых возложены функции опеки, и с которыми они сохраняют определенные социальные связи. Они имеют жилье и регистрацию по месту жительства. В силу ненадлежащей опеки со стороны указанных лиц (гипо- или гиперопека и др.) эти дети значительную часть времени проводят вне дома и учебных заведений, ведут так называемый «уличный» образ жизни.

<sup>10</sup> Россия – 2000. Социально-демографическая ситуация. X ежегодный доклад. Под редакцией академика РАЕН Римашевской Н.М.. М.: Издательство ИСЭПН, 2001. С. 17. По тексту «беспризорные дети», но из контекста есть основания полагать, что авторы имели ввиду именно уличных детей.

Таким образом, общая численность бездомных составляет от 4 до 5 миллионов человек или от 2,76% до 3,44% постоянного населения России.<sup>11</sup>

## ПРИЧИНЫ БЕЗДОМНОСТИ

Точка зрения Министерства труда и социального развития РФ

В брошюре «Проблемы лиц без определенного места жительства (БОМЖ) и пути их решения»<sup>12</sup>, изданной Центральным отраслевым бюро научно-технической информации Министерства труда и социального развития Российской Федерации в качестве причин указаны семейные, физические, экономические и моральные причины, а также ликвидация лечебно-трудовых профилакториев («...Наше исследование подтверждает, что имеют место... четыре причины бродяжничества: 1) семейные 2) физические 3) экономические 4) моральные»<sup>13</sup>; «Целое племя – самое неблагополучное и нежизнеспособное – образовалось с закрытием лечебно-трудовых профилакториев. Раньше государство заставляло своих пьющих граждан лечиться принудительно, а теперь алкоголики, потеряв свое жилье, оказались предоставленными сами себе и перешли в категорию бомж»<sup>14</sup>).

Оценка указанной работы не входит в задачи этого анализа, однако в отношении некоторых изложенных в нем «причин» бездомности необходимо сказать следующее.

1. Подмена понятия «бездомность»<sup>15</sup> - «бродяжничеством»<sup>16</sup> типично для советской и постсоветской российской бюрократии. Подменяя понятие «бездомность» понятием «бродяжничество», чиновники на уровне мысленных образов уходят от необходимости содействия людям, к которым она это понятие применяет, в осуществлении их конституционного права на жилище, от признания своей обязанности создать условия для беспрепятственной реализации ими этого права.

Более того, подмена понятия «бездомность», отражающего состояние человека, его социальное положение, - «бродяжничеством», выражающим действие, власть создает повод (формальное основание) для преследования людей, не имеющих прав на конкретные жилые помещения и, как следствие, регистрации в них, за ее отсутствие. Опыт такого преследования в России велик и обширен.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> По предварительным данным переписи 2002 года численность постоянного населения России составляет 145 млн. 182 тыс. человек.

<sup>12</sup> Юликова Е.П. (Минтруд России), Новикова М.А., Маршак А.Л. (Московский Государственный Социальный Университет). Проблемы лиц без определенного места жительства (БОМЖ) и пути их решения. Социальная защита населения. Социально-бытовое обслуживание пенсионеров и инвалидов: Опыт работы. М. 1997. Выпуск 5.

<sup>13</sup> Там же. С. 24

<sup>14</sup> Там же. С. 1

<sup>15</sup> Состояние, социальное положение человека, возникающее из-за отсутствия у него жилого помещения, которое он мог бы использовать для проживания.

<sup>16</sup> «Под занятием бродяжничеством признается скитание лица, не имеющего постоянного места жительства, из одного населенного пункта в другой либо в одном городе (районе) из одного места в другое, проживающего на нетрудовые доходы с уклонением от общественно полезного труда более четырех месяцев подряд или в течение года и общей сложности более четырех месяцев». (П. 4 комментария к статье 209 Уголовного кодекса РСФСР от 27.10.1960 года. Законом РСФСР от 5 декабря 1991 г. N 1982-1 статья 209 была исключена из УК РСФСР - Ведомости Совета Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, N 52, ст. 1867).

<sup>17</sup> Уголовное преследование продолжалось до 1991 года (включительно). Несмотря на то, что с точки зрения общих принципов права «к невозможному никого не обязывают» и, соответственно, за неисполнение невозможного ответственность не возлагается, административное преследование бездомных продолжается до сих пор.

2. В брошюре не указано, какой физический закон (Джоуля-Ленца, Ома, всемирного тяготения или др.) служит причиной бродяжничества. Возможно, это новый закон, открытый авторами брошюры.
3. «Моральные» причины бездомности авторами не описаны, что они имели в виду, неизвестно. Это делает невозможным обсуждение данного предмета.
4. Что касается лечебно-трудовых профилакториев (ЛТП), то этот вопрос требует отдельного рассмотрения.

### Лечебно-трудовые профилактории (ЛТП)

Реальная эффективность ЛТП в борьбе с алкоголизмом была ничтожна. Даже по данным, которыми оперирует Министр здравоохранения РФ, она не превышала 20-30%.<sup>18</sup> То есть, даже по официальным цифрам 70-80% «пациентов» ЛТП не излечивались от алкоголизма и возобновляли злоупотребление алкоголем.<sup>19</sup>

Однако эти цифры как минимум дважды лукавы.

Во-первых, в качестве показателя эффективности лечения от наркологических заболеваний, в том числе алкоголизма в советской наркологии принималось своевременное (через 5 лет после окончания лечения) снятие пациента с наркологического учета. То есть официальная статистика показывала не численность (процент) излеченных больных (находящихся в длительной ремиссии и не нуждающихся в лечении и реабилитации), а численность (процент) снятых с наркологического учета. Даже если предположить, что и постановка на наркологический учет, и снятие с него всегда производились строго по медицинским критериям, то и в этом случае пятилетний срок недостаточен для оценки эффективности лечения.

Во-вторых, существуют многочисленные свидетельства того, что в большинстве ЛТП медицинской помощи больным алкоголизмом не оказывалось, а психологическая помощь заменялась так называемой «трудотерапией». По сути, больные люди по приговору суда на 1-2 года становились, заключенными, то есть рабами на предприятиях системы Управления исполнения наказаний МВД СССР.<sup>20</sup> Пока эмоциональная память о ЛТП была еще свежа, алкоголики, прошедшие принудительное лечение, «держались в завязке», но по мере вытеснения воспоминаний о прошлых злоключениях (аресте, суде, ЛТП) новыми эмоциональными переживаниями вероятность срыва возрастала. Подавляющее большинство больных возобновляли злоупотребление алкоголем в течение нескольких лет после освобождения.

---

<sup>18</sup> «Эффективность принудительного лечения наркологических больных в лечебно-трудовых профилакториях системы МВД СССР составляла 5-7 % для больных наркоманией и 20-30 % - для страдающих алкоголизмом. Как свидетельствует отечественный и зарубежный опыт, принудительно, без встречного осознанного желания больного, вылечить наркоманию, как и алкоголизм, в принципе невозможно». (Из интервью Министра здравоохранения РФ г-на Шевченко Ю.Л. информационно-публицистическому сайту «Нет наркотикам»; [http://www.narkotiki.ru/ecolumn\\_5238.html](http://www.narkotiki.ru/ecolumn_5238.html))

Приведенные цифры завышены в 2,5 – 3 раза.

<sup>19</sup> Зачастую, само освобождение из ЛТП в тот же день праздновалось употреблением спиртного.

<sup>20</sup> «Пример деятельности прежних лечебно-трудовых профилакториев показал всю несостоятельность идеи принудительного лечения от алкоголизма и наркомании». / *Олег Зыков*, кандидат медицинских наук, доцент, президент Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН); <http://www.narcom.ru/law/system/23.html/>

«Практически не известны случаи, когда бы эта система кому-нибудь действительно помогла. Больных людей заставляли принудительно и практически бесплатно выполнять трудовую повинность, ни о каком серьезном лечении не могло и быть речи». /Из пресс-релиза от 9 июля 1998 года Общественной пресс-службы Социального партнерства. [http://www.ab.ru/~fondreg/press/pssp/20\\_05\\_98.htm/](http://www.ab.ru/~fondreg/press/pssp/20_05_98.htm/)

Специалистами отмечалась не только неэффективность принудительного лечения от алкоголизма, но и частые отрицательные последствия. Так даже по мнению сторонника принудительного лечения директора НИИ наркологии профессора Н.Н.Иванца «в целом процент длительных ремиссий после лечения в ЛТП был откровенно низким, а нередко наблюдался обратный эффект – усиление прогрессивности течения алкоголизма и дальнейшая десоциализация больного».<sup>21</sup>

Больные лишь на время изолировались от общества, изымались из «алкогольного оборота».<sup>22</sup>

Неэффективность ЛТП была обусловлена как принудительным характером лечения (у больного отсутствовала мотивация на лечение; принудительные меры рождали протестные формы поведения, в том числе употребление алкоголя «назло»), так и отсутствием соответствующей характеру заболевания системы последующей психологической и социальной адаптации и реабилитации (ресоциализации).

Неэффективность ЛТП подтверждается современной практикой в государствах, бывших республиках СССР, где эти учреждения существуют и поныне (Беларусь, Туркмения, Украина). Массовые нарушения прав человека в этих учреждениях – отдельная тема.<sup>23</sup>

Если бы лечебно-трудовые профилактории были сохранены, это никак не повлияло бы на численность бездомных.

Это подтверждается следующим.

ЛТП были расформированы в июле 1994 года, т.е. значительно позже начала приватизации жилья (конец 1991 года) и включения жилых помещений в гражданский оборот. Более того, к середине 1994 года, на которую пришлось расформирование ЛТП, темпы приватизации жилья уже значительно упали.<sup>24</sup> Несколько схлынула к этому моменту и волна бандитизма (1992-1993 годы), во время которой вымогательство жилья было типичным явлением.

По данным социологического исследования бездомности, проведенного как раз в 1994 году Санкт-Петербургским отделением Института социологии РАН, 17% бездомных петербуржцев утратили жилье в результате сделок и 25% - в связи с семейными проблемами.

Говоря об участии алкогольного фактора в формировании бездомности, не следует забывать и о пьяной преступности.<sup>25</sup> В 1994 году доля лиц, утративших жилье в связи с

---

<sup>21</sup> Н.Н.Иванец. О целесообразности принудительного лечения больных алкоголизмом и наркоманиями. [http://www.narkotiki.ru/expert\\_272.html](http://www.narkotiki.ru/expert_272.html)

<sup>22</sup> Говоря об официальных данных эффективности ЛТП, следует к тому же учитывать распространенную в СССР практику приписок. Она существовала не только в промышленности и сельском хозяйстве, но поразила все сферы общественной деятельности, в том числе медицину и правоохранительную деятельность.

<sup>23</sup> «Нельзя забывать о судьбах сотен и тысяч человек, которые были без должных оснований отправлены в лечебно-трудовые профилактории (читай — тюрьмы) для алкоголиков и наркоманов». / Олег Зыков, кандидат медицинских наук, доцент, президент Российского благотворительного фонда «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН); <http://www.narcom.ru/law/system/23.html/>

«Мы помним, чем обернулись для общества созданные по всей стране лечебно-трудовые профилактории (ЛТП), которые долго оставались составной частью советской пенитенциарной системы со всеми ее карательными атрибутами». /Из пресс-релиза от 9 июля 1998 года Общественной пресс-службы Социального партнерства. [http://www.ab.ru/~fondreg/press/pssp/20\\_05\\_98.htm/](http://www.ab.ru/~fondreg/press/pssp/20_05_98.htm/)

См. также <http://www.memo.ru/hr/politpr/cntrasia/tu010320.htm>; <http://www.erkin.net/chronicle/ltp.html>; <http://www.1917.com/index.html>.

<sup>24</sup> В 1992-1993 годах было приватизировано 8,6 млн. квартир или 25,6% жилья, предназначенного к приватизации. Максимальных темпов приватизация жилья достигла в марте 1993 года – 729 000 квартир в месяц. К моменту расформирования ЛТП этот темп снизился по сравнению с аналогичным показателем марта 1993 года почти в 5 раз (до 150 000 квартир в месяц).

осуждением, по данным того же исследования составляла 48%. Какова была среди них доля тех, кто был осужден за преступления, совершенные в состоянии алкогольного опьянения, можно легко представить по следующим данным.

В период с 1985 по 1999 год около 80% убийц в момент совершения преступления находились в состоянии алкогольного опьянения<sup>26</sup>, а по данным Л.А.Сухинской и Э.А.Татаревского более четверти преступлений, направленных против интересов личности, общественного порядка и имущественных, совершались лицами, больными алкоголизмом<sup>27</sup>.

Среди осужденных лица, совершившие преступления в состоянии алкогольного опьянения, в 1986 году составляли 40,6%, а в 1990 году – 53%. При этом доли правонарушений и преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, по различным составам (для тяжких преступлений - включая покушения) распределялись следующим образом:<sup>28</sup>

Составы	1987 г.	1990 г.	1991 г.
Хулиганство	63,4%	72,4%	72,2%
Разбои	64,9%	67,7%	66,0%
Грабежи	48,8%	53,4%	51,6%
Кражи государственного и общественного имущества	21,7%	27,0%	26,6%
Кражи личного имущества граждан	24,9%	30,2%	33,0%
Умышленные убийства	70,0%	-	-
Нанесение тяжких телесных повреждений	75,4%	-	-
Изнасилования	59,8%		
Нарушения правил дорожного движения	15,8%	17,7%	18,3%

Говоря о пьяной преступности, следует отметить, что ст. 62 УК РСФСР предусматривала применение к лицам, совершившим преступления в состоянии алкогольного опьянения и

<sup>25</sup> Пьяная преступность – это преступления, совершаемые людьми, находящимися в состоянии алкогольного опьянения. Пьяная преступность дает большинство бытовых убийств, среди преступников значительна доля лиц, в состоянии алкогольного опьянения совершивших хищения имущества (кражи, грабежи и разбои), изнасилования, хулиганство, причинение вреда здоровью различной степени тяжести и другие преступления против жизни, здоровья, нравственности и имущества граждан.

При этом «пьяные преступления», как правило, не представляют большой сложности для раскрытия.

Поэтому среди лиц, ставших бездомными в связи с осуждением, велика доля совершивших преступления в состоянии опьянения, в том числе страдающих алкоголизмом.

<sup>26</sup> Ю.В. Андриенко, Р. Арэнд. Преступность — проклятие свободы? (Как развивалась преступность в России в переходный период). Журнал "Экономическая теория преступлений и наказаний" №4-2/2002.

<sup>27</sup> Л.А.Сухинская, Э.А.Татаревский. О системе психологического обеспечения процесса лечения алкоголизма. Журнал «Вопросы психологии» <http://www.voppsyl.ru/4y/ISSUES/1991/915/915064.php> (Статья поступила в редакцию 10.10.1990 года).

<sup>28</sup> Гурвич И.Н. Исторические тенденции в алкоголизации населения России (по материалам государственной статистики XIX - XX вв.) <http://www.narcom.ru/ideas/socio/3.html>

страдающим алкоголизмом, медицинских мер принудительного характера (принудительного лечения). Эти меры применялись и после закрытия ЛТП, в том числе после изменения уголовного законодательства (принудительное лечение алкоголизма и наркомании предусматривались главой 15 УК РФ - ст.ст. 97, 99). Именно неэффективность принудительного лечения алкоголизма вынудила законодателя отказаться от него и исключить соответствующие положения из УК РФ.<sup>29</sup>

Таким образом, в период существования и деятельности ЛТП основные причины, по которым люди становились бездомными, были в значительной части случаев связаны с употреблением алкоголя, пьянством и алкоголизмом. Однако наличие и функционирование системы ЛТП, впрочем, как и системы принудительного лечения алкоголиков, отбывавших наказание в рамках уголовно-исполнительной системы, не препятствовало переходу пьющих граждан «в категорию бомж», не служило преградой для формирования бездомности.<sup>30</sup>

Более того, динамика количества убийств и потребления алкоголя в России в 1985–1999 годах показывает, что в период острого экономического кризиса и социальной нестабильности 1991-1994 годов, который совпал с периодом активного функционирования ЛТП, наблюдался активный рост потребления алкоголя, а также количества убийств и алкогольных психозов. Своего максимума этот рост достиг к моменту закрытия ЛТП. В период экономического роста и социально-экономической стабилизации 1995-1997 годов, начало которого совпало по времени с закрытием ЛТП, произошло существенное сокращение потребления алкоголя и количества алкогольных психозов, а также некоторое снижение количества убийств.<sup>31</sup>

Совершенно очевидно, что объемы потребления населением алкоголя и сопутствующие этому проблемы связаны, прежде всего, с экономической и социальной ситуацией, а не функционированием системы ЛТП.

Сказанное выше дает основания полагать, что отнюдь не расформирование этих учреждений стало причиной появления бездомного «племени», и, что причины российской бездомности надо искать в другом.

---

<sup>29</sup> Пункты 35, 36 ст. 1 ФЗ от 08.12.2003 года № 162-ФЗ.

<sup>30</sup> Ни принудительное «лечение», ни изоляция от общества не предотвращали утраты жилья. В моей практике неоднократно встречались случаи, когда, находясь в учреждениях пенитенциарной системы, в том числе ЛТП, люди подписывали документы (доверенности и др.), с использованием которых проводились сделки, ставшие причиной их бездомности после освобождения. Такие документы им приносят и дают на подпись родственники (на свиданиях), следователи, сотрудники учреждений исполнения наказания. Оценивая это, следует учитывать, что возможность получения квалифицированной юридической помощи по вопросам, связанным со сделками с жильем, у лиц, находящихся в учреждениях пенитенциарной системы, ничтожно мала.

Случаи, когда люди, находящиеся в изоляции, самостоятельно принимали решения и совершали действия по распоряжению жильем единичны и составляют доли промилле (‰) от общего числа случаев подписания документов по распоряжению жильем людьми, содержащимися в учреждениях пенитенциарной системы.

