

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ  
(РПА МИНЮСТА РОССИИ)»**

10-я линия В.О., дом 19, литер А, г. Санкт-Петербург, 199178  
Тел./факс (812) 328-45-17 / 325-45-18

Номинация

**Статья**

**БЕЗДОМНОСТЬ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**Автор:** Мишина Екатерина Васильевна,  
студентка очной формы обучения,  
2-го курса, учебной группы 17-ДО,

**Научный руководитель:** Кутузова Светлана Владиславовна,  
старший преподаватель  
кафедры теории и истории государства и права

Санкт-Петербург

2015 год

В статье рассматривается положение бездомных Санкт-Петербурга, жизнь которых коренным образом зависит от норм федерального и регионального законодательства. Анализируются существующие проблемы в области правового определения и регулирования статуса лица без определенного места жительства и возможные пути их решения. В статье исследуется роль СПбБОО «Ночлежка» и Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге по улучшению правового положения бездомных людей.

**Ключевые слова:** бездомность, Санкт-Петербург, регистрация по месту жительства, регистрация по месту пребывания, правовые проблемы, пути решения, СПбБОО «Ночлежка», Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге.

Бездомность – это острая социальная проблема, которая изобилует проявлениями различного рода дискриминации людей в современном обществе. Лица без определенного места жительства не только не могут реализовать многие конституционные права, но и ежедневно сталкиваются с проблемами этического характера: непониманием, пренебрежением и жестокостью со стороны «полноценных» членов социума.

В России проблема бездомности очень актуальна, о чем может свидетельствовать такое понятие как «средний стаж бездомности» – то есть,

время, в течение которого человек в среднем проживает на улице. Продолжительность этого «стажа» отражает качество всей системы помощи лицам без определенного места жительства в том или ином государстве. Там, где серьёзно занимаются решением проблемы бездомности, показатель «среднего стажа» меньше года. В России же он равен семи годам. Необходимо понимать, что психика личности изменяется уже тогда, когда человек живет на улице свыше шести месяцев. По мнению специалистов, к трем-пяти годам стажа бездомности эти изменения становятся глубокими

настолько, что ресоциализация человека крайне затрудняется и требует значительных материальных, ментальных, физических и иных затрат<sup>1</sup>.

В XXI веке многие люди, попавшие в нашей стране на улицу по разным причинам, остаются там до самой смерти. При этом ликвидации бездомности в Российской Федерации противостоят многие взаимосвязанные, то есть, уже системные факторы. Одно из главных препятствий – крайне пробельное и противоречивое правовое регулирование. Это касается как вопросов, связанных с деятельностью государства, общественных организаций, так и вопросов по объему прав и обязанностей лиц без определенного места жительства. В целом же можно сказать, что для России данную проблему стоит рассматривать скорее в качестве институциональной, то есть, как следствие неразвитости отдельных общественных институтов<sup>2</sup>. Значит, и решение следует искать только через системные подходы.

Санкт-Петербург – второй по величине российский город, в котором уровень бездомности достаточно велик. По подсчетам Санкт-Петербургской благотворительной общественной организации помощи лицам без определённого места жительства «Ночлежка» - самой крупной благотворительной организация Санкт-Петербурга, непосредственно занимающейся разноаспектной помощью бездомным, - на улицах города живет 60 000 человек. Большинство из них – граждане Российской Федерации. Все эти люди остались без дома по разным причинам: 39% - ввиду семейных обстоятельств, 24% - из-за мошенничества при сделках с недвижимостью, 14% продали свое жилье, 10% - по причине отсутствия своего жилья на момент освобождения из мест лишения свободы, 4% людей принудительно выселили, 2% - беженцы, 7% - по иным причинам, но у

---

<sup>1</sup> Ринн Е. Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России (краткий обзор результатов исследования) // Бездомность в современной России: проблемы и пути их решения. Вестник Межрегиональной Сети «За преодоление социальной исключенности». 2008. № 1. С. 9.

<sup>2</sup> Пучка С.В. Сущность понятий «Бедность», «Бездомность», «Бродяжничество» // Психология, социология и педагогика. 2014. № 2 [Электронный ресурс]: URL: <http://psychology.snauka.ru/2014/02/2770> (Дата обращения: 29.09.2015).

большинства одно желание – вернуться к нормальной жизни<sup>3</sup>. Каждый из них нуждается в помощи и поддержке.

**1. Проблема определения понятия бездомности в федеральном и региональном законодательстве.** Сложное правовое положение бездомных людей и то, что идет постоянное пополнение их рядов, в первую очередь, свидетельствует о чрезвычайно низком качестве законодательства РФ по данному вопросу. Стоит при этом отметить, что сами термины «бездомность», «бездомные граждане», «лица без определенного места жительства» используются в федеральных и региональных нормативно-правовых актах, однако содержание этих понятий не раскрывается. Следовательно, в настоящий момент в законе не существует четкой формулировки рассматриваемого социального явления<sup>4</sup>, а также ясных характеристик правового статуса людей, входящих данную социальную группу. Кто эти люди? Откуда они берутся? Кого можно считать лицом без определенного места жительства или бездомным, и почему такие статусы мешают реализации конституционных прав индивида<sup>5</sup>? Ответы на эти вопросы должны иметь законодательно определенный характер, чтобы правоприменитель однозначно понимал, кого относить к данной категории лиц и в отношении каких субъектов права направлять ресурсы и прилагать усилия на улучшение их социального положения и решения различного рода проблем. Если четкое определение названных выше понятий найдет свое отражение в федеральном и региональном законодательстве, то, соответственно, в Санкт-Петербурге, как субъекте Российской Федерации, правоприменитель будет знать, кого можно отнести к бездомным и каким образом решать вопросы в конкретных случаях.

