

## Исследовательские проекты

### АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНОГО И ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ БЕЗДОМНЫХ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ<sup>1</sup>

**Исследователь:** Карлинский Игорь Залманович,  
консультант по социально-правовым вопросам Санкт-Петербургской  
региональной благотворительной общественной организации помощи  
лицам без определенного места жительства «Ночлежка»  
(<http://www.homeless.ru>; E-mail: [karlinsky@mail.ru](mailto:karlinsky@mail.ru))

**Сроки реализации проекта:** 1 сентября 2002 г. – 30 ноября 2003 г.

#### **Постановка проблемы**

По данным Института социально-экономических проблем народонаселения РАН за 2000 г., в Российской Федерации более 3 млн. бездомных<sup>2</sup>. По расчетным данным Целевого благотворительного фонда «Ночлежка» за 1996 г., в Санкт-Петербурге не менее 54 тыс. бездомных. В официальных документах эти люди чаще всего фигурируют как лица БОМЖ (лица без определенного места жительства), лица БОМЖиЗ (лица без определённого места жительства и занятий) или лица, занимающиеся бродяжничеством.

Сегодня бездомные не имеют возможности реализовать основные права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией и международными договорами Российской Федерации.

В общественном сознании образ «бомжа» соткан из множества мифов, сложившихся в результате упорного приписывания всем бездомным качеств и поступков представителей «придонного слоя», ассоциируется с грязью, отбросами, вшами, алкоголизмом, попрошайничеством и преступностью и имеет выраженную негативную окраску. Значительная часть «домашнего» населения относится к бездомным как к «недочеловекам», не осознавая степень реальности самой возможности утратить жилье и стать такими же «бомжами» («я законопослушен, и со мной такое не может случиться»).

Отношение властей к бездомным пронизано теми же предрассудками (грязь, преступность и т.п.). При этом власти заботит не столько положение самих бездомных, сколько связанные с бездомными цифры в статистике преступности, пожаров, заболеваемости. Власть раздражает присутствие бездомных в общественных местах (портят вид, отпугивают туристов),

---

<sup>1</sup> Проект осуществляется на средства гранта, выделенного по Программе индивидуальных исследовательских проектов Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров (грант № 02-73200-000-GSS).

Опубликованный ниже текст был создан в 2001 г. и к моменту публикации несколько устарел. Далее в сносках даны сведения о современном состоянии тех вопросов, информация о которых в основном тексте устарела.

<sup>2</sup> По последним данным МВД России – 4,5 млн.

раздражает необходимость решать проблемы, связанные с бездомностью, и невозможность использовать при этом старые «проверенные» меры уголовного преследования.

Проект направлен на исследование социального и правового положения бездомных и выявление причинно-следственных связей между социальным и правовым положением бездомных.

### **Цели исследования**

1. Анализ правового положения бездомных – 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.

### **Гипотезы и исходные посылки**

1. Очевидным фактом является неисполнение в Российской Федерации конституционных положений о приоритете 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. Например, ст. 181 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность руководителей предприятий, учреждений и организаций за приём на работу граждан без прописки (регистрации). Это положение действует несмотря на явное противоречие:
  - ст. 16 Кодекса законов о труде Российской Федерации, запрещающей «какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав... при приёме на работу в зависимости от... места жительства, ...а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников»;
  - ч. 2 ст. Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», предусматривающей, что «регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан»;
  - ст. 2, 17 (ч.1), 18, 19 (ч. 1, 2), 37 Конституции РФ.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (от 1984 г.) утратил силу в связи с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Кодекс законов о труде РСФСР (от 1971 г.) утратил силу в связи с введением в действие Трудового кодекса Российской Федерации.

## **Методология исследования**

Для исследования поставленной проблемы будет проведен системный анализ 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.

## **Результаты проекта**

Отчёт о результатах исследования, изданный в виде брошюры, будет направлен в библиотеки научных и учебных заведений Санкт-Петербурга, Москвы и других городов, в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга, в библиотеки некоммерческих организаций, выполняющих для других НГО (НКО) функции ресурсных центров (САФ, Москва; Центр развития некоммерческих организаций, Санкт-Петербург), Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

---

Однако указанные изменения в нормативно-правовой базе не улучшили ни правового, ни экономического, ни социального положения бездомных.

С вступлением в силу нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) была устранена административная ответственность руководителей предприятий, учреждений и организаций за прием на работу граждан, не имеющих регистрации по месту жительства. Однако бездомные, как и прежде, лишены возможности легального трудоустройства. Это связано с тем, что бездомные не могут получить страховое свидетельство государственного пенсионного страхования, предусмотренное ст. 65 нового Трудового кодекса Российской Федерации в перечне документов, необходимых для трудоустройства. Оно выдается органами пенсионного страхования только по месту жительства граждан при предъявлении паспорта с отметкой о регистрации по месту жительства. В результате бездомные вынуждены работать нелегально и таким образом становятся участниками теневой экономики, развитие которой не только подрывает экономическую безопасность страны, но и стимулирует развитие коррупции.

Федерации, в представительства ООН и международных гуманитарных организаций, а также в ведущие СМИ.

Для привлечения внимания широкой общественности к результатам исследования на общественные слушания, которые предполагается провести по его результатам, помимо специалистов, представителей различных общественных гуманитарных и правозащитных организаций и органов власти будут также приглашены и представители СМИ.

Данные, полученные в результате исследования, позволят общественным правозащитным организациям более аргументированно обращаться к властям и апеллировать к общественному мнению. Это будет способствовать разрушению стереотипов, существующих в общественном сознании по отношению к бездомным, и изменению отношения к ним со стороны власти и общества, позволит более обоснованно подходить к решению вопросов совершенствования законодательства и выработки социальной политики государства в отношении проблемы бездомности, в том числе в вопросах создания условий для беспрепятственной реализации бездомными их прав, свобод и законных интересов.