<sup>31</sup> Ю.В. Андриенко, Р. Аренд. Преступность — проклятие свободы? (Как развивалась преступность в России в переходный период). Журнал "Экономическая теория преступлений и наказаний" №4-2/2002.

## Анализ подлинных причин бездомности

Бездомность как социальное явление неразрывно связана с экономическим, правовым и социальным положением населения страны, она является производной политики (социальной, экономической, национальной<sup>32</sup> и т.п.), которую проводят власти.

Существуют две группы причин бездомности, т.е. того, почему люди являются бездомными. Условно их можно обозначить как первичные и вторичные причины. К первичным причинам можно отнести те причины, по которым люди становятся бездомными (причины утраты жилья и др.). Иначе их можно назвать источниками или первопричинами бездомности.

Вторичные – причины, по которым бездомные люди не могут ресоциализироваться (восстановить права на занимаемые ранее или приобрести права на другие жилые помещения), то есть факторы, препятствующие ресоциализации.

К ним следует прежде всего отнести:

- делегализацию;
- стигматизацию;
- дискриминацию;
- отсутствие реалистичной государственной политики, направленной на цивилизованное и гуманное решение проблемы бездомности, и эффективных государственных программ ресоциализации бездомных; несоответствие законодательства задачам ресоциализации бездомных.

### Первичные причины

Различные источники приводят примерно одинаковый перечень основных первичных причин бездомности. Отличие состоит лишь в их количественных характеристиках (см. таблицы 1 и 2).

Таблица 1

Причина	(в %), по данным		
	Институт социологии РАН <sup>33</sup>	МГО «Врачи без границ», СПб. <sup>34</sup>	ГПУ <sup>35</sup>
В результате осуждения	48	40	42,5
В связи со сделкой	17	35	45,5
В связи с семейными обстоятельствами	25	15	12
В связи с иными обстоятельствами (выселены по решению суда, и др.)	10 <sup>36</sup>		

<sup>32</sup> Например, турки-месхитинцы в Краснодарском крае, цыгане и др.

<sup>33</sup> Институт социологии РАН, 1994 год.

<sup>34</sup> Международная гуманитарная организация «Врачи без границ», Санкт-Петербург, 1998 год.

<sup>35</sup> Санкт-Петербургское государственное учреждение «Городской пункт учёта граждан Российской Федерации без определённого места жительства» (ГПУ), 1999 год. Это учреждение образовано и действует в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга. На учете в ГПУ состоят только граждане Российской Федерации, имевшие последнюю постоянную прописку (регистрацию по месту жительства) в Ленинграде (Санкт-Петербурге). Лица, не являющиеся гражданами России или не имеющие подтверждений их принадлежности к гражданству России, а равно граждане России не имевшие последнюю постоянную прописку (регистрацию по месту жительства) в Ленинграде (Санкт-Петербурге) учету в ГПУ не подлежат.

Таблица 2

Причины	Статистика 1 (в %) <sup>37</sup>	Статистика 2 (в %) <sup>38</sup>
В связи с осуждением к лишению свободы	51,3	45,03
В результате сделки с жилым помещением	23,29	34,35
Признаки совершения преступлений, связанных с указанными сделками, присутствуют в % случаев от:		
всех случаев утраты жилья	18,06	25,19
случаев, связанных со сделками	77,52	73,33
Выселены по решению гражданского суда	2,87	6,1
Выселены из общежитий во внесудебном порядке	8,63	3,05
Вынужденные переселенцы <sup>39</sup>	1,83	4,58
Беженцы	2,09	
Выписались сами по личным (семейным) причинам	3,65	3,05
Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не получившие жилье в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 37 ЖК РСФСР	2,87	3,81

Как видно из приведенных выше данных, большинство причин связаны с утратой жилых помещений. Исключение составляет неисполнение законодательства об обеспечении жильем отдельных категорий граждан.<sup>40</sup>

#### Утрата жилья в связи с лишением свободы

<sup>36</sup> По данным Санкт-Петербургского отделения Международной гуманитарной организации «Врачи без границ», 3,8% бездомных оставили своё жильё по личному выбору, а 0,2% - утратили его в связи с психическими проблемами.

<sup>37</sup> По данным статистики обращений бездомных за юридической помощью в Целевой Благотворительный Фонд «Ночлежка» (Санкт-Петербург, данные за 1994 год).

<sup>38</sup> По данным статистики обращений бездомных за юридической помощью в Санкт-Петербургскую региональную благотворительную общественную организацию помощи лицам без определенного места жительства «Ночлежка» (данные за 1999 год).

<sup>39</sup> Вынужденные переселенцы и беженцы не имели соответствующего миграционного статуса из-за отсутствия прописки (с 1995 года – регистрации по месту жительства или по месту пребывания).

<sup>40</sup> Типичным примером этого является неисполнение пункта 2 статьи 37 Жилищного кодекса РСФСР, предусматривающего внеочередное предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, гражданам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании их пребывания в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, учреждениях здравоохранения, стационарных учреждениях социального обслуживания и других учреждениях (независимо от форм собственности) для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в приемных семьях, детских домах семейного типа, у родственников, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации либо по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, - если им не могут быть возвращены жилые помещения, которые они ранее занимали.

Обычной практикой является также неисполнение законодательства об обеспечении жильем военнослужащих (в том числе уволенных из рядов вооруженных сил) и членов их семей.

Одной из самых многочисленных категорий бездомных являются люди утратившие жилье в связи с осуждением к лишению свободы.

Бездомность лиц, утративших жилье в связи с осуждением, в основном носит «следовой» характер. Она является следствием применительной практики существовавшего ранее советского законодательства.

Пунктом 5 статьи 306 Гражданского кодекса РСФСР от 11 июня 1964 года было предусмотрено, что в случае осуждения к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев, ссылке или высылке, договор найма автоматически считался расторгнутым со дня исполнения приговора (по сути, вступления его в законную силу – И.К.), если в жилом помещении, в котором ранее проживал осужденный, не остались проживать члены его семьи.

Таким образом, ГК РСФСР предусматривал, что человек, осужденный к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев, ссылке или высылке, с момента вступления приговора в законную силу автоматически утрачивал права на жилое помещение, если в нем не оставались проживать члены семьи осужденного.

Если в жилом помещении остались проживать члены семьи осужденного, закон не предусматривал автоматического расторжения договора найма. Однако, применительная практика была такова, что человека, осужденного к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев, ссылке или высылке, с момента вступления в законную силу приговора суда автоматически признавали утратившим права на жилое помещение, которое он занимал до осуждения.

После освобождения бывший заключенный мог вселиться в помещение, которое занимал до осуждения и в котором остались проживать члены его семьи только с согласия всех совершеннолетних членов семьи, проживающих в этом жилом помещении. При отсутствии согласия вселение становилось невозможно, так же как и в том случае, если при вселении жилая площадь, приходящаяся на одного жильца, становилась ниже установленной законом нормы.<sup>41</sup>

Следует учитывать, что существовали ограничения на прописку бывших осужденных в ряде населенных пунктов (например, в крупных городах). Разрешительный характер прописки создавал предпосылки для отказа в прописке со стороны органов МВД, вне зависимости от согласия совершеннолетних членов семьи на вселение лица, освобожденного от отбывания наказания, в занимаемое ими жилое помещение и его прописку. Проживание без прописки было запрещено и являлось основанием для административного и уголовного преследования.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> При этом не имело значения, например, что, когда этот человек проживал в этом помещении до осуждения, на одного человека уже приходилось жилой площади, меньше чем предусмотрено законом.

<sup>42</sup> Например, за нарушения правил паспортной системы в Москве и Московской области, в том числе проживание без прописки, административные взыскания налагались в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 08 мая 1963 года «О порядке наложения штрафов за нарушение правил паспортной системы в Москве и Московской области» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1963, № 20, ст. 222; 1982, № 37, ст. 689). Административная ответственность за проживание без прописки была предусмотрена и ст. 178 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, действовавшего с 1985 по 2002 годы.

Уголовная ответственность за проживание без прописки была введена в РСФСР 01 июля 1934 года. Статья 127-а Уголовного кодекса РСФСР (УК РСФСР от 22 ноября 1926 года был введен в действие с 01 января 1927 года, действовал до 1961 года) предусматривала за «повторное нарушение установленных правил прописки паспортов или временных удостоверений лицами, приезжающими в местности, где введена паспортная система, имеющими установленные документы – исправительно-трудовые работы на срок до

24 июня 1981 года Верховным Советом СССР был принят новый закон – Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, который был введен в действие с 01 января 1982 года.

24 июня 1983 года Верховный Совет РСФСР утвердил Жилищный кодекс РСФСР (ЖК РСФСР), который вступил в действие с 01 января 1984 года.

Эти законы и сложившаяся на их основе применительная практика имели огромное значение для формирования бездомности.

Частью первой и пунктом 8 части второй ст. 60 ЖК РСФСР было предусмотрено, что «при временном отсутствии нанимателя или членов его семьи за ними сохраняется жилое помещение в течение шести месяцев. Жилое помещение сохраняется за временно отсутствующими гражданами на более длительный срок в случаях: ... 8) осуждения к лишению свободы ссылке или высылке – до приведения приговора в исполнение». Несмотря на то, что статьей 61 ЖК РСФСР предусматривалось, что «признание лица утратившим право пользования жилым помещением вследствие отсутствия этого лица сверх установленных сроков производится в судебном порядке», в отношении осужденных это требование не выполнялось. Более того, такая внесудебная практика признания лиц, осужденных к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев, утратившими право пользования жилыми помещениями закреплялась разъяснениями Верховного Суда РСФСР.<sup>43</sup>

Законодательство и применительная практика других союзных республик были тождественны.

Право на жилое помещение утрачивалось не только при помещении человека в исправительное учреждение. Осуждение гражданина к лишению свободы условно с обязательным привлечением к труду<sup>44</sup> и направление органом, ведающим исполнением наказания, на работу в другой населенный пункт не считалось уважительной причиной отсутствия по месту жительства. В случае отсутствия свыше 6 месяцев по месту жительства в связи с обязательным привлечением к труду человека признавали утратившим право пользования жилым помещением.<sup>45</sup>

Указанная практика существовала до 23.06.1995 года.

---

шести месяцев», а за «проживание в тех же местностях лиц, не имеющих паспорта или временного удостоверения и подвергшихся уже административному взысканию за указанное нарушение – лишение свободы на срок до двух лет» (Собрание узаконений № 27, ст. 157).

УК РСФСР от 27 октября 1960 года предусматривал, что проживание без прописки, если ранее лицо за это уже было дважды подвергнуто административному взысканию, наказывалось лишением свободы на срок до одного года, или исправительными работами на тот же срок, или штрафом до ста рублей (статья 198 УК РСФСР в редакции Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 03 декабря 1982 года – Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 49, ст. 1821). На практике, как правило, назначалось наказание в виде лишения свободы. Кроме того, статья 209 УК РСФСР от 27 октября 1960 года предусматривала за занятие бродяжничеством, то есть скитание лица, не имеющего постоянного места жительства, из одного населенного пункта в другой либо в одном городе (районе) из одного места в другое

<sup>43</sup> П. 5 раздела «Жилищные дела» Обзора судебной практики Верховного Суда РСФСР по некоторым вопросам, возникающим при рассмотрении гражданских дел в кассационном порядке и в порядке надзора (Бюллетень Верховного Суда РСФСР, 1988, № 8. С. 9).

<sup>44</sup> Условность наказания в виде лишения свободы заключалась в том, что человека не помещали в исправительно-трудовую колонию (ИТК). В течение срока условного наказания он был обязан исполнять определенные правила. В случае нарушения гражданином этих правил суд мог принять решение о изменении меры наказания и помещении гражданина в ИТК на весь срок, установленный приговором.

<sup>45</sup> Часть пятая пункта 8 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 03.04.1987 года № 2 «О практике применения судами жилищного законодательства»; Обзор руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР (Бюллетень Верховного Суда СССР, 1987, № 6. С. 32).

23.06.1995 года Конституционный Суд РФ в своем постановлении дал практике, сложившейся в результате применения части первой и пункта 8 части второй ст. 60 ЖК, такую оценку: «Временное непроживание лица в жилом помещении, в том числе в связи с осуждением его к лишению свободы, само по себе не может свидетельствовать о ненадлежащем осуществлении нанимателем своих жилищных прав и обязанностей и служить самостоятельным основанием для лишения права пользования жилым помещением.

Положение пункта 8 части второй статьи 60 ЖК РСФСР, фактически вводящее не предусмотренное уголовным законодательством дополнительное наказание в виде лишения жилплощади, приводит к дискриминации в жилищных правах отдельных категорий граждан по признаку наличия у них судимости и в силу этого нарушает гарантируемый государством принцип равенства прав и свобод человека и гражданина (статья 19 части 1 и 2 Конституции Российской Федерации).

Дискриминационный характер нормы, содержащейся в пункте 8 части второй статьи 60 ЖК РСФСР, проявляется и в том, что по смыслу, придаваемому ей сложившейся правоприменительной практикой, ее реализация не предполагает обязательного, как во всех остальных случаях, судебного порядка признания лица утратившим право пользования жилым помещением (статья 61 ЖК РСФСР). Вследствие этого на практике одинокие граждане, осуждаемые к лишению свободы, автоматически лишаются жилищными органами жилых помещений, нанимателями которых они являлись».<sup>46</sup>

Тем же постановлением Конституционный Суд РФ провозгласил, что «положения части первой и пункта 8 части второй статьи 60 ЖК РСФСР, допускающие лишение гражданина (нанимателя жилого помещения или членов его семьи) права пользования жилым помещением в случае временного отсутствия, не соответствующими статьям 40 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а положение пункта 8 части второй статьи 60 ЖК РСФСР - также статьям 19, 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

В соответствии с частью третьей статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» положения части первой и п. 8 части второй ст. 60 ЖК РСФСР утратили силу с момента провозглашения указанного Постановления.

Говоря об этом Постановлении, необходимо отметить три момента.

Во-первых, Конституционный Суд РФ констатировал, что в России (а ранее в СССР – И.К.) существовало «не предусмотренное уголовным законодательством дополнительное наказание в виде лишения жилплощади».

Во-вторых, Конституционный Суд РФ признал, что практика лишения граждан жилплощади в связи с их осуждением нарушает не просто конкретную норму закона (пусть даже и высшего – Конституции), что она «нарушает гарантируемый государством принцип равенства прав и свобод человека и гражданина». В связи с этим следует вспомнить, что действовавшими ранее Конституциями СССР и союзных республик также декларировалось и гарантировалось равноправие граждан СССР.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Пункты 5 и 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 23.06.1995 года № 8-П "По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р.Такновой, Е.А.Оглоблина, А.Н.Вашука».

<sup>47</sup> Ст. 123 Конституции СССР 1936 года (Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. № 283, 6 декабря). Ст. 34 Конституции СССР 1977 года (Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617). Ст. 32 Конституции РСФСР 1978 года.

В-третьих, пункт 2 раздела второго Конституции РФ (заключительные и переходные положения) предусматривает, что «законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации». Таким образом, даже если не принимать во внимание несоответствие практики лишения граждан жилплощади в связи с их осуждением принципу равноправия граждан, который был провозглашен и гарантирован всеми Конституциями, действовавшими на территории России с 1936 года, и начать отсчет с ныне действующей Конституции РФ, то с учетом правил ст. 15 и п. 2 раздела второго Конституции РФ<sup>48</sup>, рассматриваемая практика лишения граждан жилплощади в связи с их осуждением должна была прекратиться не позднее 25.12.1993 года в связи с ее несоответствием Конституции РФ.<sup>49</sup>

За гражданами, в отношении которых приговоры вступили в силу 25.12.1993 года и позднее, должно было сохраняться право на жилплощадь, которую они занимали до осуждения. Во всяком случае, после провозглашения Постановления Конституционного Суда РФ от 23.06.1995 года № 8-П за указанными гражданами такое право должно было быть признано. Основание: нормы частей 1 и 2 статьи 15 и пункта 2 раздела второго Конституции РФ.

Однако восьмилетняя<sup>50</sup> судебная практика по гражданским делам о признании права граждан на жилую площадь, которую они занимали до осуждения, показывает, что судебные инстанции России, в том числе Верховный Суд РФ и Прокуратура РФ<sup>51</sup>, прямо игнорируют нормы, предусмотренные частями 1 и 2 статьи 15 и пунктом 2 раздела второго Конституции РФ. Указанные инстанции, ссылаясь на Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» утверждают, что поскольку постановления Конституционного Суда РФ действуют с момента провозглашения и обратной силы не имеют, то лица, осужденные к лишению свободы на срок свыше 6 месяцев ссылке или высылке в период с 25.12.1993 года по 23.06.1995 года, в соответствии с пунктом 8 части второй ст. 60 ЖК РСФСР утратили право на жилую площадь с момента приведения приговора в исполнение.

По сути, это означает, что как бы норма закона или иного акта не противоречила Конституции РФ, она действует до того момента, когда Конституционный Суд РФ провозгласит ее утратившей силу, и что даже после судебного признания этой нормы не соответствующей Конституции права и свободы граждан, нарушенные в период со дня вступления в силу Конституции РФ (25.12.1993 года) до признания Конституционным Судом РФ этой нормы противоречащей Конституции и провозглашения ее утратившей силу, не будут восстановлены.

На этом примере совершенно ясно видно, как российская система судопроизводства делает ничтожными принципы верховенства и прямого действия Конституции РФ<sup>52</sup> и

---

<sup>48</sup> Ст. 15 Конституции РФ провозглашает верховенство и прямое действие Конституции РФ, обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц соблюдать Конституцию РФ.

<sup>49</sup> Конституция РФ была принята всенародным голосованием 12.12.1993 года, официально опубликована и вступила в силу 25.12.1993 года.

<sup>50</sup> Со дня провозглашения Конституционным Судом РФ Постановления от 23.06.1995 года № 8-П.