---

<sup>3</sup> Годовой отчет о деятельности СПбОО «Ночлежка» за 2014 год. СПб. 2014. С. 17.

<sup>4</sup> Пучка С.В. Сущность понятий «Бедность», «Бездомность», «Бродяжничество». [Электронный ресурс]: URL: <http://psychology.snauka.ru/2014/02/2770> (Дата обращения: 04.10.2015).

<sup>5</sup> Школяренко Е. А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование // Журнал российского права. 2004. №5 [Электронный ресурс]: URL: <http://www.center-bereg.ru/m3919.html> (Дата обращения: 04.10.2015).

Теоретики и практики в области права, социологии и экономики достаточно активно обсуждают возможности законодательного определения такой категории лиц. При этом специалисты по-разному предлагают раскрывать смысл понятия «бездомность» или даже понятийно отграничивать группы «бездомные» и «лица без определенного места жительства».

Например, заведующая отделением первичного приёма государственного автономного учреждения социального обслуживания населения Ростовской области Пучка Светлана Вячеславовна отмечает, что под «бездомными» должны пониматься те люди, которые проживают вне жилых помещений и не обладают жилым помещением по договору аренды, договору найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда, договору социального найма, не владеют и (или) не пользуются жилыми помещениями на других законных основаниях. Термин «без определенного места жительства» она относит к лицам, не имеющим регистрации по месту пребывания или по месту жительства<sup>6</sup>.

Говоря о Санкт-Петербурге, следует отметить, что юрист ранее упомянутой СПбОО «Ночлежка» Игорь Залманович Карлинский в ч. 1 ст. 4 разработанного им проекта Федерального закона «Об основах законодательства Российской Федерации о профилактике бездомности и ресоциализации бездомных» приводит такое определение 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

---

<sup>6</sup> Пучка С.В. Сущность понятий «Бедность», «Бездомность», «Бродяжничество». [Электронный ресурс]: URL: <http://psychology.snauka.ru/2014/02/2770> (Дата обращения: 05.10.2015).

использовать для проживания или пребывания, и отсутствием у этих людей регистрации по месту жительства или по месту пребывания<sup>7</sup>.

На наш взгляд, такое определение является наиболее полным из предлагаемых, поскольку учитывает следующие важные признаки:

1) бездомность – это общественное явление (а не только состояние отдельного человека);

2) бездомность – это отсутствие у бездомных прав на помещение<sup>8</sup>.

К тому же, такая развернутая характеристика не допускает разделение понятий «бездомный» и «лицо без регистрации», что явно упрощает оперирование ими в правовой сфере. Можно предположить, что при включении такого определения в законодательство Российской Федерации, пробел в вопросе уяснения правового статуса лица без определенного места жительства будет ликвидирован.

Таким образом, основным способом решения данной проблемы в России является непосредственное отражение в законе на федеральном уровне (а если рассматривать только Санкт-Петербург, – на региональном уровне) дефиниции понятия «бездомность».

**2. Правовая коллизия по поводу определения понятия «место жительства».** Сегодня существует явное противоречие в отношении того, что следует понимать под «местом жительства». Имеется в виду правовая коллизия норм ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 2 Закона Российской Федерации от 25. 06.1993 N 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Так, в ч. 1 ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации под местом жительства понимается место, где гражданин постоянно или преимущественно

---

<sup>7</sup> URL: [https://homeless.ru/about/usefull/homeless\\_zakonoproekt.pdf](https://homeless.ru/about/usefull/homeless_zakonoproekt.pdf) (Дата обращения: 07.10.2015).

<sup>8</sup> Пучка С.В. Сущность понятий «Бедность», «Бездомность», «Бродяжничество». [Электронный ресурс]: URL: <http://psychology.snauka.ru/2014/02/2770> (Дата обращения: 07.10.2015).

проживает<sup>9</sup>. То есть, можно предположить, что местом жительства лица может быть жилое помещение, нежилое помещение или какое-либо иное место, в котором человек постоянно или временно проживает (чердак, подвал, склад, школа, уличный переход и т. п.). Под жилым помещением следует понимать изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)<sup>10</sup>.

Однако если человек проживает в нежилом помещении, он не будет иметь регистрации по месту жительства или пребывания, поскольку не сможет предоставить указанные в ст. 6 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» документы, необходимые для регистрации. Кроме того, и сама регистрация граждан в нежилых помещениях не предусмотрена упомянутым Законом<sup>11</sup>. В его ст. 2 четко указан закрытый перечень мест, в которых гражданин может постоянно или временно проживать. А именно, жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания населения и другие) либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством РФ, и в которых он зарегистрирован по

---

<sup>9</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. N 32, С. 3301.

<sup>10</sup> Ч. 2. ст. 15 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.08.2015) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. N 1 (часть 1). С. 14.

