



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 25 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
С.Ю. ОРЛОВА

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ
РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ БЮДЖЕТОВ
БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ
ДЕТЯМ-СИРОТАМ, ДЕТЯМ, ОСТАВШИМСЯ
БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, И ЛИЦАМ ИЗ ЧИСЛА
ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ
РОДИТЕЛЕЙ, В 2016–2017 ГОДАХ И I ПОЛУГОДИИ
2018 ГОДА»**

Итоги проверки

Счетная палата провела анализ выделения бюджетных средств для приобретения жилых помещений для обеспечения детей сирот.

Анализ показал, что в регионах отсутствуют единые подходы при определении целевого показателя, связанного с обеспечением жильем детей-сирот, что приводит к заведомо низкой их результативности.

В России ситуация по обеспечению детей-сирот жильем в последние три года не улучшилась. Так, количество граждан, состоящих в списке на получение жилья и не реализовавших на конец года это право, составило:

- в 2016 году – 82,2 % (115 171 человек);
- в 2017 году – 82,8 % (131 276 человек).

Преобладающее количество жилых помещений предоставляется детям-сиротам по судебным решениям.

Финансирование мероприятий по обеспечению жильем детей-сирот в 2018 году составило всего 33,8 млрд. рублей при общей потребности в размере 167,6 млрд. рублей.

Недостаточный уровень ресурсного обеспечения приводит к низкому уровню предоставления жилья, к длительным срокам ожидания получения квартир детьми-сиротами. При этом в действующем законодательстве не установлена ответственность региональных уполномоченных органов за непредоставление жилья детям-сиротам.

Также не определен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации единой государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения жильем детей-сирот.

Цели

1. Провести анализ изменений в законодательстве Российской Федерации по предоставлению квартир детям-сиротам.
2. Проанализировать финансовое обеспечение, выделяемое на покупку квартир детям-сиротам.
3. Оценить эффективность мер по предоставлению жилых помещений детям-сиротам.

Выводы

Главная задача – повысить обеспеченность детей-сирот жильем – на момент проведения проверки не решена, а установленные полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выполняются ненадлежащим образом.

Отсутствует комплексный подход к решению и согласованию действий ответственных органов власти в сфере обеспечения жильем детей-сирот.

Темпы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот значительно ниже темпов роста численности детей-сирот, включаемых в списки на предоставление жилья.

Ключевые рекомендации Счетной палаты Правительству России

- Определить на федеральном уровне уполномоченный орган, который будет обеспечивать общее нормативно-правовое регулирование вопросов обеспечения жильем детей-сирот;
- рассмотреть вопрос о разработке единых требований к региональным документам стратегического планирования;
- проработать вопрос о разработке специальных мер по содействию миграции детей-сирот с их согласия в иную местность в целях получения образования и последующего трудоустройства и жилья;
- поручить уполномоченному органу разработку ведомственного проекта, целевым ориентиром которого должно стать формирование специального жилищного фонда для своевременного предоставления жилья детям-сиротам.

Основание для проведения мероприятия

Пункт 3.10.0.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год, пункт 3.10.0.12.1), постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 12 июля 2017 года № 234-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году» (абзац 4 пункт 3).

Предмет мероприятия

Порядок формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, предусмотренными на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты), а также законодательное регулирование по принятию и исполнению расходных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам.

Цели мероприятия

1. Провести анализ изменений в законодательстве Российской Федерации по реализации прав детей-сирот на жилое помещение, внесенных в проверяемом периоде.
2. Провести анализ финансирования мероприятий за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выделяемых на предоставление жилых помещений детям-сиротам.
3. Оценить эффективность мер по предоставлению жилых помещений детям-сиротам.

Объекты мероприятия

Министерство образования и науки Российской Федерации (г. Москва), с 15 мая 2018 года – Министерство просвещения Российской Федерации; органы исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации.

Исследуемый период

2016–2017 годы и I полугодие 2018 года.

Сроки проведения мероприятия

Декабрь 2017 года – декабрь 2018 года.

Результаты мероприятия

1. Анализ изменений в законодательстве Российской Федерации по реализации прав детей-сирот на жилое помещение, внесенных в проверяемом периоде

Конституцией Российской Федерации (пункты «ж» и «к» статьи 72) установлено, что защита детства, семейное, жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Базовым нормативным правовым актом, устанавливающим основные гарантии прав детей-сирот на получение жилого помещения, является Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ).