<sup>51</sup> В соответствии с действовавшим до 01.02.2003 года Гражданским процессуальным кодексом РСФСР прокурор РФ и его заместители были вправе приносить протесты на решения, определения и постановления любого суда Российской Федерации, за исключением постановлений Президиума Верховного Суда РФ, а прокуроры субъектов Российской Федерации – на решения и определения районных (городских) судов и определения судебных коллегий по гражданским делам судов субъектов Российской Федерации (статья 320 ГПК РСФСР).

<sup>52</sup> Части 1 и 2 статьи 15 и пункт 2 раздела второго Конституции РФ.

непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина<sup>53</sup>, дезавуируют примат прав и свобод человека и обязанности государства по их признанию, соблюдению и защите<sup>54</sup>.

Федеральным законом от 17.04.2001 № 48-ФЗ в часть первую (до 23.06.1995 года – часть вторая) ст. 60 ЖК РСФСР вновь был введен пункт 8, который на этот раз предусматривает, что за временно отсутствующим гражданином, чье отсутствие в жилом помещении связано с осуждением к лишению свободы, право пользования этим помещением сохраняется в течение всего срока отбывания наказания.

При этом в случаях, предусмотренных пунктами 1 - 7 указанной статьи, жилое помещение сохраняется за отсутствующим в течение шести месяцев со дня окончания срока, указанного в соответствующем пункте.<sup>55</sup> На случаи, предусмотренные пунктом 8 это правило не распространяется, однако, в процессе исследования приходилось сталкиваться со случаями, когда паспортные столы милиции отказывались регистрировать граждан, освобожденных от отбывания наказания, ссылаясь на пропуск ими шестимесячного срока с момента освобождения.

Так, гражданин С. в 1997 году был осужден и приговорен судом к лишению свободы. В период отбывания им наказания жена развелась с ним. После его освобождения бывшая теща, проживавшая в той же квартире, где он до осуждения проживал и был зарегистрирован по месту жительства, не пустила его в квартиру и стала чинить ему препятствия в регистрации по месту жительства. Для этого она самоуправно удерживала личные документы гражданина С., необходимые для регистрации по месту жительства (паспорт, военный билет), настраивала против гражданина С. работников милиции, в том числе сотрудников паспортного стола, возбуждала против него в суде многочисленные гражданские дела. Когда после многочисленных и безрезультатных обращений в органы милиции, прокуратуру, он, возбудив в суде в порядке частного обвинения против бывшей тещи уголовное дело за самоуправство (ст. 330 УК РФ), получил, наконец, от нее необходимые документы, в паспортном столе отказали ему в регистрации по месту жительства, мотивируя это пропуском шестимесячного срока и ссылаясь на часть третью ст. 60 ЖК РСФСР.

Кроме ст. 60 ЖК РСФСР определенную роль в том, что бывшие осужденные пополняют армию бездомных, играли и по сей день играют нормы ст.ст. 107 и 110 ЖК РСФСР, в соответствии с которыми человек, уволенный с работы в связи с осуждением<sup>56</sup>, подлежит выселению без предоставления другого жилого помещения.

Говоря о бездомности, связанной с осуждением к лишению свободы, следует обратить внимание и на вторичные причины, т.е. на то, что препятствует ресоциализации граждан, утративших жилье в результате осуждения.

18.12.1970 года Верховным Советом РСФСР был утвержден Исправительно-трудовой кодекс РСФСР (ИТК РСФСР). Часть первая ст. 104 ИТК РСФСР предусматривала, что «в необходимых случаях лицам, освобожденным от наказания предоставляется жилая

---

<sup>53</sup> Ст. 18 Конституции РФ.

<sup>54</sup> Ст. 2 Конституции РФ.

<sup>55</sup> Часть третья (до 23.06.1995 года – часть четвертая) ст. 60 ЖК РСФСР.

<sup>56</sup> Ст. 29 (п. 7) КЗоТ РСФСР от 09.12.1971 (действовал с 01.04.1972 года по 01.02.2002 года). Ст. 83 (п. 3) Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 года № 197-ФЗ (действует с 01.02.2002 года).

площадь». Вопросы предоставления жилой площади лицам, освобожденным от отбывания наказания решались наблюдательными комиссиями, которые создавались и действовали в соответствии со ст. 110 ИТК РСФСР и Положением о наблюдательных комиссиях (утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.09.1965 года). Практика работы этих комиссий показывает, что жилье предоставлялось не всем бывшим заключенным, нуждающимся в жилье<sup>57</sup>, а лишь тем, кто до осуждения проживал в соответствующем районе, утратил право на это жилье в связи с осуждением, и лишь в тех случаях, когда жилье после осуждения поступило в распоряжение органа исполнительной власти соответствующего населенного пункта (района). Хотя и в этом случае жилье предоставлялось далеко не всегда. Так, наблюдательная комиссия Невского района Санкт-Петербурга, ссылаясь на нехватку (отсутствие) в районе свободных комнат в коммунальных квартирах, практиковала отказы в предоставлении жилья даже в тех случаях, когда жилье осужденного поступало в распоряжение администрации района. Следует сказать, что положительное решение еще не означало предоставления жилья. Это означало лишь то, что человека включали в список (очередь). Закон не предусматривал срок предоставления жилья бывшим заключенным.<sup>58</sup> С момента включения в этот список и до момента предоставления хоть какого-то жилья могло пройти несколько лет. Например, в Невском и Выборгском районах Санкт-Петербурга этот срок часто превышал 3 года. Срок более 1 года был типичен для Санкт-Петербурга.<sup>59</sup> Если жилье, в котором человек проживал до осуждения, осталось в пользовании и распоряжении родственников, то после освобождения бывший заключенный мог рассчитывать только на их милость – вселение в это помещение с их согласия. Если семья распалась<sup>60</sup> или отношения с родственниками были плохими<sup>61</sup>, то родственники могли отказать в этом. Наблюдательные комиссии отказывали в ходатайстве о предоставлении жилья на том основании, что жилое помещение, в котором человек проживал до осуждения, не поступало в распоряжение администрации района. Вопрос предоставления жилья рассматривался наблюдательной комиссией только того района, где освобожденный до осуждения жил в жилом помещении государственного или общественного фонда. Если до осуждения человек проживал в жилом помещении принадлежавшем иному лицу (физическому лицу, предприятию, совхозу, колхозу), то наблюдательные комиссии вопрос предоставления жилья не рассматривали.

---

<sup>57</sup> Наличие жилья в нашем климате – необходимость для каждого.

<sup>58</sup> Отсутствие установленных законодательством сроков предоставления жилья – это общая проблема российского жилищного законодательства. Конкретные сроки предоставления жилья указаны только в отношении некоторых категорий граждан (например, судей и прокуроров).

Отсутствие законодательно закрепленных сроков предоставления гражданам жилья превращает предусмотренную частью 2 ст. 40 Конституции РФ обязанность государства и органов местного самоуправления по созданию условий для реализации права на жилище в квазиобязанность.

<sup>59</sup> При этом следует учитывать, что статус лица освобожденного от наказания, дававший право обратиться в наблюдательную комиссию за помощью в предоставлении жилья, действовал всего 6 месяцев со дня освобождения.

<sup>60</sup> Частью 1 ст. 39 Кодекса о браке и семье РСФСР (КоБС РСФСР принят 30.07.1969 года, введен в действие 01.11.1969 года; утратил силу с 01.03.1996 года в связи с введением в действие Семейного кодекса РФ) было предусмотрено, что в случае, если один супруг осужден к лишению свободы на срок не менее 3 лет, то брак может быть расторгнут органом записи актов гражданского состояния по заявлению другого супруга (то есть даже без согласия осужденного). Аналогичная норма существует и в действующем законодательстве (п. 2 ст. 19 Семейного кодекса РФ).

<sup>61</sup> Случаи, когда для того, чтобы освободить жилье от бывшего супруга, его «сажали», не были редкостью в СССР. Естественно, что в этой ситуации у человека после освобождения от наказания не было никаких шансов на вселение в помещение, где он проживал до осуждения.

Проводимая в России с середины 90-х годов XX века реформа судебной системы снизила правовую защищенность граждан, и в первую очередь беднейших слоев населения и социально уязвимых групп, в сфере гражданского судопроизводства.

Причины этого явления носят не столько правовой, сколько политический и экономический характер.

01.07.1997 года вступил в силу Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ), который заменил собой ИТК РСФСР. Глава 22 УИК РФ предусматривает помощь осужденным, освобождаемым от наказания. И если действовавшая ранее глава 18 ИТК РСФСР (помощь лицам, освобожденным от наказания), предусматривала, что «в необходимых случаях лицам, освобожденным от наказания, предоставляется жилая площадь» (ст. 104 ИТК РСФСР), то ныне действующая глава 22 УИК РФ не предусматривает предоставление жилья лицам, освобожденным от отбывания наказания. Статьей 182 УИК РФ предусматривает, что «осужденные, освобожденные от ограничения свободы, ареста или лишения свободы имеют право на трудовое и бытовое устройство и получение других видов социальной помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами». При этом понятие «бытовое устройство» законодателем не дефинировано и правового определения не имеет. Несмотря на то, что в рассматриваемом контексте понятие «бытовое устройство» всеми, в том числе органами государственной власти и органами местного самоуправления, рассматривается не как некое устройство (приспособление), используемое в быту (утюг, пылесос и т.п.), а как обустройство человека в быту, то есть удовлетворение его материальных потребностей, отсутствие в законе прямого указания на право лиц, освобожденных от наказания, на получение (в необходимых случаях) жилых помещений, создает предпосылки для произвольных толкований положений ст. 182 УИК РФ в части права на «бытовое устройство» и ее неединообразного применения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Положение ст. 180 УИК РФ, предусматривающее обязанность администрации учреждения, исполняющего наказание, не позднее чем за 6 месяцев до истечения срока лишения свободы уведомлять органы местного самоуправления и федеральную службу занятости по избранному осужденным месту жительства о его предстоящем освобождении, наличии у него жилья, его трудоспособности и имеющихся специальностях, на положение бездомных после их освобождения никак не влияет. Это обусловлено тем, что законодательством не предусмотрены какие-либо действия органов местного самоуправления и территориальных органов федеральной службы занятости, которые они, в целях социальной реабилитации освобождающихся осужденных, обязаны были бы осуществить после получения указанного уведомления. В результате, решение любых вопросов, связанных с ресоциализацией бывшего заключенного начинается только после того, как он уже после освобождения сам обратится в соответствующий орган.

Следует отметить еще один показательный нюанс. Несмотря на то, что уже почти 8 лет (с 23.06.1995 года) люди, как правило, не утрачивают прав на жилые помещения в связи с осуждением, среди бездомных и в настоящее время очень велика доля лиц утративших права на жилые помещения в связи с осуждением (утрата жилья в связи с осуждением упорно держится в лидирующей тройке первичных причин бездомности). Этот факт является наглядным показателем неэффективности государственных программ ресоциализации бывших заключенных и, в целом – социальной политики, проводимой российскими властями по проблеме бездомности.

Утрата жилья в связи со сделками

Говоря об утрате жилья в связи со сделками, следует отметить несколько существенных факторов выдвинувших эту причину в тройку ведущих первичных причин бездомности. Прежде всего, обращает на себя внимание как величина доли, которая в российской бездомности представлена людьми, утратившими жилье в результате сделки (35-45%), так и очень высокий процент случаев, в которых при подготовке и проведении сделок имеются признаки преступлений (прежде всего это мошенничество и вымогательство) – около 75% или 3/4 от всех случаев утраты жилья в связи со сделками.

Существенное значение имело сочетание психологии населения с его правосознанием, интеллектуальным и образовательным уровнем. В этом отношении сложно представить себе более благоприятную для криминализации жилищного рынка ситуацию, чем та, что существовала в России в конце XX века.

За десятилетия советской власти большинство населения восприняло навязанную ему пропагандистской машиной патерналистскую идеологию: «человек должен работать на благо государства, а государство гарантированно решит все его проблемы». Ложное чувство защищенности и отсутствие реального опыта обращения с недвижимостью как с предметом гражданского оборота были существенными факторами предопределившими то, что многие граждане при подготовке и совершении сделок с жильем не предпринимали мер разумной осмотрительности и, как следствие этого, становились жертвами мошенников.

Низкая, по сравнению с экономически развитыми странами, наукоемкость производства косвенно также сыграла существенную роль в том, что значительная часть населения потеряла свое жилье в связи со сделками.<sup>62</sup>

Степень наукоемкости производства определяет государственную политику в сфере образования и профессионального обучения. Для материалоемкого и трудоемкого производства характерен относительно невысокий образовательный уровень большинства населения (среднее, среднее специальное образование), имеющего в производственном процессе преимущественно исполнительские функции. Причем работа практически не связана с творчеством, интенсивным мыслительным процессом, принятием ответственных решений и ответственностью за конечный результат деятельности.<sup>63</sup>

Это наглядно видно из данных, приведенных в таблице 3.

Таблица 3

Уровень образования:

Уровень образования:	В %, по данным	
	Института социологии РАН, 1994 год	СПб. РБОО «Ночлежка», 1999 год <sup>64</sup>
Неполное среднее <sup>65</sup>	24	2,86
Среднее	46	75,79
Среднее специальное <sup>66</sup>	10	8,44

<sup>62</sup> По расчетным данным, 1.400.000 до 2.250.000 человек, что в 2 – 2,5 раза превышает численность российских вооруженных сил.

<sup>63</sup> Например, токарь, который изо дня в день, из года в год точит одни и те же детали. Процесс труда доводит его исполнительские навыки до автоматизма. При этом он отвечает только за соответствие изготовленных им деталей чертежам. За потребительские качества продукции, в которой используются изготовленные им детали, он не отвечает.

<sup>64</sup> Санкт-Петербургская региональная благотворительная общественная организация помощи бездомным «Ночлежка». Обследовано 628 бездомных.

<sup>65</sup> В целом по Санкт-Петербургу – 14% (по данным переписи населения 1989 года).

Высшее и неоконч. высш. <sup>67</sup>	7	10,98
---------------------------------------	---	-------

Изменение образовательного уровня бездомных в сторону значительного падения среди бездомных доли лиц, имеющих неполное среднее образование (-21,14%), при одновременном существенном повышении доли лиц, имеющих полное среднее образование (+29,75%), объясняется тем, что за 5 лет, прошедшие между исследованиями, существенно изменилась структура бездомности – снизилась доля лиц, утративших жильё в результате осуждения (именно они давали высокий процент лиц, не имеющих полного среднего образования), и увеличилась доля законопослушных граждан, утративших жильё в связи с разного рода сделками. Последняя категория и дала заметное (почти на 30%) увеличение в структуре бездомности доли лиц, имеющих полное среднее образование. Вместе с тем, незначительность связанного с активизацией рынка жилья повышения в структуре бездомности доли лиц, имеющих высшее и неоконченное высшее образование (+3,98%), при относительно высокой доле этих лиц в общей структуре населения (29%) показывает, что высокий уровень образования, большая развитость интеллекта и полученные в процессе обучения и дальнейшей работы навыки умственного труда в какой-то степени предотвращают совершение ими действий, которые при сделках с недвижимостью могут привести к утрате жилья. Подтверждением тому могут служить данные о профессиональном составе бездомных (таблица 4).

Таблица 4.

Профессиональный состав бездомных (в %) <sup>68</sup>

Нет профессии	0,6
Рабочие	83,7
Служащие	10,3
Военные, уволенные в запас	0,3
Другие	1,1

Говоря о сделках, как о причине утраты жилья, следует отметить еще два фактора сыгравшие заметную роль в появлении «новых бездомных».

Во-первых, проводя приватизацию жилья, российские власти не предприняли каких бы то ни было реальных шагов для обучения населения обращению с недвижимостью как с предметом гражданского оборота и надлежащим мерам необходимой заботливости и осмотрительности при подготовке совершении сделок с жильем.

Во-вторых, учитывая неразвитость традиции добровольного страхования крупных сделок вне сферы бизнеса, разумным было бы одновременно с введением жилья в гражданский оборот путем его приватизации ввести и обязательное страхование сделок с ним. Однако, власти этого не предусмотрели. Введение такого вида страхования позволило бы избежать не только глубокой криминализации рынка жилья и массового появления «новых бездомных», но и массового уклонения от уплаты налогов путем существенного занижения сумм, выплачиваемых по сделкам, и проведения притворных сделок дарения, которыми на деле прикрывались сделки купли-продажи.<sup>69</sup> Кроме того, введение

<sup>66</sup> В целом по Санкт-Петербургу – 27%.

<sup>67</sup> В целом по Санкт-Петербургу – 29%.

<sup>68</sup> По данным МГО «Врачи без границ», Санкт-Петербург, 1998 год.

<sup>69</sup> Притворная сделка, то есть сделка, которая совершена с целью прикрыть другую сделку (п. 1 ст. 170 ГК РФ).

обязательного страхования сделок с недвижимостью открыло бы для бюджета новый источник доходов – налоги с прибыли страховых компаний от страхования сделок с жильем.

То, что власть не предприняла такой очевидно целесообразный во всех отношениях шаг, как введение обязательного страхования сделок с жильем, косвенно свидетельствует о влиянии коррупционных интересов, связанных с теневыми финансовыми потоками на жилищном рынке.

## Семейные причины

Семейные причины, приводящие к бездомности многообразны.

В качестве непосредственных семейных причин бездомности можно условно выделить прежде всего четыре:

- разрушение семейных связей, в результате которого наиболее беспомощные члены общества (дети, инвалиды, старики, алкоголики), оказываются предоставлены сами себе;<sup>70</sup>
- безответственное отношение к зависимым членам семьи;
- неумение решать семейные конфликты с сохранением самоуважения, уважением к личности других, учетом прав и законных интересов всех членов семьи, что приводит к тому, что кто-либо из ее членов, не выдержав конфликтной ситуации, уходит из семьи и в результате утрачивает право на жилье;<sup>71</sup>
- внутрисемейное хищничество, когда одни члены семьи, преследуя свои корыстные цели, разными способами умышленно вынуждают других покинуть жилье и/или передать им свои права на него, либо иным способом, например, через суд отчуждают его.