<sup>11</sup> Школяренко Е. А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.center-bereg.ru/m3919.html> (Дата обращения: 07.10.2015).

месту жительства<sup>12</sup>. Следовательно, не считается местом жительства нахождение гражданина в других местах.

Безусловно, такая коллизия создает большие трудности в определении правового положения бездомного, ведь по смыслу нормы, отраженной в статье Гражданского кодекса РФ, любой человек имеет установленное в законе место жительства, то есть, он может получить регистрацию по этому месту и не считаться бездомным как таковым. При этом определение, отраженное в статье Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», не дает оснований для такого предположения.

Согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации, а это значит, что на уровне Санкт-Петербурга как субъекта РФ нельзя изменить ту формулировку, которая содержится в ст. 20 ГК РФ. Приоритет федерального законодательства в отношении регионального также определяет необходимость следования органов государственной власти Санкт-Петербурга в своей деятельности нормам упомянутого Закона, а это значит, что и на региональном уровне уже «заложена» данная коллизия!

Ликвидировать указанное противоречие следует, согласовав положения двух названных выше нормативно-правовых актов на федеральном уровне. Это можно осуществить путем конкретизации определения места жительства в Гражданском кодексе РФ – непосредственного включения в него тех положений, которые содержатся в Законе, или же включения в текст 20 статьи ссылки на него. С другой стороны, можно внести соответствующие дополнения в Закон, а также в иные нормативно-правовые акты, регламентирующие изучаемый вопрос. Это значительно упростило бы и саму процедуру регистрации лиц без определенного места жительства, а, как следствие, - намного снизило бы число случаев их дискриминации.

---

<sup>12</sup> Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 29.06.2015) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 10.08.1993. N 152.



### **3. Правовые проблемы, связанные с институтом регистрации.**

**3.1. Дискриминация бездомных по признаку отсутствия регистрации по месту пребывания и месту жительства.** Необходимо обратиться к правовому институту регистрации и его влиянию на реализацию прав бездомного лица в различных сферах жизнедеятельности. Ч. 1 ст. 27 Конституции РФ устанавливает право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Уже упомянутый Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и Перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию, определяют порядок его реализации.

Так как в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное законодательство – предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то органы государственной власти субъектов государства также имеют право регулировать вопросы регистрации граждан по месту их пребывания и жительства. Определения регистрации по месту пребывания и месту жительства, а также самих понятий «место пребывания» и «место жительства», как уже ранее отмечалось, даны в ст. 2 Закона. Под регистрацией гражданина РФ по месту пребывания понимают его постановку на регистрационный учет по месту пребывания, а именно, фиксацию «в установленном «порядке» органом регистрационного учета сведений о месте пребывания гражданина Российской Федерации и о его нахождении в данном месте пребывания». Определение регистрации гражданина Российской Федерации по месту жительства такое же, только термин «пребывание» заменен на «жительство». Понятие же «регистрационный учет» раскрывается как фиксация и обобщение государственными органами всей информации, которая связана с процессом регистрации граждан Российской Федерации. В

отношении регистрации по месту пребывания лиц без определенного места жительства на федеральном уровне имеются некоторые особенности. Она осуществляется по адресам организаций социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги таким людям, на основании заявления установленной формы о регистрации по месту пребывания и документов, удостоверяющих личность. Если документы, удостоверяющие личность, отсутствуют, то до их оформления регистрация по месту пребывания указанных лиц осуществляется на основании заявления<sup>13</sup>.

В упомянутой статье Закона обозначено, что регистрационный учет носит уведомительный характер<sup>14</sup>. Это значит, что лицо просто извещает органы регистрационного учета, где теперь будет жить<sup>15</sup>. Однако согласно ст. 3 этого же Закона гражданин России обязан регистрироваться по месту пребывания и жительства. Здесь же обозначено, что «в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом вводится регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации». При этом тут же указано, что «регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации»<sup>16</sup>. Вместе с тем, как в законодательстве федерального уровня,

---

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 N 688 «О внесении изменения в пункт 24 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Сборник законодательства РФ. 13.09.2010. N 37. С. 4701.

<sup>14</sup> Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 29.06.2015) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

<sup>15</sup> Годовой отчет о деятельности СПбОО «Ночлежка» за 2014 год. С. 16.

<sup>16</sup> Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 29.06.2015) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

так и регионального это положение часто нарушается. Бездомные лишаются возможности реализовать их конституционные права – на трудоустройство, получение образования, получение социального обеспечения, получение медицинской помощи, участие в голосовании на выборах, судебную защиту и другие – ввиду отсутствия регистрации<sup>17</sup>.

В Санкт-Петербурге действует большое число региональных нормативно-правовых актов, нарушающих положение ст. 3 Закона. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 4 Закона Санкт-Петербурга от 26.06.2012 N 341-60 (ред. от 03.06.2015) «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга - Губернатора Санкт-Петербурга» лица, не имеющие регистрации по месту жительства, не обладают активным избирательным правом<sup>18</sup>. Похожие положения содержатся в Законе Санкт-Петербурга от 15.06.2005 N 252-35 (ред. от 02.07.2014) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». Таким образом, бездомные не могут избирать кандидатов на занятие государственных должностей субъекта федерации.