В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 159-ФЗ детям-сиротам однократно по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия, предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых

помещений. Постановка на учет на обеспечение жилыми помещениями указанных лиц осуществляется по достижении ими возраста 14 лет.

В 2016 году Счетной палатой Российской Федерации в соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 года № ПР-1191 проведено контрольное мероприятие «Проверка законности и эффективности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2014–2015 годах и истекшем периоде 2016 года» (далее – контрольное мероприятие 2016 года).

По результатам проверки Президенту Российской Федерации направлен доклад (письмо от 2 ноября 2016 года № 01-3775/11-04) с изложением существующих проблем в сфере обеспечения жильем детей-сирот. Кроме того, в адрес Правительства Российской Федерации направлено информационное письмо (от 7 ноября 2016 года № 01-3907/11-04) с предложениями по корректировке отдельных положений правил предоставления регионам субсидий из федерального бюджета, процедуры согласования региональных государственных программ и уточнения данных о детях-сиротах (как нуждающихся в жилье, так и обеспеченных жилыми помещениями).

С учетом изложенных в докладе предложений Президентом Российской Федерации был утвержден Перечень поручений от 3 февраля 2017 года № Пр-191 (далее – Перечень № Пр-191). Анализ выполнения Перечня № Пр-191 приведен в приложении № 1 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

В целом поручение выполнено. Так, внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, вступающие в силу с 1 января 2019 года.

Федеральным законом от 29 июля 2018 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 267-ФЗ) предусмотрено, что порядок формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, а также порядок исключения детей-сирот из списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включения их

в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства устанавливаются на федеральном уровне. В результате будут обеспечены учет детей-сирот и взаимодействие уполномоченных органов на межрегиональном уровне. До 1 января 2019 года должны быть приняты подзаконные акты, обеспечивающие своевременную реализацию вышеуказанного Закона.

По состоянию на 14 декабря 2018 года не все подготовленные Минпросвещения России проекты постановлений Правительства Российской Федерации прошли установленную процедуру согласования. Учитывая длительность процесса согласования, имеются риски несвоевременного принятия правительственных актов.

В целях определения результативности мероприятий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот за счет субсидии, выделенной из федерального бюджета, в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 296, введен показатель результативности «Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений за счет средств субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (нарастающим итогом)».

В соответствии с письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 10 мая 2018 года № П8-24066 подпункт «в» пункта 1 перечня поручений оставлен на контроле до 10 октября 2018 года. По оперативным данным Минпросвещения России на 26 октября 2018 года, вопрос о снятии с контроля не решен.

Учитывая выявленные ранее проблемы в возможностях обеспечения жильем детей-сирот на территории 1 из субъектов Российской Федерации, статья 8 Федерального закона № 159-ФЗ дополнена положением о возможности включения детей-сирот в список на получение жилья в другом субъекте Российской Федерации в связи со сменой места жительства в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Соответствующий порядок по состоянию на 9 ноября 2018 года проходит установленную процедуру согласования.

Кроме того, внесены изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) (вступают в силу с 1 января 2019 года), направленные на упрощение закупочных процедур, связанных с приобретением жилых помещений для детей-сирот, в том числе на вторичном рынке жилья. Предполагается, что указанные изменения позволят ускорить процедуру закупки жилья для детей-сирот, что приведет к сокращению срока ожидания получения жилья лицами из числа детей-сирот.

По-прежнему отсутствует на федеральном уровне уполномоченный орган, ответственный за выработку и реализацию государственной политики, и нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот. Единственным федеральным органом исполнительной власти, задействованным в реализации дополнительных гарантий детям-сиротам в части обеспечения их жилыми помещениями, является Минпросвещения России с ограниченным кругом функций главного распорядителя бюджетных средств (распределение субсидий, заключение соглашений с регионами, контроль за использованием субсидий) в целях предоставления жилья по договорам найма специализированных жилых помещений. Однако политика и технологии реализации государственных гарантий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот этой функцией не охватываются. На важность данной функции было обращено внимание Президента Российской Федерации в ходе встречи с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка А.Ю. Кузнецовой в июне 2018 года.

В ходе проведения мониторинга отмечено, что, несмотря на предпринимаемые усилия по выправлению ситуации с обеспечением жильем детей-сирот, ряд проблем остается прежним.