Семейные причины могут быть как первичными<sup>72</sup>, так и вторичными причинами бездомности.<sup>73</sup>

О значении семейного фактора в формировании бездомности говорят следующие данные, полученные в ходе исследования: у 36,6% опрошенных бездомных семья распалась, а официально разведены – 21% от общего числа опрошенных. При этом в трех из четырех случаев семья распалась до утраты жилья.

Следует также отметить, что, как правило, в процессе распада семьи бездомные (те, кто впоследствии стал бездомным) играли пассивную роль. Только в 18,18% случаев (включая с оформленным разводом, и без него) инициатором распада выступал сам респондент, в

---

<sup>70</sup> Именно одинокие старики, недавние выпускники детских учреждений, инвалиды и алкоголики в первую очередь привлекают внимание представителей криминала, действующих на рынке жилья.

<sup>71</sup> Например, при вступлении в брак муж в порядке, предусмотренном ст. 54 ЖК РСФСР, вселился в принадлежащее жене жилое помещение и в результате этого приобрел права на него. Затем семья распалась. В соответствии с частью третьей ст. 53 ЖК РСФСР бывший муж сохраняет свои права на жилое помещение только в том случае, если продолжает жить в нем. Но если он перестанет проживать там (например, без регистрации неофициально арендовав жилье), то по иску бывшей жены может быть признан утратившим право на это жилое помещение.

<sup>72</sup> Например, в случае утраты жилья в связи с решением гражданского суда по иску родственника или осуждением к лишению свободы по уголовному делу, возбужденному по заявлению родственника. В данных случаях суд и примененные им нормы гражданского и уголовного права выступают только как способ разрешения семейного конфликта, способ действия. Причина – семейная.

<sup>73</sup> Например, в случае, когда родственники отказываются прописывать бывшего заключенного, ранее проживавшего с ними.

45,5% случаев - супруг(-а), в 18,2% - родственники супруга (супруги) или другие лица, в остальных случаях явного инициатора разрыва не было, люди просто стали чужими друг другу, или развод носил фиктивный характер (супруги оформили его для решения некоторых вопросов, но продолжали жить одной семьей).

3,1% респондентов стали жертвами мошенничества со стороны собственных родственников (25% от числа утративших жилье в результате мошенничества), 9,4% всех опрошенных в качестве причины утраты жилья и прописки указали, что выписались сами из-за конфликтов с родственниками, а 3,1% респондентов утратили жилье в результате решения суда, инициированного родственниками.

У 6,3% респондентов семейные причины явились вторичными причинами (бывшие осужденные, которым родственники воспрепятствовали вселиться и прописаться по прежнему месту жительства, составляют четверть всех утративших жилье в результате осуждения).

Таким образом, более 21,9% респондентов стали бездомными непосредственно от различных семейных причин.

Несовершенное законодательство формирует группы риска, представители которых при возникновении определенных семейных обстоятельств могут стать бездомными. К такой группе риска относятся, например, члены семей необеспеченных жильем военнослужащих. Риск бездомности объясняется следующим. Статьей 15 Федерального закона от 27.05.1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» предусмотрено право военнослужащих и «совместно проживающих с ними членов их семей» на жилище и государственные гарантии их реализации. Однако законодатель не учел простой и вполне житейской ситуации – распада семьи необеспеченного жильем военнослужащего. После развода, как правило, военнослужащий снимает (арендует) для себя другое жилье или уходит к другой женщине.<sup>74</sup> Он сохраняет предусмотренное законом право на получение жилья, а бывшая жена перестает быть совместно проживающим с военнослужащим членом его семьи и выпадает из круга лиц, которые в соответствии с указанным законом имеют право на получение жилья.

К указанной группе риска относятся не только члены семей военнослужащих Министерства обороны РФ, но и члены семей лиц, проходящих воинскую службу в органах и учреждениях других министерств и ведомств, например, военнослужащих Внутренних войск МВД РФ.

Этот пример наглядно демонстрирует, что в процессе подготовки и принятия законодательных и иных нормативно-правовых актов недостаточное внимание уделяется гендерному анализу и оценке рисков, которые могут возникнуть при применении соответствующего акта.

Для справки: по данным начальника центрального организационно-планового управления капитального строительства Минобороны РФ - заместителя начальника строительства генерал-лейтенанта Владимира Чеснокова на 01.07.2003 года своего жилья не имело 169,8 тыс. военнослужащих Минобороны РФ. Из них бесквартирных военнослужащих насчитывалось 95,7 тыс., обеспеченных служебным жильем 44,2 тыс., нуждающихся в улучшении жилищных условий 29,9 тысяч.<sup>75</sup> По словам председателя Комитета

<sup>74</sup> В данном случае речь идет, прежде всего, о женах военнослужащих, т.к. по статистике доля женщин среди военнослужащих невелика, а доля женщин-военнослужащих, которые имеют «невоенных» мужей, попадающих в аналогичной ситуации в указанную группу риска, еще ниже.

<sup>75</sup> Информация из рубрики «Реформа оборонного комплекса» сайта МФИТ – Международного фонда информационных технологий. [http://www.mfit.ru/defensive/pub\\_avn/pub\\_1520.html](http://www.mfit.ru/defensive/pub_avn/pub_1520.html)

Государственной Думы по обороне генерала армии Андрея Николаева, сложившаяся в последние годы негативная тенденция уменьшения объемов жилья для военнослужащих, получаемого Минобороны России за счет федеральных средств, в проекте бюджета на 2004 год углубилась. Если в 1999 - 2000 годах удавалось получить около 28,0 – 29,0 тыс. квартир, то уже в 2003 году объем уменьшился до 23 тыс. квартир, в проекте 2004 года - всего 13,5 тыс. квартир. При этом только для стабилизации количества нуждающихся в жилье военнослужащих и недопущения роста их числа в 2004 году Минобороны России необходимо получить около 30,0 тыс. квартир.<sup>76</sup>

Эти цифры, с учетом брачной статистики,<sup>77</sup> дают возможность хотя бы приблизительно оценить размеры указанной группы риска и проследить тенденцию к ее увеличению.

### Выселение без предоставления другого жилого помещения

Законодательством предусмотрен целый ряд оснований для выселения граждан без предоставления им других жилых помещений.

Так ст. 98 ЖК РФ предусмотрено, что «если наниматель, члены его семьи или другие совместно проживающие с ним лица систематически разрушают или портят жилое помещение, или используют его не по назначению, либо систематическим нарушением правил социалистического общежития делают невозможным для других проживание с ними в одной квартире или одном доме, а меры предупреждения и общественного воздействия оказались безрезультатными, выселение виновных по требованию наймодателя или других заинтересованных лиц производится без предоставления другого жилого помещения. Без предоставления другого жилого помещения могут быть выселены также лица, лишенные родительских прав, если их совместное проживание с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано невозможным. Лица, подлежащие выселению без предоставления другого жилого помещения за невозможностью совместного проживания, могут быть обязаны судом взамен выселения произвести обмен занимаемого помещения на другое жилое помещение, указанное заинтересованной в обмене стороной».

Несмотря на то, что законом предусмотрена возможность замены выселения без предоставления другого жилья принудительным обменом (ч. 2 ст. 98 ЖК РСФСР), на практике суды, как правило, выносят решения о выселении. Это связано с тем, что для вынесения решения об обмене суду необходима заинтересованность в этом какой-либо стороны и ее готовность к этому (подобранный вариант обмена). Как правило, в таких делах истец заинтересован в выселении, а не в обмене. Ответчик же далеко не всегда может оценить возможность вынесения решения о выселении и обычно надеется отстоять свое право на занимаемое жилое помещение, в связи с чем не готовится к обмену (не подбирает возможные варианты<sup>78</sup>) и не заявляет суду о своей заинтересованности в обмене. Результат судебного разбирательства становится известен только при оглашении решения, а после вынесения судебного решения ответчик по такому делу уже не может ходатайствовать о замене выселения принудительным обменом.

<sup>76</sup> Бюджет поддерживаем. Но хорошей жизни не обещаем... // «Красная звезда». 19.09.2003.

[http://www.redstar.ru/2003/09/19\\_09/1\\_02.html](http://www.redstar.ru/2003/09/19_09/1_02.html)

<sup>77</sup> Общий коэффициент разводимости в 2002 году составил 6,1 на 1000 человек, а в первом полугодии 2003 года – 5,5. (Демоскоп-weekly. Электронная версия бюллетеня «Население и общество». № 123-124. 25 августа - 7 сентября 2003. <http://www.demoscope.ru/weekly/2003/0123/barom04.php>)

<sup>78</sup> Следует отметить, что сам по себе подбор вариантов для принудительного обмена весьма проблематичен.

Типичным является также выселение без предоставления другого жилого помещения из служебных жилых помещений и общежитий.

Статьей 107 ЖК РСФСР предусмотрено, что «рабочие и служащие, прекратившие трудовые отношения с предприятием, учреждением, организацией, а также граждане, которые исключены из членов колхоза или вышли из колхоза по собственному желанию, подлежат выселению из служебного жилого помещения со всеми проживающими с ними лицами без предоставления другого жилого помещения».

Ст. 110 ЖК РСФСР предусмотрено, что «прекратившие работу сезонные, временные работники и лица, работавшие по срочному трудовому договору, а также лица, обучавшиеся в учебных заведениях и выбывшие из них, подлежат выселению без предоставления другого жилого помещения из общежития, которое было им предоставлено в связи с работой или учебой. Другие работники предприятий, учреждений, организаций, поселившиеся в общежитии в связи с работой, могут быть выселены без предоставления другого жилого помещения в случае увольнения по собственному желанию без уважительных причин, за нарушение трудовой дисциплины или совершение преступления».

Из служебных помещений и общежитий без предоставления другого жилого помещения не могут быть выселены лица, указанные в ст. 108 ЖК РСФСР.<sup>79</sup> Им должны предоставляться соответствующие санитарным и техническим требованиям жилые помещения в черте тех же населенных пунктов, а в сельской местности при выселении из домов колхозов и совхозов – в пределах территории поселкового, сельского Совета либо в пределах границ хозяйства колхоза или совхоза.<sup>80</sup>

Однако повсеместно руководители предприятий, учреждений и организаций, которым принадлежат служебные жилые помещения и общежития, пользуясь правовой

---

<sup>79</sup> 1) инвалиды войны и другие инвалиды из числа военнослужащих, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте;

2) участники Великой Отечественной войны, пребывавшие в составе действующей армии;

3) семьи военнослужащих и партизан, погибших или пропавших без вести при защите СССР или при исполнении иных обязанностей военной службы;

4) семьи военнослужащих;

5) инвалиды из числа лиц рядового и начальствующего состава органов Министерства внутренних дел СССР, Государственной противопожарной службы, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении служебных обязанностей;

6) лица, проработавшие на предприятии, в учреждении, организации, предоставивших им служебное жилое помещение, не менее десяти лет;

7) лица, освобожденные от должности, в связи с которой им было предоставлено жилое помещение, но не прекратившие трудовых отношений с предприятием, учреждением, организацией, предоставившими это помещение;

8) лица, уволенные в связи с ликвидацией предприятия, учреждения, организации либо по сокращению численности или штата работников;

9) пенсионеры по старости, персональные пенсионеры;

10) члены семьи умершего работника, которому было предоставлено служебное жилое помещение;

11) инвалиды труда I и II групп, инвалиды I и II групп из числа военнослужащих и приравненных к ним лиц;

12) одинокие лица с проживающими вместе с ними несовершеннолетними детьми.

<sup>80</sup> Ст. ст. 97, 108 (ч. 2) ЖК РСФСР.

безграмотностью своих бывших сотрудников, под угрозой судебного выселения вынуждают их самостоятельно освобождать соответствующую жилплощадь.

Зачастую работники, имеющие уважительные причины для увольнения по собственному желанию, из-за своей правовой безграмотности в заявлении на увольнение не указывают причин увольнения. Впоследствии их выселяют как уволившись по собственному желанию без уважительных причин.

Типичны также случаи, когда работников, подлежащих сокращению, уговаривают или вынуждают уволиться по собственному желанию, а после такого увольнения в судебном порядке выселяют из служебных жилых помещений и общежитий.

Основания для выселения без предоставления других жилых помещений из домов жилищно-строительных кооперативов (ЖСК) предусмотрены ст. 124 ЖК РСФСР

Член ЖСК, исключенный из кооператива, подлежит выселению в судебном порядке из дома кооператива со всеми проживающими с ним лицами без предоставления другой жилой площади.<sup>81</sup>

Уставом ЖСК могут быть предусмотрены случаи сохранения права пользования жилым помещением в доме кооператива за членами семьи лица, исключенного из членов кооператива, при условии вступления одного из них в кооператив.

Другие лица могут быть выселены из жилого помещения в доме кооператива в случаях, предусмотренных уставом ЖСК и частью первой статьи 98 ЖК РСФСР.

В судебной практике нередко встречаются дела о выселении без предоставления другого жилья в связи с неприобретением гражданами прав на занимаемое ими жилое помещение. Например, П. вселилась в квартиру к мужу. Согласно ст. 54 ЖК РСФСР согласие совершеннолетних родственников в этом случае обязательно. Но совершеннолетние родственники мужа, прописанные (зарегистрированные по месту жительства) в этом помещении, не возражая по существу против ее проживания в этой квартире, не дали формального согласия на это вселение.<sup>82</sup> Из-за его отсутствия П. не могла получить прописку (регистрацию). После смерти мужа его родственники обратились в суд с иском о выселении вдовы как неприобретшей право на жилое помещение и обосновали свое требование тем, что умерший родственник не получил у них согласия на вселение своей жены.

Дромомания (тяга к странствиям, скитаниям)

Встречается весьма редко. За 10-летнюю практику работы с бездомными в должности консультанта по социально-правовым вопросам Санкт-Петербургской региональной благотворительной общественной организации помощи лицам без определенного места

---

<sup>81</sup> В соответствии со ст. 123 ЖК РСФСР член ЖСК может быть исключен из кооператива в случаях:

1) представления не соответствующих действительности сведений, послуживших основанием для вступления в кооператив, а также неправомерных действий должностных лиц при решении вопроса о принятии в члены кооператива;

2) систематического разрушения или порчи жилого помещения, или использования его не по назначению, либо систематического нарушения правил социалистического общежития, делающего невозможным для других проживание с ним в одной квартире или в одном доме, когда меры предупреждения и общественного воздействия оказались безрезультатными;

3) систематической сдачи жилого помещения внаем с целью извлечения нетрудовых доходов.

Уставом ЖСК могут быть предусмотрены другие случаи исключения из кооператива.

<sup>82</sup> При этом сами родственники возможно и не проживают в этом помещении, а лишь прописаны в нем.

жительства «Ночлежка» я сталкивался лишь с единичными случаями бездомности, причиной которой послужила выраженная тяга к странствиям.

По разным источникам люди, испытывающие тягу к странствиям, составляют порядка 3-4% бездомных. Максимальная цифра, которую удалось найти в открытых источниках, равна 6,5%.<sup>83</sup>

Даная причина носит медицинский характер – мания.

### Вторичные причины бездомности

Вторичные причины бездомности – те, по которым люди, став бездомными, не могут ресоциализироваться – различны. Различна и их природа. Одни из них проистекают из законодательства, не предусматривающего эффективных механизмов ресоциализации бездомных, другие из существующей практики, третьи связаны с семейными отношениями и т.д.

Особое место среди вторичных причин занимают причины, связанные с судопроизводством. В ряде случаев суд по тем или иным причинам не защищает или не восстанавливает нарушенное жилищное право гражданина. Это происходит и в результате пропуска сроков обращения в суд, и в результате невозможности сбора необходимых доказательств, и в результате вопиющей правовой безграмотности граждан при недоступности для них юридической помощи, и в результате зависимости суда от властей (в случаях, когда жилищные права нарушены властями), и в результате коррумпированности отдельных судей, и т.д.

Одним из механизмов нарушения прав и свобод человека является судебная волокита, из-за которой дела тянутся годами и на протяжении этого времени человек остается бездомным, его права и свободы нарушаются, развивается связанная со стигматизацией и другими особенностями бездомного существования деградация личности.

Например, гражданин П. с рождения воспитывался в государственных учреждениях, после окончания школы-интерната был направлен в ПТУ, где ему в связи с учебой было предоставлено общежитие (ст. 109 ЖК РСФСР). О праве выпускников детских учреждений на внеочередное получение жилья (п. 2 ст. 37 ЖК РСФСР) П. проинформирован не был. После окончания ПТУ устроился на работу, в связи с чем получил служебное жилье. После увольнения по собственному желанию был признан судом утратившим право на служебное жилое помещение (ст. 107 ЖК РСФСР). Во время судебного разбирательства П. узнал о том, что выпускники детских учреждений по их окончании имеют право на внеочередное получение жилья. После этого он обратился к муниципальным властям и в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации с требованием предоставить ему жилье как бывшему воспитаннику детского учреждения. В предоставлении жилья П. было отказано со ссылкой на то, что он до поступления в дом ребенка жилья не имел. П. обратился в суд с иском, в котором просил суд обязать власти предоставить ему жилье. В удовлетворении исковых требований суд отказал, мотивируя это правилом п. 2 ст. 37 ЖК РСФСР, которым предусмотрено, что жилье этой категории граждан предоставляется, если им не может быть возвращено помещение, в котором они проживали до помещения в детское учреждение. Эта

---

<sup>83</sup> Алексеева Л.С. Бездомные как объект социальной дискредитации // СОЦИС - социологические исследования. М. 23.09.2003

формулировка в применительной практике трактуется как означающая отсутствие у власти обязательств вне очереди обеспечивать выпускников детских учреждений, которые до поступления в детское учреждение интернатного типа не имели жилья (прописки).