Несмотря на бытующий в обществе стереотип, в совокупности значительный процент таких лиц имеют среднее профессиональное образование или высшее (в том числе неполное высшее)<sup>19</sup>. Многие из них до того, как попали на улицу, были достойными работниками в своей профессиональной сфере. Даже оказавшись в тяжелой ситуации, некоторые продолжают читать различного рода литературу, развиваться, в чем им помогают благотворительные организации, неравнодушные члены общества. Все это означает, что многие бездомные вполне способны оценить программы кандидатов, выбрать наиболее достойных.

---

<sup>17</sup> Ринн Е. Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России (краткий обзор результатов исследования). С. 6.

<sup>18</sup> Закон Санкт-Петербурга от 26.06.2012 N 341-60 (ред. от 03.06.2015) «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга - Губернатора Санкт-Петербурга» // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. 28.06.2005. N 16. (приложение к журналу Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга).

<sup>19</sup> Годовой отчет о деятельности СПбОО «Ночлежка» за 2014 год. С. 17.

Например, один из подопечных СПБОО «Ночлежка» Сергей Владимирович Боборыкин – «прямой потомок известного писателя, драматурга и журналиста Петра Боборыкина. Он рос обожаемым сыном в хорошей семье, занимался борьбой, выучился играть на гитаре, фортепиано, аккордеоне и трубе. После 7 класса был воспитанником оркестра Нахимовского училища, служил в армии в Заполярье. После этого... объехал едва ли не всю страну, служа в пограничных войсках, получил должность заместителя начальника заставы по военной подготовке»<sup>20</sup>. Эти люди наиболее остро чувствуют проблемы, которые существуют в городе в области социального обеспечения, здравоохранения, защиты прав человека и гражданина и иные, так как вовлечены в круговорот дискриминации и безразличия со стороны, как должностных лиц, так и жителей Санкт-Петербурга в целом. То есть, они могут отдать свой голос за того, кто, по их мнению, может улучшить жизнь в городе для всех его обитателей.

СПБОО «Ночлежка» организовывала участки для голосования бездомных на всенародном голосовании по вопросу принятия Конституции РФ и выборах в 1996 году. Последний раз организация инициировала открытие избирательных участков в Северо-западном регионе России во время выборов Президента РФ в 2004 году<sup>21</sup>. Тем не менее, эта проблема должна быть решена государственными органами субъекта РФ путем закрепления в региональном законодательстве за лицами без определенного места жительства активного избирательного права.

Вне всякого сомнения, дискриминация бездомных по признаку отсутствия регистрации по месту пребывания и месту жительства не ограничивается представленными примерами. Основным путем решения сложившейся проблемы является признание региональных дискриминационных актов не соответствующими Конституции Российской Федерации и положениям Закона РФ «О праве граждан Российской

---

<sup>20</sup> URL: <http://homeless.ru/about/wardship/701/> (Дата обращения: 09.10.2015).

<sup>21</sup> URL: <http://homeless.ru/about/> (Дата обращения: 09.10.2015).

Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», их последующая отмена или внесение соответствующих изменений. Необходимо прямо отразить в законодательстве Санкт-Петербурга положение о равных возможностях по реализации прав людей вне зависимости от наличия у них регистрации по сравнению с лицами, имеющими таковую.

**3.2. Дискриминация бездомных по признаку отсутствия ранее последней регистрации месту жительства в Санкт-Петербурге (Ленинграде).** В Санкт-Петербурге действует Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2007 N 1010 (ред. от 14.02.2013) «Об учете граждан Российской Федерации без определенного места жительства». Им утверждено Положение об учете граждан Российской Федерации без определенного места жительства, действующее только в отношении граждан России без определенного места жительства, имевших ранее последнюю регистрацию по месту жительства в Санкт-Петербурге<sup>22</sup>. Однако многие бездомные Санкт-Петербурга по разным причинам оказываются в нем, уже имея статус «лицо без определенного места жительства».

В соответствии с указанной выше нормой бездомные, у которых ранее не было регистрации по месту жительства в Санкт-Петербург, оказываются выведенными из-под действия данного регионального нормативно-правового акта. Они не могут быть поставлены на регистрационный учет. Это означает, что согласно ч. 3 ст. 4 Социального кодекса Санкт-Петербурга, они не имеют право на получение мер социальной поддержки и социальной помощи, предусмотренных этим кодексом<sup>23</sup>. Это серьезно усложняет участь бездомных. Ведь люди, которые оказались по разным (иногда независящим от них) причинам в Санкт-Петербурге, иногда хотят вернуться в свои родные

---

<sup>22</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2007 N 1010 (ред. от 14.02.2013) «Об учете граждан Российской Федерации без определенного места жительства» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 03.09.2007. N 35.

<sup>23</sup> Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 N 728-132 (ред. от 26.12.2014) «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» (принят ЗС СПб 09.11.2011) // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 05.12.2011. N 46.

места. Они попадают в безвыходную ситуацию: не имеют возможности вернуться туда, откуда прибыли, и не могут получить поддержку от государства там, где они оказались.

В таких условиях большое значение имеет деятельность Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, должность которого была учреждена специально, чтобы обеспечивать гарантии государственной защиты прав и свобод граждан в Санкт-Петербурге. Его позиция по данной проблеме такова: проживающее на территории Санкт-Петербурга лицо БОМЖ, не имеющее (не имевшее) регистрации на территории Санкт-Петербурга, имеет социальные права и гарантии не в меньшем объеме, чем лицо БОМЖ, имеющее (имевшее) такую регистрацию<sup>24</sup>.