Так, статьей 8 Федерального закона № 159-ФЗ полномочие по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями закреплено за субъектами Российской Федерации, которые обладают правом передачи бюджетам муниципальных образований указанных полномочий. На начало 2016 года вышеуказанное полномочие было передано в 62 регионах.

Анализ региональной законодательной базы показал, что по состоянию на начало 2018 года государственное полномочие по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот на основании законодательных актов передано органам местного самоуправления в 47 регионах (республики Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Карелия, Коми, Крым, Марий – Эл, Мордовия,

Саха (Якутия), Хакасия, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский края, Амурская, Архангельская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Ивановская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Ленинградская, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Сахалинская, Смоленская, Тверская, Томская, Тюменская, Челябинская области, г. Севастополь) (приложение № 2 к настоящему отчету).

По-прежнему на низком уровне ведется учет закрепленных за детьми-сиротами жилых помещений. Так, в 5 регионах (республики Мордовия и Татарстан, Пермский край, Тульская, Сахалинская области) вообще не ведется учет закрепленных за детьми-сиротами жилых помещений, что влияет на увеличение числа очередников на получение жилья из числа детей-сирот.

При этом Минпросвещения России не обладает достоверными консолидированными данными о количестве жилья, закрепленного за детьми-сиротами и признанного непригодным для проживания, а также о численности детей-сирот, принятых на учет в качестве нуждающихся в получении жилья по причинам непригодности ранее закрепленного жилья для проживания. Более того, Минпросвещения России не обладает информацией о количестве детей-сирот, включенных в списки на получение жилья, за которыми закреплено жилое помещение общей площадью менее учетной нормы, приходящейся на одного члена семьи.

Несмотря на то, что Федеральным законом № 159-ФЗ определено, что региональные органы власти обязаны осуществлять контроль за использованием и распоряжением жилыми помещениями, в том числе закрепленными за детьми, алгоритм действий в данном направлении на федеральном уровне не предложен. Отсутствие организации данного процесса приводит к тому, что все знают «что делать», но не знают «как делать».

В то же время пунктом 4 комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015–2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 года № 72-р (далее – комплекс мер), предусмотрено проведение мониторинга по осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации контроля за использованием и распоряжением жилыми помещениями, находящимися в собственности или пользовании (по договору социального найма) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе за

обеспечением сохранности санитарно-технического состояния жилых помещений, и деятельностью опекунов (попечителей) по обеспечению сохранности жилых помещений.

В соответствии с данными доклада Минобрнауки России об исполнении указанного пункта комплекса мер, направленного 12 апреля 2018 года в Правительство Российской Федерации, контроль в 2017 году осуществлялся в отношении 136225 закрепленных жилых помещений (в 2016 году – в отношении 147245 жилых помещений, в 2015 году – в отношении 140238 жилых помещений). В целях осуществления контроля проводились проверки закрепленных жилых помещений с привлечением заинтересованных ведомств и оформлением по их итогам актов обследования жилых помещений. Органами исполнительной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления предпринимались следующие действия:

- предотвращались незаконные сделки по обмену, отчуждению жилых помещений (в 2017 году предотвращены 129 незаконных сделок, в 2016 году – 549, в 2015 году – 136, в 2014 году – 74);
- выселялись из жилых помещений бывшие члены семьи, лица, утратившие право пользования жилым помещением, посторонние лица, граждане, нарушающие нормы жилищного законодательства и условия пользования жилым помещением (в 2017 году 171 случай выселения, 2016 году – 368, в 2015 году – 505, в 2014 году – 312);
- проводился ремонт в 2017 году 1534 жилых помещений, внутриквартирного оборудования (в 2016 году – 1421, в 2015 году – 2021, в 2014 году – 1701 жилого помещения);
- сданы в наем на период устройства детей под опеку в 2017 году 2390 закрепленных жилых помещений (в 2016 году – 3228, в 2015 году – 2708, в 2014 году – 2596);
- расселение из коммунальных квартир лиц, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, в 2017 году осуществлено 13 (в 2016 году – 19, в 2015 году – 15).