Основанное на ст.ст. 15 (ч. 1) и 18 Конституции РФ требование П. обязать власти обеспечить его жильем, напрямую применив требования ст. 40 Конституции РФ, гарантирующей право каждого на жилище и обязывающей власти обеспечивать его реализацию, суд проигнорировал, несмотря на разъяснения Пленума Верховного Суда РФ.<sup>84</sup> Кассационными и надзорными инстанциями (включая Верховный Суд РФ) решение суда первой инстанции было оставлено без изменений.

На этом примере видно, как несовершенство законодательства и применительной практики порождает бездомность (является ее источником – первопричиной), а нежелание суда в конкретных делах непосредственно применять Конституцию РФ для защиты и восстановления нарушенных прав граждан является вторичной причиной бездомности.

Многие авторы, говоря о препятствиях ресоциализации бездомных, особо выделяют их деградацию, в том числе алкоголизацию.

Хотя деградация (физическая, интеллектуальная и др.), которая в той или иной степени развивается у многих бездомных, снижает их возможности ресоциализации, не следует оценивать ее как самостоятельную вторичную причину бездомности, так как она является лишь производной от других причин.

В ряде случаев деградация является лишь продолжением неспецифического для бездомных процесса, начавшегося до утраты жилья и связанного, например, с психической болезнью, последствиями черепно-мозговой травмы, химической зависимостью или иной причиной, который углубляется в результате влияния вышеназванных вторичных причин.

Говоря о вторичных причинах, следует указать на источник, во многом определивший их возникновение и развитие, – коррупционные интересы, реализуемые за счет бездомных.

Как это ни кажется на первый взгляд странным, бездомность является одним из существенных источников коррупции, насквозь пронизавшей властные структуры.

Лишенные возможности легального заработка, в поисках возможности выживания бездомные вынуждены неофициально трудиться, обогащая, таким образом, теневую экономику.<sup>85</sup> Это в свою очередь является питательной почвой для коррупции – своего рода коррупционным полем. Происходящая на наших глазах делегализация бездомных разъедает не только легальный экономический сектор, но и саму государственную власть.

---

<sup>84</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

<sup>85</sup> В сфере нелегального труда с произведенной прибавочной стоимости налоги не уплачиваются. Не уплачиваются также иные предусмотренные законом обязательные сборы и платежи. Эти и некоторые другие факторы формируют привлекательность для предпринимателей хотя и рискованной, но приносящей сверхприбыли эксплуатации нелегального труда.

\* Примечание относительно форм эксплуатации. В ходе опроса респонденты указывали, что работодатели вынуждали их без оплаты выполнять помимо своей еще и чужую работу (12,5%) и работать в неурочное время (15,6%), платили меньше оговоренных сумм (21,9%) или вообще не выплачивали вознаграждение за труд (6,3%).

Кроме того, заработки таких неофициальных трудящихся ниже, чем у других, поэтому они вынуждены покупать на рынках продукты и вещи низкого качества и нелегального происхождения и, таким образом, вынуждено поддерживают нелегальную или полунелегальную торговлю (без сертификатов и пр.), которая в свою очередь через коррупцию реализует потребность в защите, формирует условия для продолжения и расширения деятельности.

Практика показывает, что лица, поддерживающие бездомных (родственники, друзья и пр.), как правило, небогаты и часто сами балансируют на грани прожиточного минимума. Уровень жизни и покупательная способность этих лиц в подобной ситуации также снижаются и они, как и опекаемые ими бездомные, вынуждены снижать свои покупательские запросы, что приводит к последствиям, описанным в предыдущем абзаце.

О масштабах коррупционной заинтересованности можно судить исходя из численности бездомных, данных об их трудовой деятельности и доходах, а также о той помощи, которую они получают от родственников и знакомых.

По данным анкетирования, на момент опроса имели работу 50%, а в течение последнего года - 62,5% респондентов.

В качестве основного источника доходов за последний год постоянную работу указали 25,0%, временную работу – 21,9%, а случайные разовые заработки - 12,5% респондентов. То, есть 59,4% респондентов указали на труд как на основной источник доходов. При этом, работающие бездомные, как правило, имеют несколько источников трудовых доходов. На вопрос обо всех источниках средств существования за последний год о наличии постоянной работы заявили 28,1% респондентов, временной работы – 46,9%, разовых и случайных заработков – 37,5%.<sup>86</sup>

Среднемесячный заработок до 1000 рублей (до ~\$32) имели 15,6% опрошенных, от 1 до 2 тысяч рублей (~\$33-\$66) – 6,3%, от 2 до 3 тысяч рублей (~\$64-\$100) – 12,5%, от 3 до 4 тысяч рублей (~\$100-\$133) – 6,3%; от 4 до 5 тысяч (~ \$133-\$166) – 6,3%. Т.е. менее \$200 зарабатывали 62,5% от общего числа респондентов, в том числе меньше \$100 – 33,4%, а около 20% имели доход менее прожиточного минимума. Трудовой доход свыше 6000 рублей (>\$200)<sup>87</sup> – 37,5%, в том числе от 9 до 18 тысяч рублей (\$300-\$600) – 28,1%.

Средний заработок работающих респондентов составил 5998 рубля (~\$200).<sup>88</sup>

46,9% опрошенных бездомных получали помощь от родных и знакомых, а 12,5% указали этот источник средств существования как основной.

---

<sup>86</sup> Суммарный ответ превышает 100%, т.к. при ответе на этот вопрос надо было назвать все источники доходов, и количество вариантов ответа ограничено не было.

<sup>87</sup> Эта сумма позволяет снимать дешевое жилье и минимально обеспечивать свои потребности одинокому человеку.

<sup>88</sup> Эта цифра выше реального среднего заработка бездомных. На деле доля низкодоходной группы выше, чем показало анкетирование, а высокодоходной группы ниже. Эта погрешность объясняется следующим. Исследование проводилось на базе Санкт-Петербургской благотворительной организации «Ночлежка» в процессе правового консультирования. Представители низкодоходной групп больше заняты поиском средств существования и в меньшей степени обладают временем, которое они могли бы затратить на получение консультаций. Их образ жизни больше соответствует стратегии выживания, адаптации к существующим условиям и меньше – стратегии развития и ресоциализации, а доля низкодоходной группы в общей структуре бездомности больше, чем среди обратившихся за правовой помощью. В большинстве регионов средний заработок бездомных будет еще ниже.

Факторы, определяющие численность бездомных

Даже при той колоссальной стигматизации, которая характерна для положения бездомных в России, они не являются изолированной (замкнутой) социальной группой наподобие индийских каст. В отличие от касты, численность которой в конкретный исторический период определяется исключительно ее собственными репродуктивными показателями и смертностью, численность бездомных определяется, прежде всего, тремя основными факторами:

- скоростью (массовостью) пополнения этой социальной группы за счет притока в нее представителей других социальных групп;
- скоростью (массовостью) оттока бездомных в другие социальные группы и, в первую очередь, скоростью (массовостью) ресоциализации бездомных в обществе, превращения их в рядовых обывателей, имеющих жилье на праве собственности или ином вещном праве;<sup>89</sup>
- смертностью.

Разумеется, репродукция внутри бездомного сообщества тоже играет определенную роль, но она не существенна по сравнению с определяющими факторами, указанными выше.

#### Выводы

Причины, по которым в России люди становятся и остаются бездомными, являются производными множества взаимосвязанных факторов, основными из которых являются политика, экономика и кризис института семьи.

Комплексный анализ причин бездомности и численности бездомных показывает, что уровень бездомности и длительность бездомного существования являются показателем того, насколько права человека, его свободы и интересы находятся в фокусе политики государства; того, какое место в системе ценностей элит, определяющих политику государства, занимает человек.

Формирование российской бездомности в масштабах и с особенностями, которые присущи ей сегодня, свидетельствует о том, что в стране отсутствует продуманная государственная политика профилактики бездомности и ресоциализации бездомных, что эти вопросы не являются значимыми для властей.

Ключевая роль и значимость семейных причин в формировании бездомности определяется огромным значением института семьи в формировании человека (воспитание, образование), обучении его взаимодействию с природой, государством и обществом, в выполнении иных социальных функций, сложившихся в процессе человеческой истории (помощь престарелым членам семьи, формирование жизненного пространства и др).

Невыполнение семьей своего предназначения приводит к различным негативным последствиям, в том числе к бездомности.

В условиях явной недостаточности государственных и общественных механизмов защиты прав и свобод человека значение семейного фактора в каждом конкретном случае становится решающим как в вопросах профилактики бездомности, так и в вопросах ресоциализации бездомного.

---

<sup>89</sup> Происходит отток бездомных и в другие социальные группы, но такие переходы из одной социальной группы в другую носят временный характер. Так будучи арестован, например, за «голодную кражу», бездомный начинает путешествие по различным социальным группам, находящимся в условиях несвободы (подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, осужденный), но если он не погибнет в системе учреждений Минюста РФ, то при освобождении он вновь станет бездомным. Поэтому, такие временные переходы в иные социальные группы практически не влияют на численность бездомных.

Следует признать, существуют две первопричины бездомности (ее источника):

- несовершенство государства и его законодательства; политику властей, обусловленную некомпетентностью, социофобиями и коррупционными интересами;
- кризис института семьи.

Остальные причины бездомности, по сути, являются лишь частными проявлениями совместного действия этих двух причин, и их скорее можно характеризовать как механизмы развития проблемы бездомности.

Если говорить о бездомности как о социальной болезни и провести аналогию с медициной, то указанные выше источники бездомности (первопричины) можно записать в графу «этиология», а остальные обстоятельства, порождающие бездомность – либо в графу «патогенез», либо в графу «факторы, влияющие на развитие и течение болезни».

## 5. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ БЕЗДОМНЫХ

Оценка социально-экономического положения бездомных проводилась путем его сравнения с положениями Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах (далее – Пакт).

### Статья 6 Пакта (Право на труд)

В Российской Федерации отсутствуют условия для реализации бездомными права на труд, в том числе права на участие в государственной службе. Бездомные не могут официально (легально) трудоустроиться. Это обусловлено тем, что в перечне документов, которые в соответствии со ст. 65 Трудового кодекса РФ необходимы для трудоустройства, указаны документы, которые не могут быть получены бездомными. Например, страховое свидетельство государственного пенсионного страхования, которое оформляется территориальным органом Пенсионного фонда по предъявлении документа, подтверждающего факт регистрации по месту жительства на территории, обслуживаемой соответствующим органом. Военнообязанные бездомные граждане не могут предъявить необходимый в соответствии со ст. 65 Трудового кодекса РФ документ о воинском учете, так как воинский учет осуществляется военными комиссариатами только по месту жительства.

Бездомные не имеют доступа к услугам системы профессионально-технического обучения и подготовки (нарушение п. 2 ст. 6 Пакта).

В рамках государственных программ социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, эти лица, в том числе утратившие жилье в связи с осуждением, могут получать помощь в трудоустройстве и профессиональном обучении и подготовке. Однако, на практике, условием включения в такие программы является регистрация по месту жительства или регистрация по месту пребывания (в том числе в специализированных центрах социальной адаптации). То есть на момент получения помощи в реализации прав, предусмотренных ст. 6 Пакта, эти люди уже имеют постоянное или временное жилье и не являются бездомными. Бездомные же доступа к таким программам не имеют.

### Статья 7 Пакта (Право на справедливые и благоприятные условия труда)

Не имея возможности легально трудиться, бездомные вынуждены работать без официального оформления трудовых отношений, то есть нелегально. Вынужденная нелегальность труда бездомных создает почву для их эксплуатации со стороны работодателей. Бездомные вынуждены соглашаться на оплату, которая ниже оплаты аналогичного труда «оседлых» (то есть имеющих регистрацию по месту жительства или по месту пребывания) граждан. Довольно широко распространен труд бездомных за еду и возможность неофициального проживания в принадлежащих работодателю помещениях. Налицо нарушение подпункта «i» пункта «а» ст. 7 Пакта.

Отсутствие официальных, надлежащим образом оформленных трудовых договоров позволяет работодателям не выполнять договоренностей об оплате, в том числе недоплачивать или даже полностью не выплачивать бездомным вознаграждение за выполненную работу. В большинстве случаев неофициальный заработок не обеспечивает удовлетворительного существования работающим бездомным, а при наличии у них семей – их семьям. Налицо нарушение подпункта «ii» пункта «а» ст. 7 Пакта.

Будучи лишены возможности легального труда, бездомные часто вынуждены соглашаться на любую работу, в том числе с нарушением требований безопасности и гигиены (нарушение пункта «b» ст. 7 Пакта). Эти нарушения являются типичными.

Нелегальный характер труда бездомных не позволяет им претендовать на соответствующее квалификации продвижение на более высокие должностные или квалификационные ступени (нарушение пункта «с» ст. 7 Пакта).

Нелегальный характер труда вынуждает бездомных соглашаться на работу с превышением установленной законом продолжительности рабочего дня и (или) продолжительности рабочей недели, а также на работу в выходные и праздничные дни без дополнительной оплаты за это. Практически никто из работающих бездомных не имеет оплачиваемого периодического отпуска (нарушение пункта «d» ст. 7 Пакта).

Таким образом, в Российской Федерации в отношении бездомных не выполняется ни одно из положений ст. 7 Пакта.

#### Статья 8 Пакта (Права профсоюзов)

В Российской Федерации бездомным не обеспечена возможность реализации права для осуществления и защиты своих экономических и социальных прав, в том числе трудовых, создавать профессиональные союзы и вступать в таковые (нарушение подпункта «а» п. 1 ст. 8 Пакта).

Создание бездомными профсоюза в Российской Федерации практически невозможно. Самым очевидным препятствием на пути осуществления бездомными права на создание профсоюзов является требование указывать место жительства (адреса) учредителей, содержащееся в Приказе Министерства юстиции РФ от 12.07.2002 года № 199 «Об утверждении форм документов, применяемых при государственной регистрации торгово-промышленной палаты, общественного объединения и религиозной организации в качестве юридического лица». Очевидно, что бездомные не могут выполнить это

требование и указать официальное место жительства, а значит и лишены возможности зарегистрировать некоммерческую организацию в виде профсоюза.

Создание бездомными профессиональных союзов невозможно также из-за того, что п. 2 ст. 7 Федерального закона от 12.01.1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях их деятельности» предусматривает, что в уставе профессионального союза должны быть указаны категории и профессиональные группы объединяемых граждан. Бездомные являются социальной группой (категорией) граждан, объединяющей представителей различных профессий, и их деление по профессиональным группам неоправданно, так как нарушение социальных и экономических прав и интересов бездомных, их дискриминация происходит именно по социальному признаку (бездомность, отсутствие регистрации по месту жительства) и никоим образом не связано с их принадлежностью к той или иной профессиональной группе. Следовательно, социальные и экономические права и интересы бездомных должны рассматриваться и защищаться как права и интересы представителей социальной группы, вне зависимости от их принадлежности к той или иной профессиональной группе.

Практически невозможно и вступление бездомных в существующие профессиональные союзы. Это связано с тем, что профессиональные союзы защищают права граждан, работающих в определенных отраслях народного хозяйства (например, профсоюз медицинских работников) или осуществляющих иную деятельность (например, студенческий профсоюз, профсоюзы предпринимателей). То есть, критерием для приема граждан в профессиональный союз является их участие в определенной деятельности (работа, учеба). Поскольку у бездомных отсутствует возможность легального доступа к различным видам незапрещенной законом деятельности, направленной на осуществление социальных и экономических прав и интересов, они не подпадают под существующие в российских профсоюзах критерии членства, и не могут вступить в них. Эти критерии определяются не только их уставами самих профсоюзов, в первую очередь, эти критерии определяются законодательством (ст. 3 Федерального закона от 12.01.1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»)

Нелегальный характер труда бездомных лишает их возможности в установленном законом порядке защищать связанные с трудом социально-экономические права, в том числе путем забастовок (нарушение подпункта «d» пункта 1 ст. 8 Пакта).

Статья 9 Пакта (Право на социальное обеспечение)

1. Существовавшее до последнего времени законодательство и правоприменительная практика не предусматривали механизм назначения и выплаты пенсий бездомным, достигшим пенсионного возраста, инвалидизированным (стойкая утрата трудоспособности) или имеющим иные основания для пенсионного обеспечения.

2. В своем определении от 01.03.2001 года Конституционный Суд Российской Федерации установил: «Правоприменительная практика свидетельствует о том, что назначение пенсии связывается... с регистрацией по месту жительства в Российской Федерации,

которая, таким образом, и предопределяет возможность реализации гражданином права на пенсионное обеспечение».<sup>90</sup>

3. Несмотря на существенные изменения, произошедшие в порядке оформления и назначения пенсий в 2002 году в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 15.12.2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и Федерального закона от 17.12.2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» оформление пенсий бездомными весьма проблематично.

4. Действующими с 05.06.2002 года Правилами обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета пенсии, перехода с одной пенсии на другую<sup>91</sup> прямо предусмотрено, что под их действие «подпадают граждане Российской Федерации, не имеющие постоянного места жительства на территории Российской Федерации, при наличии у них права на пенсию по законодательству Российской Федерации»<sup>92</sup>, а также, что «граждане Российской Федерации, не имеющие подтвержденного регистрацией места жительства и места пребывания, подают заявление о назначении пенсии в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации по месту своего фактического проживания»<sup>93</sup>.

5. Документом, подтверждающим место фактического проживания гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, является его личное заявление<sup>94</sup>, однако, понятие «место фактического проживания» не дефинировано ни российским законодателем, ни Правительством, ни ведомствами издавшими указанные Порядок и Перечень. Отсутствие правового определения этого понятия создает широчайшее поле для нарушений прав бездомных граждан на получение пенсий, установленных законом, так как позволяет чиновнику либо решать этот вопрос по своему усмотрению, либо, ссылаясь на отсутствие в законодательстве определения понятия «место фактического проживания», не решать его вовсе.