При этом Уполномоченный не предлагает изменить норму Положения об учете граждан Российской Федерации без определенного места жительства, так как очевидно, что оказание разного рода помощи всем нуждающимся может привести к краху бюджета Санкт-Петербурга. Вместо этого он пытается донести до своих коллег в других субъектах РФ информацию о затруднительном положении бездомных, которые там ранее имели регистрацию, а также о правовых основаниях оказания им помощи в тех субъектах. Таким образом, он помогает людям реализовать их права без угрозы для бюджета нашего города.

Так, зимой 2015 года к Уполномоченному по правам человека в Санкт-Петербурге Александру Владимировичу Шишлову обратились представители Санкт-Петербургской общественной благотворительной организации «Покровская община», которые просили о содействии в восстановлении прав двух бездомных инвалидов по устройству в специализированный дом-интернат. Социальные службы отказывались поставить их даже на очередь. Уполномоченный выяснил, что последним

---

<sup>24</sup> URL: [http://ombudsmanspb.ru/files/files/13\\_08\\_2014\\_spravka\\_bezdomnie.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/files/13_08_2014_spravka_bezdomnie.pdf) (Дата обращения: 11.10.2015).

местом регистрации граждан Р. и М. была Псковская область, следовательно, правовых оснований для направления бездомных в государственные стационарные учреждения социального обслуживания Санкт-Петербурга нет. Главное государственное управление социальной защиты населения Псковской области бездомным инвалидам также отказало в социальном обслуживании, несмотря на то, что в Порядке и условиях предоставления стационарного социального обслуживания, утвержденного постановлением Администрации Псковской области от 27.02.2006 N 71 «О стационарном обслуживании» содержатся правовые основания для его предоставления лицам без определенного места жительства. А. В. Шишлов направил данное заключение своему псковскому коллеге, но это не привело к благоприятному разрешению ситуации. Тогда Александр Владимирович провел консультации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Элой Александровной Памфиловой, которая направила предложение «принять возможные меры для направления указанных граждан в соответствующие стационарные учреждения социального обслуживания» губернатору Псковской области. В результате, бездомных инвалидов определили в Локнянский специальный дом-интернат для престарелых и инвалидов. 26 января 2015 года представители благотворительной организации «Покровская община» сопроводили инвалидов в интернат<sup>25</sup>.

Перечисленные примеры дискриминации лиц без определенного места жительства не являются исчерпывающими. На этот счет существует и официальная позиция первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, которая осуждает подобную практику дискриминации по мотивам отсутствия регистрации по месту пребывания и жительства. Важность позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации заключается в том, что она является органом, обеспечивающим надзор за точным и единообразным исполнением законов на всей территории

---

<sup>25</sup> URL: [http://ombudsmanspb.ru/ru/09\\_02\\_2015\\_dlja\\_vosstanovlenija\\_prav\\_bezdomnyh\\_inv](http://ombudsmanspb.ru/ru/09_02_2015_dlja_vosstanovlenija_prav_bezdomnyh_inv) (Дата обращения: 13.10.2015).

Российской Федерации, таким образом, требования Генеральной прокуратуры Российской Федерации актуальны и для Санкт-Петербурга<sup>26</sup>.

Органы государственной власти Санкт-Петербурга и различные негосударственные организации должны стремиться прилагать серьезные усилия для сведения к нулю таких случаев дискриминации.

Одним из способов выхода из этой сложной ситуации является введение и использование документов о так называемой «альтернативной регистрации». Это документы (различного рода справки), выдаваемые государственными учреждениями и, в отдельных случаях, негосударственными организациями, действующие только в том регионе, где они выданы. Они являются частичной заменой документа о регистрации по месту фактического пребывания и частично компенсирующие ее отсутствие в сферах социального и медицинского обслуживания, в вопросах трудоустройства, в некоторых других сферах общественной жизни, где необходима регистрация по месту жительства. В Санкт-Петербурге такими документами являются справки о постановке на учет в Санкт-Петербургском государственном учреждении «Городской пункт учета граждан Российской Федерации без определенного места жительства» (СПб ГУ «ГПУ») и в СПбБОО «Ночлежка».

Конечно, выдача таких документов - вынужденная мера, но это действенная попытка создать механизм получения бездомными помощи от государства и реализации своих конституционных прав. Предъявление таких документов почти в два раза уменьшает как статистику отказов в медицинской помощи, так и статистику случаев оказания медицинской помощи в неполном объеме. Обладатели таких документов в три раза чаще по сравнению с остальными обращаются за социальной помощью, и получают ее почти всегда в требуемом объеме<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> URL: [http://ombudsmanspb.ru/files/files/13\\_08\\_2014\\_spravka\\_bezdomnie.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/files/13_08_2014_spravka_bezdomnie.pdf) (Дата обращения: 13.10.2015).

<sup>27</sup> Ринн Е. Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России (краткий обзор результатов исследования). С. 7.