При этом в Краснодарском крае численность детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, которые не могут вернуться в ранее занимаемые жилые помещения, ежегодно составляет около 28 % от общего количества детей-сирот (607 из 3198 человек). При этом на причину непригодности для

проживания жилья приходится 13 %. Одновременно в крае наблюдается прирост в 39 % в численности поставленных на учет с 5838 человек в 2016 году до 8142 человек в 2017 году. Уровень обеспеченности жильем в крае составил в 2016 году 13,1 %, в 2017 году – 12,2 %. В течение 2017 года (по данным Росстата) были поданы 789 исков в защиту прав детей-сирот на жилье.

В то же время во Владимирской области утверждена муниципальная программа по обеспечению сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами (от 7 декабря 2017 года № 1673), которая предусматривает выделение средств на ремонт закрепленного за детьми-сиротами жилья. Уровень обеспеченности в области составляет 18,1 %, прирост поставленных на учет в целом детей-сирот – 6 % (с 1220 в 2016 году до 1293 человек в 2017 году).

Данные мониторинга показали, что меры по проведению ремонта жилых помещений, оплате коммунальных услуг, выплате компенсации расходов по найму (поднайму) жилых помещений до обеспечения жильем детей-сирот применяются в 58 регионах. Число детей-сирот, получающих иные меры социальной поддержки, составило 53666 человек в 2016 году и 54909 – в 2017 году.

2. Анализ финансирования мероприятий за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выделяемых на предоставление жилых помещений детям-сиротам

Сохранение указанных нерешенных проблем не позволило решить главную задачу – повысить обеспеченность детей-сирот жилыми помещениями. Кроме того, предпринятые дополнительные меры не оказали положительного влияния на ситуацию с обеспеченностью детей-сирот жильем. Численность детей-сирот, состоящих на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, на 1 января 2016 года составила 229618 человек (согласно данным формы федерального статистического наблюдения № 103-рик (далее – форма № 103-рик), в том числе лиц старше 18 лет – 140142 человека; на 1 января 2017 года – 247836 человек, в том числе лиц старше 18 лет – 158456 человек; на 1 января 2018 года – 258101 человек, в том числе лиц старше 18 лет – 166552 человека).

Ежегодные темпы прироста численности детей-сирот, поставленных на учет, в проверяемом периоде составляли от 4 до 8 % (в 2015 году – 214725 человек, в 2016 году – 229618 человек, 2017 году – 247835 человек, в 2018 году – 258101 человек).

При этом темпы увеличения числа поставленных на учет в возрасте от 23 лет и старше были выше по сравнению с другими возрастными группами и составляли от 10 до 13 % (в 2015 году – 38572 человека, в 2016 году – 43238 человек, 2017 году – 48819 человек, в 2018 году – 53748 человек).

В 2016 году число получивших жилье (25028 человек) уменьшилось по сравнению с 2015 годом (26909 человек) на 7,5 %. В 2017 году число обеспеченных жилыми помещениями (27228 человек) по сравнению с 2016 годом увеличилось на 8,0 %. Однако приведенные данные динамики 2017 года в абсолютном выражении не могут являться показателем улучшения ситуации в обеспечении жильем детей-сирот, поскольку уровень обеспеченности жилыми помещениями в проверяемом периоде, определяемый как доля получивших жилье в общем числе детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья, снижается. Так, в 2015 году этот показатель применительно ко всем возрастным группам составил 12,5 %, в 2016–2017 годах – 11 процентов.

	Состоят на учете (с нарастающим итогом), чел.	Всего обеспечены жильем (с нарастающим итогом), чел.	Уровень обеспечения, % (гр. 2/гр. 1×100)
	1	2	3
2015 г.	214725	26909	12,5
2016 г.	229618	25028	10,9
2017 г.	247835	27228	11,0

При этом из общего числа состоящих на учете в возрасте от 18 и старше по состоянию на 1 января 2015 года состояли 127813 человек, на 1 января 2016 года – 140142 человек и на 1 января 2017 года – 157456 человек.

Показатель уровня обеспеченности жильем по возрастной группе от 18 лет и старше (с учетом действующего законодательства, предусматривающего, что жилые помещения предоставляются лицам, главным образом, из числа детей-сирот, достигшим возраста 18 лет) составил в 2015 году – 21,0 %, в 2016 году – 17,8 %, в 2017 году – 17,2 %. При этом применительно к возрастной группе от 23 лет и старше уровень обеспеченности составил: 2015 год – 29,5 %, 2016 год – 24,5 % (снижение на 5,0 процентных пункта по сравнению с 2015 годом), 2017 год – 23,3 % (снижение на 1,2 процентных пункта по сравнению с 2016 годом, или на 6,2 процентных пункта – к 2015 году).