6. Нелегальный характер труда лишает бездомных возможности производить из своей заработной платы установленные законом отчисления в пенсионный фонд. Как следствие, сегодняшние бездомные, даже если они обретут жилище, в будущем не смогут получать накопительную часть пенсии, которая должна была бы сформироваться у них за то время что они трудились, будучи бездомны. Перспектива нищеты бездомных в случае утраты ими трудоспособности в связи с возрастом, травмами или болезнью запрограммирована самой системой государственного пенсионного страхования.

---

<sup>90</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.03.2001 года № 49-О по жалобам граждан В.Я. Мартенса и Л.С. Столпнер на нарушение их конституционных прав положениями статей 4 и 117 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации».

<sup>91</sup> Правила обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с федеральными законами "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" /утверждены Постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27.02.2002 года № 17/19пб; зарегистрированы в Минюсте РФ 31.05.2002 года - регистрационный № 3491; опубликованы в "Российской газете" от 05.06.2002 года, № 100 (2968).

<sup>92</sup> Пункт 2 Правил.

<sup>93</sup> Пункт 6 Правил.

<sup>94</sup> Пункт 15 Перечня.

7. Таким образом, в России не созданы условия для реализации бездомными прав, предусмотренных ст. 9 Пакта.

#### Статья 10 Пакта (Защита семьи)

8. Охрана и помощь, предоставляемые семье, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании (п. 1 ст. 10 Пакта), недоступны для бездомных.

9. Отсутствие регистрации по месту жительства не позволяет бездомным женщинам пользоваться услугами женских консультаций.<sup>95</sup> Существующая практика предполагает, что все женщины периодически обследуются в указанных консультациях, а также, что беременные женщины становятся там на учет. В консультации беременную женщину обследуют и оказывают ей помощь в подготовке к рождению ребенка.<sup>96</sup> В женской консультации также обследуют женщину в послеродовом периоде и, если нужно, оказывают медицинскую помощь. При необходимости женские консультации направляют женщин в соответствующие стационарные лечебные заведения.

10. Однако женские консультации обслуживают только тех женщин, которые имеют полисы обязательного медицинского страхования (ОМС).<sup>97</sup> Бездомные беременные женщины из-за отсутствия регистрации по месту жительства не могут получить полисы ОМС и, как следствие, не могут встать на учет в женских консультациях, получить соответствующее обследование и в необходимых случаях лечение. Они лишены возможности пользоваться услугами женских консультаций как в дородовой, так и в послеродовой период.

11. Из-за недостатка средств подавляющее большинство бездомных женщин не может пользоваться платными (то есть, оплачиваемыми самими пациентами) услугами медицинских учреждений.

12. Результатом недоступности для бездомных женщин квалифицированной и специализированной медицинской помощи являются не только осложнения в родах, дородовом и послеродовом периоде, но также повышенный уровень врожденных заболеваний у новорожденных, рожденных бездомными матерями, в том числе тех заболеваний, возникновение и (или) развитие которых можно легко предупредить за счет своевременных диагностических, профилактических и лечебных мероприятий.

13. В связи с нелегальным характером труда работающим бездомным женщинам в дородовом и послеродовом периоде не предоставляется оплачиваемый отпуск или отпуск

---

<sup>95</sup> Женские консультации – специализированные амбулаторные лечебно-профилактические медицинские учреждения, деятельность которых направлена на поддержание репродуктивного здоровья женщин, профилактику и лечение заболеваний женских репродуктивных органов, подготовку женщин к материнству, профилактику патологий плода и перенатальных заболеваний.

<sup>96</sup> Обследование включает в себя проверку на ВИЧ-СПИД, сифилис, другие венерические заболевания и скрытые инфекции, и др. Существуют даже единовременные пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности. Эти пособия призваны стимулировать раннее обращение беременных в женские консультации.

<sup>97</sup> Полис обязательного медицинского страхования выдается территориальными органами и страховыми медицинскими компаниями по месту жительства (фактически – по месту регистрации) граждан.

с какими бы то ни было пособиями по социальному обеспечению. Бездомная женщина не может рассчитывать на облегчение условий труда в связи с беременностью. Беременность и роды означают для бездомной женщины потерю ее нелегальной работы.

14. Положение п. 2 ст. 10 Пакта в России в отношении бездомных женщин не исполняется. Бездомные женщины дискриминированы по признаку отсутствия регистрации по месту жительства.

15. Бездомные (т.е. не имеющие регистрации по месту жительства) дети и подростки дискриминированы с самого рождения. Система детских пособий и компенсационных выплат для детей предусматривает их назначение и выплату по месту жительства. Некоторые виды пособий назначаются и выплачиваются по месту работы родителей. Поскольку бездомные родители не имеют возможности легального трудоустройства (см. п. 1 настоящего Доклада), то и эти пособия они не получают.

16. Проблему представляет устройство бездомных детей в муниципальные дошкольные учреждения и учреждения общего образования. Подавляющее большинство бездомных родителей не имеют средств для оплаты услуг частных образовательных и дошкольных учреждений.

17. Бездомные дети, так же, как их бездомные родители, не могут получить полис ОМС, что создает большие сложности в получении медицинской помощи и медицинского обслуживания.

18. Бездомные дети раннего дошкольного возраста не обеспечиваются специальным бесплатным питанием, которое в соответствии с законодательством положено детям этого возраста.

19. В тех случаях, когда законодательством предусмотрено предоставление детям бесплатных лекарств, бездомные дети лишены возможности реализации такого права.

20. Бездомные дети дискриминированы в других областях социальной защиты и помощи. Положение бездомных детей в России не соответствует требованиям п. 3 ст. 10 Пакта.

Статья 11 Пакта (Право на достаточный жизненный уровень)

21. Рыночные отношения в вопросах приобретения жилых помещений и прав на них в России до сих пор не развиты. Большая часть россиян, нуждающихся в улучшении жилищных условий, не имеет достаточных средств для такого улучшения за счет совершения сделок на рынке недвижимости и вынуждены ожидать предоставления им муниципального жилья. Для получения муниципального жилья граждане должны обратиться в органы по учету и распределению жилья для постановки на учет. Одним из обязательных условий постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий является длительное (как правило, более 10 лет) проживание в данном населенном пункте на момент обращения в органы по учету и распределению жилья. В качестве документа, подтверждающего факт и срок проживания в населенном пункте, признается справка о регистрации по месту жительства. Не имея регистрации по месту жительства, невозможно встать на учет для получения жилья и как следствие большинство бездомных в современной России не может претендовать на получение какого-либо жилья

от государства или муниципальных образований. Вместе с тем, экономическая ситуация не позволяет бездомным самостоятельно приобретать или строить жилье, в том числе с использованием кредитных схем. Даже в тех случаях, когда бездомный имеет неоспоримое право на получение жилья, фактически это означает лишь «право» состоять на учете нуждающихся в получении жилья. Чаще всего это происходит из-за отсутствия законодательной регламентации сроков предоставления жилья. Право по сути превращается в фикцию.

22. Особую озабоченность в вопросах обеспечения жильем вызывает положение детей-сирот и детей, лишенных попечения родителей. Жилищное законодательство России предусматривает, что «детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, гражданам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании их пребывания в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, учреждениях здравоохранения, стационарных учреждениях социального обслуживания и других учреждениях независимо от форм собственности для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в приемных семьях, детских домах семейного типа, у родственников, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации либо по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, - если им не могут быть возвращены жилые помещения, которые они ранее занимали».<sup>98</sup> В практической работе неоднократно приходится сталкиваться с ситуациями, когда лицам, поступившим в государственные детские учреждения из роддомов (например, так называемым отказным детям), после окончания детских учреждений отказывают во внеочередном предоставлении жилья на том основании, что до момента поступления в детское учреждение они не имели жилплощади, и вопрос о возможности возврата помещения не стоит, поскольку оно не отходило государству или местному самоуправлению.

23. Отношение государственных властей к этим с рождения обездоленным гражданам наглядно иллюстрирует следующая выдержка из интервью с видным политиком Павлом Крашенинниковым<sup>99</sup>. Отвечая на вопрос об обеспечении жильем лиц, со дня рождения оказавшихся в детском доме и не знающих своих родителей, г-н Крашенинников сказал: «Дело в том, что ныне действующий ЖК никаких льгот в получении жилья для этой категории граждан не предусматривает. Они обеспечиваются жильем на общих основаниях. Мы же не предусмотрели их отдельной строкой в перечне имеющих право на бесплатное получение жилья по той же причине, что и многодетных. Молодой человек, вышедший из детдома или интерната, скорее всего пополнит армию малоимущих, а следовательно, попадет и в очередь на получение бесплатного жилья»<sup>100</sup>. С момента интервью прошло 8 лет, но в этом вопросе ничего не изменилось. Остается констатировать, что государство совершенно сознательно заложило в законодательство норму, открыто дискриминирующую тех, кто с самого рождения был ущемлен, тех, кто наиболее безответен. Вопрос о том, как долго и, самое главное, где такие выпускники детских учреждений должны ожидать подхода очереди на получение бесплатного жилья, ответа не имеет.

---

<sup>98</sup> Пункт 2 статьи 37 Жилищного кодекса РСФСР (в редакции Федерального закона от 28.03.1998 года № 45-ФЗ).

<sup>99</sup> В то время начальник Управления гражданского и экономического законодательства Министерства юстиции РФ. В настоящее время - председатель Комитета по законодательству Государственной думы, один из лидеров Союза Правых Сил (СПС).

<sup>100</sup> Петухова Л. Этот острый жилищный вопрос // «Человек и закон». 1995. № 5. С. 49-50.

24. Многие дети-сироты и дети, лишенные попечения родителей остаются необеспеченными жильем из-за своей неинформированности о правах и механизмах их реализации.

25. Таким образом, положение п. 1 ст. 11 Пакта, предусматривающее «право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище и на непрерывное улучшение условий жизни», на фоне российских реалий бездомного существования остается абсолютно декларативным и не выполняется.

26. Смертность бездомных от алиментарной кахексии (голода) наглядно демонстрирует несоответствие положения бездомных п. 2 ст. 11 Пакта, предусматривающему право каждого человека на свободу от голода.

### Статья 12 Пакта (Охрана здоровья)

27. Бездомные фактически исключены из государственной системы мер, направленных на полное осуществление права каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (п. 1 ст. 12 Пакта), в том числе им недоступны мероприятия, необходимые для сокращения мертворождаемости и детской смертности, для здорового развития ребенка (подпункт «а» п. 2 ст. 12 Пакта), для улучшения гигиены внешней среды и гигиены труда (подпункт «b» п. 2 ст. 12 Пакта), для предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними (подпункт «с» п. 2 ст. 12 Пакта). Существующие в России правовые и экономические условия не обеспечивают бездомным медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни даже на уровне минимальных стандартов и нормативов (подпункт «d» п. 2 ст. 12 Пакта). Невозможность получения бездомными полисов ОМС делает недоступной для них даже неотложную стоматологическую помощь, оплачиваемую из фонда ОМС.<sup>101</sup> Бездомные, страдающие заболеваниями зубов и десен, обречены на пытку

### Статья 15 Пакта (Права в области культуры и науки)

28. Социальное, экономическое и правовое положение бездомных в современной России существенно снижает возможность их участия в культурной жизни (подпункт «а» п. 1 ст. 15 Пакта),<sup>102</sup> пользования результатами научного прогресса и их практического применения (подпункт «b» п. 1 ст. 15 Пакта). Для бездомных существенно снижена возможность занятия научной деятельностью, литературным или художественным трудом. Существующая система паспортизации населения делает для значительной части бездомных невозможным получение документов, удостоверяющих личность. Их отсутствие становится непреодолимым препятствием для использования бездомными произведений (трудов), авторами которых они являются, и защитой связанных с этими произведениями интересов<sup>103</sup> (подпункт «с» п. 1 ст. 15 Пакта), а также участия в

<sup>101</sup> Неотложная стоматологическая помощь оказывается при острой зубной боли.

<sup>102</sup> Например, не имея регистрации по месту жительства, невозможно в полном объеме пользоваться услугами библиотек.

<sup>103</sup> Например, они не могут заключить с издательством договор на публикацию произведения, не могут запатентовать открытие или изобретение. Соответственно, они не могут легально зарабатывать себе на жизнь художественным, литературным или научным творчеством.

международных контактах и сотрудничестве в научной и культурной областях, польза развития которых признается п. 4 ст. 15 Пакта.

#### Выводы

Положение бездомных в Российской Федерации не соответствует правилам части III Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет Федерации), Правительство, Президент России, власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления своими действиями и решениями фактически исключили бездомных из легальных социально-экономических процессов и программ, призванных обеспечивать нормальное существование населения, реализацию экономических, социальных и культурных прав людей. В том числе, лишает бездомных возможности за счет собственного легального труда обеспечивать себя.

Вышеизложенное в полной мере относится также к постоянно проживающим на территории Российской Федерации лицам без гражданства, а также лицам, которые в силу различных причин не могут подтвердить свою принадлежность к гражданству России.

## 6. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ БЕЗДОМНЫХ

### Избирательное право

В соответствии со ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Равенство прав граждан закреплено ст. 19 Конституции РФ. Частью 2 ст. 19 Конституции РФ предусмотрена государственная гарантия прав и свобод граждан независимо от их имущественного положения и места жительства.

Принцип равенства избирательных прав граждан вытекает из положений части 1 ст. 19 Конституции РФ и прямо предусмотрен ст.ст. 3 (п.1), 4 (п.2), 5 (п.1) Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Частью 3 ст. 55 Конституции РФ предусмотрено, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Исходя из смысла этой конституционной нормы, такое ограничение должно носить характер конкретного запрета.<sup>104</sup>

Частью 3 ст. 32 Конституции РФ предусмотрены два основания для ограничения избирательных прав: судебное признание гражданина недееспособным; пребывание гражданина в местах лишения свободы по приговору суда. Те же основания

---

<sup>104</sup> Этот вывод подтверждается существующим законодательством. Например, уголовный закон, ограничивая права и свободы граждан, связывает эти ограничения с противоправными действиями самих граждан. Они конкретизированы в законе, обусловлены общественной опасностью деяний, совершенных гражданами, и имеют целью, в том числе, обезопасить других граждан. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» четко оговаривает основания и порядок введения чрезвычайного положения и регламентирует перечень ограничиваемых в связи с его введением прав и свобод, а также пределы этих ограничений.

предусмотрены пунктом 3 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кроме того, п. 1 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» введен возрастной ценз для активного избирательного права, который совпадает с наступлением совершеннолетия и приобретением гражданином полной гражданской дееспособности (18 лет).<sup>105</sup>

Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ, Конституциями и законами республик в составе РФ (часть 2 ст. 3 Закона РФ от 25.06.1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Таким образом, бездомные должны наравне с другими гражданами в полном объеме беспрепятственно пользоваться избирательными правами, предусмотренными Конституцией РФ.

Однако, положения ст.ст. 4 (п. 4), 16 (п. 2), 17 (п.п. 4, 11) Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» фактически отсекают бездомных от электоральных процессов:

«Статья 4. Всеобщее избирательное право и право на участие в референдуме

...4. Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Статья 16. Регистрация (учет) избирателей, участников референдума

1. Регистрации (учету) подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, правом на участие в референдуме.

2. Основанием для регистрации (учета) избирателей, участников референдума является факт нахождения места жительства гражданина Российской Федерации на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок реализации права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации.

---

<sup>105</sup> Ст. 21 (п. 1) ГК РФ.

## Статья 17. Составление списков избирателей, участников референдума

...4. Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума на конкретном избирательном участке, участке референдума является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иным законом, и при условии нахождения места жительства на территории избирательного округа, где расположен избирательный участок, - факт временного пребывания на территории этого участка либо наличие у гражданина открепительного удостоверения. Факты нахождения места жительства либо временного пребывания гражданина на территории избирательного участка, избирательного округа устанавливаются органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

...11. ... В списке указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет - дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства избирателя, участника референдума. ...»

То есть активным избирательным правом закон наделяет только тех граждан, которые имеют место жительства на территории соответствующего избирательного округа, а факт нахождения места жительства на этой территории устанавливается органами регистрационного учета, т.е. подтверждается регистрацией.

Статья 2 Закона РФ от 25.06.1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» дает понятию «место жительства» следующее определение: «Место жительства – жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Из этого определения очевидно, что местом жительства является отвечающее определенным критериям недвижимое имущество, право на которое гражданин имеет как собственник или на иных законных основаниях (является правообладателем).

Таким образом, законодатель поставил возможность реализации гражданами Российской Федерации их права выбирать в прямую зависимость даже не от места их фактического проживания на территории избирательного округа, а от наличия у них прав на недвижимое имущество (жилое помещение), находящегося на соответствующей территории, – от их имущественного положения. То есть ввел своего рода имущественный ценз.

Аналогичные барьеры перед бездомными выдвигают и законодатели субъектов Российской Федерации. Таким образом, граждане, не обладающие правами на жилые помещения, в одних случаях фактически исключены из числа обладателей активного избирательного права, а в других - существенно ограничены в возможности его реализации.

Так, например, самарские законодатели лишили бездомных граждан России, проживающих в Самарской области, возможности участвовать в выборах главы муниципального образования или другого выборного должностного лица местного самоуправления<sup>106</sup>, выборах депутата Самарской Губернской Думы<sup>107</sup> и референдуме Самарской области<sup>108</sup>.

Проживающие в Республике Карелия бездомные лишены возможности избирать главу республики<sup>109</sup>, депутатов представительных органов и глав местного самоуправления.<sup>110</sup>

На практике, это происходит так.

А., совершеннолетний и не лишенный судом дееспособности гражданин Российской Федерации, не имеющий жилья и, как следствие, регистрации по месту жительства, с рождения проживающий в Санкт-Петербурге, в сентябре 2003 года, накануне выборов губернатора Санкт-Петербурга, обратился в избирательную комиссию Центрального административного района, на территории которого фактически проживает, с просьбой внести его в список избирателей и предоставить ему возможность проголосовать. Резолюция избиркома на заявлении гласила: «Отказано в связи с отсутствием регистрации по месту жительства».