#### **4. Дома ночного пребывания Санкт-Петербурга и связанные с ними правовые проблемы.**

Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге в «Справке по проблемам защиты прав бездомных в Санкт-Петербурге» обращает внимание еще на одну серьезную правовую проблему, связанную с бездомными. Она заключается в необходимости преодолевать многочисленные препятствия при размещении этой категории лиц в домах ночного пребывания. Дома ночного пребывания (ДНП) - социальные учреждения, предназначенные для ночлега лиц без определенного места жительства и занятий. Их статус утвержден Приказом Минсоцзащиты Российской Федерации от 25.01.1994 N 10 «О домах ночного пребывания». В соответствии с положениями этого нормативного акта, ДНП создаются по решению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет средств их бюджетов. Основная задача ДНП – бесплатное предоставление ночлега бездомным. Однако кроме этого в домах ночного пребывания лиц без определенного места жительства обеспечивают талоном на одноразовое бесплатное питание. Им также оказывают консультативную помощь по различным вопросам, первую доврачебную помощь и санитарную обработку по необходимости. Следовательно, эти учреждения играют значительную роль в оказании помощи бездомным в субъектах РФ.

В ДНП лица без определенного места жительства и занятий обращаются сами. Их также могут туда направлять органы внутренних дел и социальной защиты. Согласно Временному положению о доме ночного пребывания, утвержденному вышеупомянутым Приказом, основаниями для отказа в размещении в ДНП является только наличие различного рода опасных заболеваний, а также острое алкогольное опьянение и признаки приема наркотических средств. В этих случаях бездомные направляются в медицинские учреждения<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Приказ Минсоцзащиты РФ от 25.01.1994 N 10 «О домах ночного пребывания» (документ опубликован не был).

Уполномоченный отмечает в «Справке», что по состоянию на июнь 2014 года ДНП созданы не во всех районах Санкт-Петербурга, несмотря на то, что все районные администрации должны были их создать еще в период исполнения Плана мероприятий по реализации Закона Санкт-Петербурга от 04.06.2007 N 230-42 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге», утвержденного Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 15.01.2008 N 5. Но даже в отношении созданных домов ночного пребывания нет единых стандартов и условий размещения в них бездомных. Объясняется это тем, что Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга на настоящий момент еще не разработал административный регламент администрации района Санкт-Петербурга по выполнению функций по предоставлению временного места пребывания лицам без определенного места жительства. Как следствие – при размещении бездомных в ДНП в разных районах города предъявляются и разные требования. Так, в одних районах обязательно предоставление паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, в других – нет. Кроме того, нет стандарта документации при оформлении бездомных в домах ночного пребывания (журнал регистрации бездомных, журнал оказания лицам БОМЖ социальных услуг, типовая форма договора (социального контракта) на оказание соответствующих услуг и другие). Принцип гендерного равенства, закрепленный в Конституции РФ, также не обеспечивается. Например, ДНП Калининского района Санкт-Петербурга рассчитан всего на 6 мест и только для лиц мужского пола, а в СПб ГКУ «Кронштадтский дом ночного пребывания» количество койко-мест для мужчин в три раза превышает число койко-мест для женщин. Это лишает лиц женского пола прав на получение необходимых социальных услуг.

Решение значительной части данных проблем возможно при принятии регионального нормативно-правового акта, развивающего положения Приказа Минсоцзащиты РФ от 25.01.1994 N 10 «О домах ночного пребывания» и устанавливающего единые условия приема и содержания лиц

в ДНП. Только так можно избежать противоречивой и произвольной практики оказания социальной помощи бездомным лицам в домах ночного пребывания.

Следует отметить также избирательный подход к соблюдению прав бездомных органами государственной власти Санкт-Петербурга, что еще больше ставит под угрозу защиту прав данной категории лиц. Так, бездомным, обратившимся в ДНП района, в котором они ранее не имели постоянной регистрации, даже при наличии свободных мест вправе отказать в размещении, несмотря на то, что в ДНП того района, в котором они имели ранее постоянную регистрацию, не окажется свободных мест. Для решения данного вопроса Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге предлагает включить в законодательство нашего города императивную норму, обязывающую ДНП другого района принять бездомного при наличии в этом ДНП свободных мест<sup>29</sup>.

**5. Роль СПББОО «Ночлежка» в преодолении правовых проблем бездомности в Санкт-Петербурге.** Благотворительная организация «Ночлежка» уже не раз упоминалась нами как некоммерческая организация, осуществляющая активную деятельность по улучшению положения бездомных в Санкт-Петербурге и, в первую очередь, по разработке и реализации различных путей и программ преодоления правовых проблем.

Один из проектов организации так и называется – «Защита прав». Его основная идея - добиться защиты прав бездомных на законодательном уровне. Люди, не имеющие регистрации, не должны быть дискриминированы в плане трудоустройства, поиска жилья, получения медицинской помощи и в любом другом аспекте жизни. Юристы в рамках этого проекта осуществляют анализ действующего федерального и регионального законодательства на предмет нарушения прав лиц без определенного места жительства. При их выявлении они предпринимают различные действия – подготавливают

---

<sup>29</sup> URL: [http://ombudsmanspb.ru/files/files/13\\_08\\_2014\\_spravka\\_bezdomnie.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/files/13_08_2014_spravka_bezdomnie.pdf) (Дата обращения: 18.10.2015).

поправки в действующие нормативно-правовые акты, разрабатывают законопроекты, обращаются в федеральные и региональные органы государственной власти, проводят семинары, тренинги для медработников, директоров больниц, чиновников, сотрудников страховых компаний, рассказывая о правах людей и добиваясь повышения качества обслуживания лиц без регистрации.

Такая работа не остается без результатов, она приносит ценные плоды. К примеру, «Ночлежка» добилась того, чтобы все постояльцы городских домов ночного пребывания получали временную регистрацию, наличие которой облегчает реализацию многих прав, в том числе права на трудоустройство. В 2011 было оформлено 239 таких регистраций, в 2012 — 703. В настоящий момент регистрация по месту пребывания оформляется жильцам всех 14 ДНП города<sup>30</sup>.

Также «Ночлежка» не осталась равнодушной к инициативе Министерства финансов РФ взимать с 2015 года плату с неработающих россиян за часть медицинских услуг, оказываемых по полису ОМС. С учетом особенностей российского законодательства, без доступа к бесплатной медицине могли остаться многие категории граждан, в том числе лица без определенного места жительства, которые из-за отсутствия регистрации не смогли устроиться на официальную работу. Благотворительная организация привлекла активное внимание СМИ к инициативе, и можно полагать, что это работа оказалась не бесполезной. Документ, в итоге, утвержден не был<sup>31</sup>.

Достижения организации представлены примерами не исчерпываются, но даже описанные выше инициативы и дела говорят о ее эффективном влиянии на улучшение правового положения бездомных лиц в Санкт-Петербурге и в Российской Федерации в целом. В рамках СПбБОО «Ночлежка» действует также Консультационная служба. Она помогает людям получить квалифицированную юридическую и социальную помощь.

---

<sup>30</sup> URL: <https://homeless.ru/projects/734/> (Дата обращения: 20.10.2015).

<sup>31</sup> Годовой отчет о деятельности СПбБОО «Ночлежка» за 2014 год. С. 41.

Юристы и социальные работники Консультационной службы дают разъяснения обратившимся к ним по самым разнообразным вопросам. Среди них: получение полисов обязательного медицинского страхования, устройство на работу, получение пособий и оформления пенсий, устройство в дома престарелых и дома инвалидов, восстановление документов, оформление регистрации, сопровождение в государственные учреждения.

Кроме этого, специалисты консультационной службы непосредственно занимаются случаями потери жилья в результате мошенничества, необоснованных отказов в оформлении паспорта, полиса ОМС, пенсии, постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условиях, оспаривают – вплоть до суда, отказы в оказании медицинской помощи. В 2014 году 333 человека получили юридические консультации<sup>32</sup>.

Нами упоминался также проект Федерального закона «Об основах законодательства Российской Федерации о профилактике бездомности и ресоциализации бездомных», разработанный юристом СПбОО «Ночлежка» И. З. Карлинским, который направлен на комплексное решение основных правовых проблем бездомности в Российской Федерации.

Этот проект содержит, как нам представляется, крайне востребованные положения о регистрационном учете бездомных, центрах временного размещения бездомных, их правах (на охрану здоровья, медицинскую помощь, социальную помощь, защиту от безработицы, участие в управлении делами государства, объединение, образование, жилище) и иные<sup>33</sup>. Можно надеяться, что если такой проект будет принят, он кардинально изменит жизнь бездомных людей не только в Санкт-Петербурге, но и во всей России.

Следует сказать, что благотворительная организация «Ночлежка» делает очень полезную работу по поиску различных путей решения существующих правовых проблем бездомности.

---

<sup>32</sup> URL: <https://homeless.ru/projects/732/> (Дата обращения: 20.10.2015).

<sup>33</sup> URL: [https://homeless.ru/about/usefull/homeless\\_zakonoproekt.pdf](https://homeless.ru/about/usefull/homeless_zakonoproekt.pdf) (Дата обращения: 20.10.2015).

**Заключение.** Подводя итог сказанному выше, можно утверждать, что, в целом, в Российской Федерации и в Санкт-Петербурге, в частности, существует много сложностей по реализации прав бездомных. Значительное влияние на улучшение положения бездомных в Санкт-Петербурге оказывает деятельность регионального Уполномоченного по правам человека, СПББОО «Ночлежка» и иных негосударственных организаций, а также усилия жителей города, их равнодушие к проблеме бездомности. Но далеко не все вопросы можно решить на этом уровне.

Как отмечалось, в законодательстве нет четких определений основных понятий бездомности, имеются коллизии в определениях «место жительства», «место проживания» и др. Существует очевидная дискриминация людей, у которых отсутствует регистрация по месту пребывания и жительства, и практически все правоотношения, участниками которых являются лица без определенного места жительства, имеют явно несбалансированный характер.

Поскольку проблема существует в масштабах всей страны, то первым шагом в сложившейся ситуации должно стать включение в федеральное законодательство о государственной регистрации по месту жительства нормы-дефиниции понятия «бездомный», а также специальных норм, определяющих положение бездомного в Российской Федерации. Например, признавать бездомным гражданина РФ, который находится более 90 суток на территории субъекта РФ и не имеет регистрации по месту пребывания или жительства или фактического жилья. Определение понятия «бездомный» может быть также дано на уровне субъекта РФ и содержать отличные от федерального определения характеристики в зависимости от особенностей субъекта РФ (предполагается включение дополнительных возможностей, предоставляемых этой категории лиц на территории данного субъекта РФ).