На выборах депутатов Государственной Думы в декабре 2003 года в Санкт-Петербурге был создан специальный участок для голосования бездомных. Только там бездомные граждане могли принять участие в голосовании. Однако оно было ограничено

---

<sup>106</sup> «Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, **место жительства которого расположено на территории муниципального образования**, имеет право избирать главу муниципального образования, другое выборное должностное лицо местного самоуправления». (П. 1 ст. 6 Закона Самарской области от 10.12.2003 года № 112-ГД).

<sup>107</sup> «1. Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, **место жительства которого расположено на территории Самарской области**, имеет право избирать депутатов Думы по общеобластному избирательному округу.

2. Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, **место жительства которого расположено на территории одномандатного избирательного округа**, имеет право избирать депутата Думы по данному одномандатному избирательному округу». (Пп. 1 и 2 ст. 5 Закона Самарской области "О выборах депутатов Самарской Губернской Думы", принятого Самарской Губернской Думой 24.06.2003 года).

<sup>108</sup> «Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, **место жительства которого расположено на территории Самарской области**, имеет право голосовать на референдуме, а также участвовать в предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, настоящим Законом и проводимых законными методами иных действиях по подготовке и проведению референдума». (п. 1 ст. 5 Закона Самарской области от 10.12.2003 года № 116-ГД «О референдуме Самарской области»).

<sup>109</sup> «Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, **место жительства которого находится на территории Республики Карелия**, имеет право избирать Главу Республики Карелия». (П. 1 ст. 4 Закона Республики Карелия от 30.06.2003 года № 684-ЗРК "О выборах Главы Республики Карелия").

<sup>110</sup> «Право избирать депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия принадлежит гражданам Российской Федерации, достигшим 18 лет, **место жительства которых расположено в пределах соответствующего избирательного округа**». (П. 1 ст. 5 Закона Республики Карелия от 27.06.2003 года № 683-ЗРК "О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия")

голосованием по федеральным (партийным) спискам. Возможности проголосовать за кандидатов, выдвигавшихся по одномандатным округам, бездомным не предоставили.

Таким образом, следует признать, что несовершенство избирательного законодательства в комплексе с несовершенством законодательства, регламентирующего вопросы регистрации по месту жительства и по месту пребывания, при нежелании чиновников следуя духу и букве Конституции РФ напрямую применять ее нормы, приводит к существенной политической дискриминации бездомных.

Это противоречит не только Конституции РФ, но и международным договорам России. В частности ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 1 Протокола № 12 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Доступ к правосудию и механизмам судебной защиты и реализации прав

Бездомные дискриминированы в вопросах доступа к правосудию и механизмам судебной защиты и реализации своих прав. Эта дискриминация прямо заложена в существующем процессуальном законодательстве.

Гражданский процесс

Бездомные супруги лишены возможности в судебном порядке решить вопрос расторжения брака, так как согласно ст.ст. 28, 29 (п.4) ГПК РФ иск о расторжении брака подается в суд по месту жительства истца либо по месту жительства ответчика. Иных вариантов подсудности для этой категории дел закон не предусматривает.

В соответствии со ст. 266 ГПК РФ «заявление об установлении факта, имеющего юридическое значение, подается в суд по месту жительства заявителя, за исключением заявления об установлении факта владения и пользования недвижимым имуществом, которое подается в суд по месту нахождения недвижимого имущества». В результате этого бездомные лишены возможности в судебном порядке установить имеющие юридическое значение факты: родственных отношений; нахождения на иждивении; регистрации рождения, усыновления (удочерения), брака, расторжения брака, смерти; признания отцовства; принадлежности правоустанавливающих документов (за исключением воинских документов, паспорта и выдаваемых органами записи актов гражданского состояния свидетельств) лицу, имя, отчество или фамилия которого, указанные в документе, не совпадают с именем, отчеством или фамилией этого лица, указанными в паспорте или свидетельстве о рождении; несчастного случая; смерти в определенное время и при определенных обстоятельствах в случае отказа органов записи актов гражданского состояния в регистрации смерти; принятия наследства и места открытия наследства; других имеющих юридическое значение фактов.<sup>111</sup> Среди последних особо следует упомянуть факт постоянного проживания на территории Российской Федерации 06.02.1992 года, который имеет юридическое значение для определения принадлежности человека к российскому гражданству, что, в свою очередь, имеет определяющее значение в вопросе оформления паспорта.

---

<sup>111</sup> П. 2 ст. 264 ГПК РФ.

Бездомные лишены возможности в судебном порядке добиваться внесения исправлений или изменений в запись актов гражданского состояния, так как заявление о внесении исправлений или изменений в запись акта гражданского состояния подается в суд по месту жительства заявителя,<sup>112</sup> и другого варианта подсудности законодательством не предусмотрено.

Бездомные оказались дискриминированы в вопросах получения психиатрической помощи, что является одним из аспектов их дискриминации в вопросах реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ). Психиатрическое освидетельствование проводится для определения, страдает ли обследуемый психическим расстройством, нуждается ли он в психиатрической помощи, а также для решения вопроса о виде такой помощи. Психиатрические освидетельствования проводятся по просьбе или с согласия обследуемого.<sup>113</sup> В случае, когда человек, в отношении которого не известно, страдает он психическим расстройством или нет, совершает действия, дающие основания предполагать наличие у него тяжелого психического расстройства, обуславливающего его беспомощность (то есть неспособность самостоятельно удовлетворять основные жизненные потребности) или существенный вред его здоровью вследствие ухудшения психического состояния, если он будет оставлен без психиатрической помощи, решение о психиатрическом освидетельствовании этого человека без его согласия или без согласия его законного представителя принимается врачом-психиатром с санкции судьи.<sup>114</sup> Однако, если этот человек является бездомным, то с получением санкции судьи могут возникнуть юридические проблемы. Дело в том, что заявление врача-психиатра о принудительном психиатрическом освидетельствовании гражданина подается в суд по месту жительства гражданина.<sup>115</sup> Поскольку иного механизма отнесения дел о необходимости психиатрического обследования к подсудности того или иного суда законодательством не предусмотрено, в России нет суда, который по подсудности мог бы принять к рассмотрению такое дело в отношении бездомного гражданина. К каким последствиям это может привести, понятно из указанных выше оснований для принудительного обследования.

## Уголовный процесс

В вопросе заключения под стражу новый УПК РФ носит такой же явно дискриминационный характер в отношении бездомных, как и утративший силу УПК РСФСР: отсутствие определенного места жительства уже само по себе признается достаточным основанием для применения этой меры пресечения.<sup>116</sup>

Бездомные настолько стигматизированы в общественном сознании, в том числе в сознании законодателя, что в их отношении, по сути, применяется принцип объективного вменения, отрицаемый современным правом. По логике законодателя один только факт бездомности

---

<sup>112</sup> П. 2 ст. 307 ГПК РФ.

<sup>113</sup> Ст. 23 (части 1, 2) Закона РФ от 02.07.1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в ред. Федеральных законов от 21.07.1998 года № 117-ФЗ, от 25.07.2002 года № 116-ФЗ, от 10.01.2003 года № 15-ФЗ).

<sup>114</sup> Ст.ст. 23 (ч. 4), 24 (ч. 2) Закона РФ от 02.07.1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в ред. Федеральных законов от 21.07.1998 года № 117-ФЗ, от 25.07.2002 года № 116-ФЗ, от 10.01.2003 года № 15-ФЗ).

<sup>115</sup> Ст. 306 ГПК РФ.

<sup>116</sup> Пункт 1 части 1 ст. 108 УПК РФ.

дает достаточные основания «полагать, что обвиняемый: 1) скроется от дознания, предварительного следствия или суда; 2) может продолжать заниматься преступной деятельностью; 3) может угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу». Именно это и только это является основанием для избрания меры пресечения.<sup>117</sup> Бездомным, по сути, а priori вменяется намерение скрываться «от дознания, предварительного следствия или суда; ...продолжать заниматься преступной деятельностью; ...угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу». Абсурдность и дискриминационность такого взгляда на бездомных очевидна, если непредвзято оценивать указанную норму УПК.<sup>118</sup> Это еще один пример дискриминации бездомных по социальному признаку, еще один пример индустриального подхода к правоохранительной деятельности.

Объективности ради следует отметить, что возможность заключения бездомных под стражу на время дознания, предварительного следствия и суда, не является эксклюзивной находкой отечественного законодателя. Индустриальный подход к правоохранительной деятельности – реальность современного мира.<sup>119</sup> Однако, существуют механизмы, которые позволяют и при таком подходе избегать грубой дискриминации бездомных. Так, в Великобритании в случаях, когда обычный гражданин до приговора суда находится на свободе, бездомному, подозреваемому или обвиняемому в совершении такого же преступления, в качестве альтернативы предварительного заключения предлагается проживание в специальном социальном учреждении типа приюта, за пределы которого он в течение дня может беспрепятственно выходить.

#### Законодательство об административных правонарушениях

В 1991 году из Уголовного Кодекса РСФСР были исключены статьи 198 и 209, предусматривавшие уголовное наказание за проживание без прописки и занятие бродяжничеством или попрошайничеством либо ведение иного паразитического образа жизни.

Однако статья 178 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях<sup>120</sup>, предусматривающая наказание за проживание без прописки в виде предупреждения или

---

<sup>117</sup> Часть 1 ст. 97 УПК РФ.

<sup>118</sup> Сравните предусмотренные частью 1 ст. 108 УПК РФ основания для ареста лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении нетяжких преступлений. На одну доску ставятся, с одной стороны, объективная реальность, в большинстве случаев вообще не зависящая от воли человека – отсутствие определенного места жительства, а с другой – действия, совершенные по воле самого человека: его личность не установлена, так как он не дал о себе достоверных сведений; им нарушена ранее избранная мера пресечения; он скрылся от органов предварительного расследования или от суда.

<sup>119</sup> Тенденция индустриализации правоохранительной деятельности подробно описана известным норвежским криминологом Нильсом Кристи (Нильс Кристи. Борьба с преступностью как индустрия. Вперед к ГУЛАГу западного образца? М. 1999; Nils Christie. Crime control as industry. Towards GULAGS, Western Style? London & New York. 1993).

<sup>120</sup> Кодекса РСФСР об административных правонарушениях

Ст. 178 Проживание без паспорта или прописки

Проживание граждан... без прописки или регистрации - влечет предупреждение или наложение штрафа в размере ...

штрафа в размере до одной десятой минимального месячного размера оплаты труда, действовала вплоть до 2002 года.<sup>121</sup>

Статья 180 того же Кодекса предусматривала наказание за “допущение гражданами проживания в занимаемых ими жилых помещениях лиц ...без прописки или регистрации” в виде предупреждения или штрафа в размере до одной десятой минимального месячного размера оплаты труда.

В 2002 году вступил в силу новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 года № 195-ФЗ, в который были включены аналогичные нормы (статья 19.15).<sup>122</sup>

Следует учитывать, что штрафные санкции за указанные административные правонарушения налагаются во внесудебном порядке непосредственно органами внутренних дел. При этом правонарушением считается сам факт нахождения без регистрации в населенном пункте. Вопрос о том, есть у конкретного «нарушителя» возможность зарегистрироваться в каком-нибудь жилом помещении в каком-либо населенном пункте на территории Российской Федерации или нет, никем не исследуется и не рассматривается.

По сути дела в вопросе административного преследования за проживание без регистрации сложилась устойчивая практика объективного вменения, при которой для наложения взыскания достаточно одного лишь факта отсутствия регистрации. Субъективная сторона дела, от которой зависит квалификация поведения человека (виновное или невиновное поведение), при вынесении решения не исследуется.

В результате, бездомные повсеместно являются объектом административного преследования за отсутствие регистрации по месту жительства или по месту пребывания. В связи с этим уместно вспомнить две формулы дошедшие до нас из классического римского права: *Ad impossibilia nemo obligatur* - к невозможному никого не обязывают; *Impossibilium nulla obligatio* - невозможное не может вменяться в обязанность.

---

<sup>121</sup> Размер штрафа указан в соответствии с Законом Российской Федерации «О порядке перерасчета штрафов, предусмотренных Кодексом РСФСР об административных правонарушениях».

<sup>122</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статья 19.15. Проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации

1. Проживание или пребывание гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства –
2. влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере до одного минимального размера оплаты труда.
3. 2. Допущение лицом, ответственным за соблюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а равно допущение гражданином проживания в занимаемом им или в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении лиц без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства - влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от одного до трех минимальных размеров оплаты труда.

## Дискриминация бездомных в иных отраслях российского законодательства

Дискриминация бездомных присутствует практически во всех отраслях российского законодательства, регулирующих вопросы реализации людьми их прав и свобод. Вот лишь несколько примеров.

Статьей 11.1 Федерального закона от 24.11.1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 23.10.2003 года № 132-ФЗ предусмотрено, что «технические и иные средства реабилитации предоставляются инвалидам по месту их жительства соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами социальной защиты населения, здравоохранения, образования и другими органами), Фондом социального страхования Российской Федерации, а также иными заинтересованными организациями». Закон не предусматривает не связанный с местом жительства механизм обеспечения инвалидов необходимыми средствами реабилитации. В результате бездомные инвалиды фактически оказались вне рамок соответствующих государственных и муниципальных программ по обеспечению реабилитационными средствами.

Статьей 17 Федерального закона от 19.05.1995 года № 81-ФЗ установлено, что ежемесячное пособие на ребенка до достижения им возраста шестнадцати лет выплачивается органами социальной защиты населения по месту жительства семей с детьми. Других механизмов выплаты детских пособий законодательством не установлено, В результате этого бездомные дети лишены полагающиеся им государственной материальной поддержки.

Статья 32 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 года № 62-ФЗ предусматривает, что «заявление по вопросам гражданства Российской Федерации подается по месту жительства заявителя», что фактически отсекает бездомных, имеющих проблемы с вопросами гражданства, от механизмов решения этих вопросов.

Пункт 2 статьи 18 Федерального закона от 21.07.1997 года N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» устанавливает следующее требования к документам, представляемым на государственную регистрацию прав: «... Фамилии, имена и отчества физических лиц, адреса их мест жительства должны быть написаны полностью». То есть даже если бездомный сможет приобрести недвижимость, то при регистрации прав на нее у него могут возникнуть проблемы.

Аналогичные непреодолимые для бездомных дискриминационные барьеры можно встретить и в законодательствах субъектов Российской Федерации. Так, например, Закон Самарской области от 06.05.2000 года № 16-ГД «О социальной помощи в Самарской области», устанавливающий правовые, организационные и экономические основы оказания социальной помощи в Самарской области, прямо предусматривает, что действие этого закона «распространяется на граждан, имеющих место жительства на территории Самарской области».<sup>123</sup>

## Выводы

---

<sup>123</sup> Ст. 2 Закона Самарской области от 06.05.2000 года № 16-ГД «О социальной помощи в Самарской области»

Из сказанного очевидно, что бездомные в России подвергаются жесточайшей правовой дискриминации. Российский законодатель страдает своеобразной «слепотой» и при разработке норм, предусматривающих механизмы реализации прав и свобод человека и гражданина, «не видит» бездомных и, соответственно, не предусматривает таких механизмов реализации прав и свобод, которые с учетом специфики бездомного существования обеспечивали бы бездомным равные с прочими гражданами возможности. Но как только встает вопрос о преследовании (уголовном, административном), наш законодатель не просто обнаруживает бездомных наравне с прочими, но и всячески выделяет их, забывая при этом общепризнанные правовые принципы.

## 7. ФОРМИРОВАНИЕ ОБРАЗА БЕЗДОМНОГО

Тема бездомности и образ бездомного активно эксплуатируется в русскоязычных СМИ и Интернете. Анализ публикаций показал, что тема бездомности и образ бездомного используются не только для информирования читателей (зрителей, слушателей) о проблеме, ситуации, событии, но и для манипулирования массовым сознанием. При этом язык, которым СМИ говорят о бездомных, подпадает под определение «языка вражды» (Hate speech).

Типичные способы манипулирования

1. Опасные заголовки, например «Журналиста убил бомж. По ошибке», причем в статье фактически доказывается, что бомж<sup>124</sup> убийцей не был. Однако заголовок статьи говорит об обратном.
2. Миксты: в описании негативного явления представители различных социальных групп «смешиваются», но пропорция либо не указывается, либо указывается неточно (например, «30% преступлений совершаются бездомными или в отношении бездомных»). В результате такого смешивания опасность, исходящая от той или иной социальной группы, от того или иного явления, воспринимается как более значительная, чем на самом деле.
3. Подмена понятий «профилактика бездомности» и «ресоциализация бездомных» понятием «борьба с...». Например, борьба с бродяжничеством, борьба с попрошайничеством.
4. Свое видение выдается журналистом за «общеизвестные факты», а возможно и частые, но частные случаи – за характерные типологические черты, присущие всем представителям социальной группы.
5. Обобщение, создание «коллективного портрета» бездомного («все бомжи...», «большинство бомжей...», «многие бомжи...»).

---

<sup>124</sup> БОМЖ – аббревиатура словосочетания «без определенного места жительства». Так бездомных называли еще во времена СССР. Слово «бомж» и его производные (бомжина, бомжиха, бомжатник, бомжаторий, бомж-отель, бомжевать, бомжить, бомжеский, бомжовый, бомжатский, бомжовский, бомжеватый, бómжик, бомжара, бомжати́на) в настоящее время имеют явно негативный стилистический оттенок. Использование слова «бомж» и его производных является проявлением «языка вражды».

Этим в СМИ грешат не только журналисты. Интервьюируемые чиновники, преследуя свои карьерные и экономические цели, тоже любят создать «страшилку».

6. Противопоставление «нормальным» гражданам, а также другим группам социально-незащищенных людей. Кстати, этот прием используется не только в отношении бездомных (например, сироты противопоставляются ветеранам).