На федеральном уровне следует предусмотреть положение об указании конкретного места, за которым закрепляется бездомный. Речь может идти о последнем месте регистрации или жительства лица на территории какого-

либо субъекта России. То есть, бездомный будет иметь возможность обратиться за содействием в решении своих проблем только в соответствующие органы того субъекта РФ, где ранее он имел последнее место регистрации или жительства.

На федеральном уровне также должно быть произведено разграничение бюджетных обязательств государства и его субъектов по вопросам помощи бездомным. Бюджет государства, в целом, и бюджеты субъектов Российской Федерации будут испытывать серьезную нагрузку из-за того, что на государственные учреждения медико-социального профиля будет возложена обязанность обеспечивать права бездомных, поэтому государство должно закрепить минимальный гарантированный объем обязательств по оказанию помощи бездомным. На уровне субъекта РФ определяется четкий перечень мер социальной поддержки, их объем и порядок оказания в зависимости от возможностей бюджета субъекта РФ.

Усиления потоков «внутренней миграции» бездомных в те субъекты, где социальная помощь развита лучше, можно избежать, если предусмотреть возможность для них получать помощь в органах государственной власти субъектов, на территории которых они вообще когда-либо имели регистрацию или место жительства, при условии, что в субъекте, где они ранее имели последнюю регистрацию или место жительства, им невозможно предоставить помощь, или же, если по объективным причинам лицо хочет восстановить свои права там, где ранее проживало.

Конечно, это далеко не все вопросы, которые следует решить федеральным и региональным законодателям. Но, безусловно, при разработке нормативно-правовых актов, касающихся бездомности, должны обязательно учитываться интересы данной социальной группы для защиты их основных конституционных прав: на жизнь, охрану здоровья, жилище и других. Вне всякого сомнения, только направленное взаимодействие государства и общества способно помочь этим людям преодолеть многие трудности и вернуться к нормальной жизни.

## Список использованной литературы

### I. Нормативно-правовые акты

- 1) Конституция Российской Федерации 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. N 237.
- 2) Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. N 32. С. 3301.
- 3) Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.08.2015) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. N 1 (часть 1). С. 14.
- 4) Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 29.06.2015) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 10.08.1993. N 152.
- 5) Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 N 713 (ред. от 05.03.2015) «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.07.1995. N 30. С. 2939.
- 6) Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 N 688 «О внесении изменения в пункт 24 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.09.2010. N 37. С. 4701.
- 7) Приказ Минсоцзащиты РФ от 25.01.1994 N 10 «О домах ночного пребывания» (документ опубликован не был).



- 8) Закон Санкт-Петербурга от 15.06.2005 N 252-35 (ред. от 02.07.2014) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. 28.06.2005. N 16 (приложение к журналу Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга).
- 9) Закон Санкт-Петербурга от 22.11.2011 N 728-132 (ред. от 26.12.2014) «Социальный кодекс Санкт-Петербурга» (принят ЗС СПб 09.11.2011) // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 05.12.2011. N 46.
- 10) Закон Санкт-Петербурга от 26.06.2012 N 341-60 (ред. от 03.06.2015) «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга - Губернатора Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 09.07.2012. N 23.
- 11) Закон Санкт-Петербурга от 26.06.2012 N 341-60 (ред. от 03.06.2015) «О выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга - Губернатора Санкт-Петербурга» // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. 28.06.2005. N 16 (приложение к журналу Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга).
- 12) Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.08.2007 N 1010 (ред. от 14.02.2013) «Об учете граждан Российской Федерации без определенного места жительства» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 03.09.2007. N 35.
- 13) Проект Федерального закона «Об основах законодательства Российской Федерации о профилактике бездомности и ресоциализации бездомных».

## **II. Научная литература**

- 1) Годовой отчёт о деятельности СПбБОО «Ночлежка» за 2014 год. СПб. 2014.
- 2) Карлинский И. З. Без права на реализацию прав. СПб. РБОО «Ночлежка». 2013.

- 3) Пучка С.В. Сущность понятий «Бедность», «Бездомность», «Бродяжничество» // Психология, социология и педагогика. 2014. № 2 [Электронный ресурс]: URL: <http://psychology.snauka.ru/2014/02/2770>.
- 4) Ринн Е. Социальные и правовые аспекты проблемы бездомности в России (краткий обзор результатов исследования) // Бездомность в современной России: проблемы и пути их решения. Вестник Межрегиональной Сети «За преодоление социальной исключенности». 2008. № 1. с. 6-10.
- 5) Школяренко Е. А. Статус бездомных и лиц без определенного места жительства: необходимо четкое правовое регулирование // Журнал российского права. 2004. №5 [Электронный ресурс]: URL: <http://www.center-bereg.ru/m3919.html>.

### **III. Интернет-ресурсы**

- 1) Официальный сайт СПбБОО «Ночлежка». URL: <https://homeless.ru>.
- 2) Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: <http://ombudsmanspb.ru>.
- 3) Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. URL: <http://www.assembly.spb.ru>.
- 4) Справка по проблемам защиты прав бездомных в Санкт-Петербурге. URL: [http://ombudsmanspb.ru/files/files/13\\_08\\_2014\\_spravka\\_bezdomnie.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/files/13_08_2014_spravka_bezdomnie.pdf).