7. Выборка примеров негативных проявлений со стороны бездомных и фокусирование на них внимания аудитории. Например, говоря о преступлениях, из сотен дают 2-3 примера в качестве иллюстраций. Если среди сотен преступников будет хотя бы один бездомный, то он почти обязательно будет упомянут, причем с указанием его социального статуса.

8. Определение социального статуса человека по его внешнему виду и действиям. Например: «В мусорном баке рылся бомж...» Почему «бомж»? Журналист не видел его паспорт и не может с уверенностью утверждать, что у этого человека нет регистрации по месту жительства. Человек, роющийся в мусорных кучах, вовсе не обязательно бездомный.

9. Изложение фактов без указания причин. Например, указание на особый «аромат» бездомных без указания на то, что многие из них лишены элементарных возможностей соблюдать правила личной гигиены или существенно ограничены в этих возможностях.

10. Подтверждение правил так сказать «исключениями», типа: «но даже среди бомжей встречаются люди, которые следят за собой».

#### Цели манипулирования

Негативный образ бездомных в СМИ формируется и используется в следующих целях:

1. Политических: «Я стараюсь обезопасить моих избирателей от этих злых и опасных бомжей». «Я стараюсь для моих избирателей, но есть сложности, которые создают нехорошие люди - бомжи».

2. Экономических. Например, страшилка в виде образа «голодных бомжей» используется в материале, «ненавязчиво» побуждающем читателей кастрировать своих котов. Их пугают тем, что некастрированный кот сбежит на улицу, где его «подстерегают... голодные бомжи».

3. Самооправдание. Например, сотрудники милиции, оправдывая свою жестокость в отношении бездомных, создают образ «бомжа-монстра».

4. Сочетанных. Например, для обоснования необходимости усиления роли и увеличения финансирования органов МВД, которые борются с «бродягами».

Порой бездомность воспринимается журналистами как профессиональная деятельность («профессиональные бомжи») <sup>125</sup> или элемент иерархической структуры преступности, «низшая иерархия в преступном мире». <sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Анатолий МАРТЫНОВ. БОГАТЫЕ И БЕДНЫЕ. // Тульские известия (Тула).- 22.11.2002

<sup>126</sup> Константин Чаплин. 10 НОЯБРЯ - ДЕНЬ МИЛИЦИИ. // Берег (Воронеж).- 09.11.2002

Нередко встречаются случаи распространения в СМИ персональных данных и сведений о личной жизни бездомных, их медицинских диагнозах и пр. Отсутствие ссылок на то, что эти данные разглашаются с согласия героев публикации, а также указания на изменение имен и фамилий, свидетельствует, что СМИ использовало подлинные данные бездомных без их согласия. Это относится не только к текстовой информации, но и к изображениям бездомных (фотографии, телесюжеты).

Из публикаций видно, что зачастую персональную информацию, сведения о личной жизни и медицинских диагнозах журналистам сообщают те, кто в своей профессиональной деятельности сталкивается с бездомными (сотрудники ночлежных домов, центров реабилитации, милиции и т.д.).

Это вопрос не только профессиональной этики или квалификации - это неуважение к Конституции, согласно которой «каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени» (часть 1 статьи 23 Конституции РФ), а распространение информации о частной жизни лица без его согласия недопустимо (часть 1 статьи 24 Конституции РФ).

## 8. ГОСУДАРСТВЕННАЯ И НЕГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМЫ ПОМОЩИ БЕЗДОМНЫМ

Анализ действий федеральных и московских (городских) властей во время захвата заложников на мюзикле «Норд-Ост» в октябре 2002 года показал, что в случае, когда власть воспринимает угрозу жизни и здоровью граждан как угрозу собственному престижу, она способна к решительным действиям, мобилизации значительных ресурсов (финансовых, организационных, технических, людских и иных). Политическая воля властей проявляется в достаточно согласованных и конкретных действиях, направленных на ликвидацию такой ситуации. Задачи, связанные с этим, становятся для власти первоочередными. Однако в том случае, когда опасность для жизни и здоровья людей не ощущается властью как угроза своему престижу, она не предпринимает сколько-нибудь значительных и эффективных действий. Ежегодно в Российской Федерации от переохлаждения и голода умирают тысячи бездомных (только в Москве в 2003 году от переохлаждения умерло более 400 бездомных). И в этом году с наступлением холодной погоды в СМИ вновь появились многочисленные сообщения о смерти бездомных от переохлаждения. Данные об этом присутствуют в медицинской статистике и статистике моргов судебно-медицинской экспертизы. Но власть практически не реагирует на эту ситуацию: нет государственных программ, направленных на предотвращение гибели бездомных от голода и холода. Существующая государственная система профилактики бездомности и социальной помощи бездомным не соответствует масштабам и природе проблемы и, судя по темпу и характеристикам развития этой системы, не предполагает сколько-нибудь заметной эффективности.

Индикаторами при оценке существующих систем профилактики бездомности и ресоциализации бездомных могут служить показатели, характеризующие: скорость (массовость) пополнения этой социальной группы за счет притока в нее представителей других социальных групп; скорость (массовость) оттока бездомных в другие социальные группы и, в первую очередь, ресоциализации бездомных в обществе; смертность (с учетом причин); средняя продолжительность бездомного существования.

Показателем эффективности системы социальной адаптации бездомных является возможность реализации бездомными своих политических, экономических (в том числе трудовых), культурных, социальных, семейных и иных прав и свобод.

Низкая эффективность государственных и муниципальных систем социальной помощи бездомным объясняется, в том числе, тем, что эти системы не учитывают особенности бездомных (демографических, психологических и т.п.). Например, несмотря на государственные гарантии поддержки семьи, в России нет учреждений для бездомных, где семья, потерявшая жилье, могла бы проживать совместно. Бездомная семья, не имеющая возможности неофициально снимать жилье либо жить (ночевать) у родственников или знакомых, вынуждена будет разойтись по разным учреждениям. Взрослые, возможно, смогут устроиться в приюты или ночлежки, ребенок, скорее всего, попадет в детское учреждение интернатного типа.

Другой пример. В Санкт-Петербурге и Москве НГО удалось добиться от властей открытия специализированных медицинских пунктов для бездомных (по одному на город). Конечно, это достижение по сравнению с ситуацией, когда амбулаторную помощь бездомному получить вообще негде. Однако если сравнивать с нормальной системой амбулаторной помощи обычным гражданам, то станет очевидно, что эти, хотя и необходимые, учреждения не могут в полной мере выполнять функции обычных поликлиник. Достаточно подсчитать, сколько времени и средств должен затратить больной бездомный, обитающий в противоположном конце Москвы или Санкт-Петербурга, чтобы доехать до медпункта. Во многих случаях он просто не сможет добраться туда.

Система оказания правовой помощи бездомным практически отсутствует.

Негосударственная система помощи бездомным также явно неспособна оказать существенное влияние на состояние проблемы и положение бездомных. НГО, оказывающие помощь бездомным, немногочисленны, что связано, прежде всего, со стигматизацией образа бездомного и, как следствие, немногочисленностью тех людей, которые могут и хотят помочь бездомным. Помогающие этой категории НГО очень ограничены в средствах, так как трудно найти спонсора для их проектов.<sup>127</sup> Кроме того, у организаций, помогающих бездомным, как правило, существуют проблемы с получением помещений в тех районах, где концентрируются бездомные и где работа с ними давала бы максимальный результат.<sup>128</sup>

## 9. ПРОБЛЕМА СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ ВЫБОРКИ ПРИ ИССЛЕДОВАНИИ БЕЗДОМНЫХ

---

<sup>127</sup> С точки зрения PR, бездомные, как объект благотворительности явно проигрывают по привлекательности для спонсоров большинству категорий нуждающихся (ветеранам, детям, инвалидам и т.д.).

<sup>128</sup> Большинство бездомных, особенно в больших городах, обитает, как правило, в центральных районах, где им легче найти себе приют и источники средств существования. В то же время, с одной стороны, власти всячески стремятся удалить бездомных если не со своей территории, то хотя бы на ее периферию (это заметно, например, по расположению большинства приютов и ночлежек), а с другой – цены на недвижимость в центре городов выше, чем на окраинах, и властям выгодна максимальная коммерциализация центральных районов. В связи с этим получить в центре города помещение под программы помощи бездомным очень сложно.

Одной из самых существенных проблем исследования оказалась проблема социологической выборки. Знакомясь с трудами других исследователей бездомности, я неизменно обращал внимание на выборки, которыми они пользовались (жильцов приюта; посетителей бесплатной столовой; обитателей свалки и т.п.). Каждая из них позволяла так или иначе изучать жизнь какой-то одной группы бездомных, однако я не нашел ни одной выборки, позволяющей сделать достоверный срез российской бездомности, проходящий через все ее слои. Имея почти десятилетнюю практику в качестве консультанта по социально-правовым вопросам и постоянно в своей работе сталкиваясь с обращающимися за правовой помощью представителями всех групп бездомных - от опустившихся обитателей дна, олицетворяющих собой народное восприятие понятия «бомж», до людей, по уровню доходов входящих в middle-class, от бывших уголовников до докторов наук и заслуженных артистов, - я предполагал, что именно правовое консультирование послужит той базой, которая позволит сделать достоверную выборку, равномерно (пропорционально) затрагивающую все слои, все группы людей погруженных в бездомность.

Однако это оказалось не так. Анализ анкет показал, что хотя за правовой помощью действительно обращались представители различных социальных групп бездомных, и это позволило выявить проблемы и специфики всех этих групп, но соотношение представителей этих групп явно не соответствовало структуре бездомности. Например, доля лиц, освобожденных от отбывания наказания оказалась на порядок ниже реальной. В то же время, средний уровень заработков (трудовых доходов) работающих респондентов составил 5998 рубля (~\$200), а трудовой доход свыше 6000 рублей (>\$200) имели 37,5%, в том числе от 9 до 18 тысяч рублей (\$300-\$600) – 28,1% опрошенных. Таким образом, правовые консультации получили преимущественно представители высокодоходной группы бездомных.

Это объясняется тем, что представители низкодоходной группы больше заняты поиском средств существования и в меньшей степени ресурсами, которые они могли бы затратить на получение консультаций.<sup>129</sup> Их образ жизни больше соответствует стратегии выживания и адаптации к условиям бездомного существования<sup>130</sup> и меньше – стратегии ресоциализации<sup>131</sup>, а доля низкодоходной группы в общей структуре бездомности больше, чем среди обратившихся за правовой помощью.

Эти данные исследования подтверждают высказанный ранее тезис о недоступности для большинства бездомных даже бесплатных услуг.<sup>132</sup>

## Выводы из анализа проблемы социологической выборки

---

<sup>129</sup> Временем, которое необходимо затратить на посещения консультанта, и финансами, которые необходимы для проезда на консультации.

<sup>130</sup> При стратегии выживания практически всё время и все усилия тратятся на удовлетворение минимальных потребностей, связанных с физическим выживанием. Найти безопасное место ночлега, утолить голод, спастись от холода и т.п. – проблемы, которые бездомному в «придонном слое» необходимо решать каждый день. Если у бездомного не остается ресурсов (физических, финансовых, душевных) на решение других проблем, он замыкается в рамках стратегии выживания.

<sup>131</sup> Стратегия ресоциализации предполагает, что у бездомного хватает ресурсов не только для того, чтобы решать проблему физического выживания, но и остаются некоторые ресурсы (время, деньги, душевные силы), которые он использует для решения вопросов, связанных с ресоциализацией.

<sup>132</sup> В главе «ГОСУДАРСТВЕННАЯ И НЕГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМЫ ПОМОЩИ БЕЗДОМНЫМ» речь шла о доступности для бездомных амбулаторной медицинской помощи.

Если целью деятельности государственных и негосударственных социальных служб является ресоциализация максимально возможного числа бездомных, то задачей этих служб будет не просто предоставление некоего набора услуг (ночлег, питание, одежда, консультации и др.), но и содействие тем бездомным, кто под влиянием целого ряда факторов неосознанно выбрал стратегию выживания, в смене ее на стратегию ресоциализации. Для выполнения этой задачи необходимо сделать услуги, содействующие повышению бездомными своего социального статуса (в том числе квалифицированную юридическую помощь), не только бесплатными, но и действительно доступными (в самом широком смысле этого понятия).

Решением этой задачи является приближение помощи к бездомным. Помощь должна идти к тому, кто в ней нуждается вне зависимости от того, сознает он ее необходимость или нет. Социальная работа с бездомными должна осуществляться там, где они есть.

Зачастую выбор стратегии выживания становится результатом безысходности бездомного существования. Говорить о свободном или осознанном выборе такой стратегии нельзя, ибо воля человека живущего по этой стратегии не свободна. По сути – это выбор без выбора. Однако в целом ряде случаев эта безысходность мнимая. Человек просто не видит выхода, ощущает свою ситуацию как безысходную. Если показать ему реальный выход из положения, то он, возможно, найдет в себе силы сменить свою личную стратегию с выживания на ресоциализацию.

Для того, чтобы помочь бездомным, существующим в рамках стратегии выживания сменить стратегию, необходимо совместить услуги, востребованные в рамках стратегии ресоциализации, с услугами, востребованными в рамках стратегии выживания (например, оказывать правовую и психологическую помощь непосредственно в местах обитания бездомных,<sup>133</sup> в благотворительных столовых и т.п.).

Важнейшим условием для изменения личной стратегии является изменение качества жизни бездомного. Если в результате получения помощи качество жизни бездомного не меняется, трудно ожидать позитивного изменения его личной стратегии.

Говоря о бездомном как о социальном больном, социальном инвалиде, уместно будет вспомнить один из основных врачебных принципов: «Лечить надо не болезнь, а больного». В каждом конкретном случае с каждым конкретным бездомным должна разрабатываться индивидуальная программа ресоциализации, учитывающая как правовые аспекты конкретной ситуации, в которой оказался человек, так и его личные качества (состояние здоровья, уровень интеллекта, темперамент и т.п.).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование со всей очевидностью показало, что социальное, экономическое, политическое и правовое положение бездомных в современной России является крайне неудовлетворительным. Его основные характеристики - стигматизация и дискриминация. Социальное и правовое положение бездомных не является неизменным. Только за время исследования российское законодательство претерпело ряд существенных изменений, оказавших влияние на проблему бездомности и перспективы ее развития. Изменения законодательства о гражданстве, пенсионного, уголовно-процессуального, гражданского процессуального законодательства и т.п. – все это прямо либо косвенно влияет на положение бездомных и развитие проблемы бездомности.

---

<sup>133</sup> Например, на вокзалах или недалеко от них.

С моей точки зрения, целесообразно формирование двухуровневой стратегии ресоциализации бездомных: на макроуровне должны формироваться и реализовываться законодательство и социальные программы, создающие условия для ресоциализации, в том числе, обеспечивающие для бездомных доступность социальных услуг и правовой помощи, а на микроуровне (на уровне работы с конкретным бездомным человеком) – формироваться и реализовываться индивидуальные программы ресоциализации. Несмотря на отдельные действия и заявления российских властей, в целом отношение власти к проблеме бездомности и бездомным не позволяет надеяться на скорое и существенное улучшение социально-экономического и правового положения бездомных в России.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеева Л.С. Бездомные как объект социальной дискредитации // Социс - социологические исследования (Москва). 23.09.2003
2. Андриенко Ю.В., Аренд Р. Преступность — проклятие свободы? (Как развивалась преступность в России в переходный период) // "Экономическая теория преступлений и наказаний". №4-2/2002.
3. Гурвич И.Н. Исторические тенденции в алкоголизации населения России (по материалам государственной статистики XIX - XX вв.)  
<http://www.narcom.ru/ideas/socio/3.html>
4. Данные Московского отделения Международной гуманитарной организации «Врачи без границ», 1999-2000.
5. Данные обследования бездомных. СПб РБОО «Ночлежка». 1999.
6. Данные Санкт-Петербургского отделения Международной гуманитарной организации «Врачи без границ», 1998.
7. Данные социологического исследования бездомности Санкт-Петербурга. Санкт-Петербургское отделение Института социологии РАН, Целевой благотворительный фонд «Ночлежка». 1994.
8. Данные социологического исследования бездомности. Санкт-Петербургское отделение Института социологии РАН. 1991.
9. Качество населения Санкт-Петербурга II. Отв. ред. Б.М.Фирсов. СПб. 1996.
10. Качество населения Санкт-Петербурга. Отв. ред. Б.М.Фирсов. СПб. 1993.
11. Кудрявцева М. Драматургия попрошайничества // Невидимые грани реальности. Сборник статей. СПб. Центр независимых социологических исследований. 2001. С. 37-49.
12. Петербург начала 90-х: безумный, холодный, жестокий... Сборник статей. СПб. Целевой благотворительный фонд «Ночлежка». СПб. 1994. С. 27-38, 89-92.
13. Россия-2000. Социально-демографическая ситуация. X ежегодный доклад. Под ред. Академика РАЕН Римашевской Н.М. М. Издательство ИСЭПН. 2001.
14. Соловьёва З. Обитатели «Ночлежки» и других благотворительных организаций в перспективе социологии повседневности // Невидимые грани реальности. Сборник статей. СПб. Центр независимых социологических исследований. 2001. С. 25-37.
15. Статистика Санкт-Петербургского государственного учреждения «Городской пункт учёта граждан Российской Федерации без определённого места жительства». 2000.

16. Сухинская Л.А., Татаревский Э.А. О системе психологического обеспечения процесса лечения алкоголизма // Вопросы психологии» <http://www.voppsy1.ru/4y/ISSUES/1991/915/915064.php>.
17. Юликова Е.П., Новикова М.А., Маршак А.Л. Проблемы лиц без определённого места жительства (БОМЖ) и пути их решения // Социально бытовое обслуживание пенсионеров и инвалидов. М. ЦБНТИ Минтруда России. 1997. Вып. 5.
18. Нильс Кристи. Борьба с преступностью как индустрия. Вперед к ГУЛАГу западного образца? М. 1999