	Состоят на учете по состоянию на 1 января, чел.		Всего обеспечены жильем в течение года, чел.		Уровень обеспечения жильем, %			Доля обеспеченных жильем на основании судебных решений, %	
	от 18 до 23 лет	от 23 лет	от 18 до 23 лет	от 23 лет	старше 18 лет, всего	от 18 до 23 лет	от 23 лет	к общему числу очередников	к общему числу обеспеченных жильем
2015 г.	89241	38572	15372	11415	21,0	17,2	29,6	9,6	45,8
2016 г.	96904	43238	14574	10397	17,8	15,0	24,0	8,0	45,2
2017 г.	109637	48819	15815	11365	17,2	14,4	23,3	8,4	49,1

При этом из общего числа детей-сирот, обеспеченных жильем в возрасте от 18 и старше, были обеспечены на основании судебных решений в 2016 году 12255 человек из 26787 (или 45,8 %), в 2016 году – 11276 человек из 24971 (или 45,2 %), в 2017 году 13351 человек из 27180 детей-сирот (или 49,1 процента).

Таким образом, проводимый мониторинг показал, что ситуация с обеспечением жильем детей-сирот не улучшается. Как и прежде, преобладающее количество обеспеченных жилыми помещениями из числа детей-сирот приходится на долю граждан, имеющих судебные решения.

	Состоит на учете, с нарастающим итогом, на начало года, чел.		Динамика изменения численности, чел.		Обеспечено жильем в течение года, чел.		Динамика обеспеченных жильем по сравнению с предыдущим годом, чел.		Баланс категории 18+ (изменение численности к числу обеспеченных в отношении к предыдущему году), %	
	всего (14+)	состоит на учете (18+)	всего (14+)	в том числе 18+	всего	категории 18+	всего	18+	принято на учет	обеспечено жильем
2014 г.	199197	119518	-	-	28290	27045	-	-	-	-
2015 г.	214725	127813	15528	8295	26909	26787	-1381	-258	6,9	-1,0
2016 г.	229618	140142	14893	12329	25028	24971	-1881	-1816	9,6	-6,8
2017 г.	247835	158456	18217	18314	27228	27180	2200	2209	13,1	8,8
2018 г.	258101	166552	10266	8096	-	-	-	-	-	-

Скорость изменения численности детей-сирот 18 лет и старше, принятых на учет, у которых наступило право на получение жилья, существенно

превышает скорость обеспечения жильем указанной категории граждан. Негативные тенденции в виде усиливающегося отрицательного сальдо при обеспечении жильем детей-сирот не позволяют не только спрогнозировать сроки ликвидации очереди, но и даже поддерживать на одном уровне баланс.

При этом в 2016 году – 23 региона, а в 2017 году – 26 регионов обеспечили жильем менее 10 % от числа имевших право на получение жилья, из них 6 регионов в 2017 году ухудшили показатели обеспеченности по сравнению с 2016 годом (Республика Северная Осетия – Алания, Астраханская, Воронежская, Ивановская, Иркутская и Омская области). При этом наихудший уровень обеспеченности в 11 регионах (Алтайский край – 7,0 %, Нижегородская область – 6,9 %, Чеченская Республика – 6,8 %, Волгоградская область – 6,8 %, Ивановская область – 6,8 %, Псковская область – 6,2 %, Астраханская область – 6,1 %, Омская область – 5,7 %, Воронежская область – 4,9 %, Республика Ингушетия – 4,4 %, Республика Тыва – 1,2 процента).

Одновременно проблемными регионами следует считать и те, где предоставление квартир осуществлялось исключительно на основании судебных решений (по 2017 году): в Республике Мордовия (уровень обеспеченности 14,8 %), в Амурской (8,7 %), Воронежской (4,9 %), Омской (5,7 %) и Саратовской (12,8 %) областях, Алтайском крае (7,0 %), Еврейской автономной области (9,4 %), Костромской (13,4 %) и Смоленской (27,0 %) областях.

Таким образом, по совокупности факторов наиболее проблемными регионами по критерию обеспеченности в течение года жилыми помещениями детей-сирот являются: Чеченская Республика – уровень 6,8 %, Омская область – 5,7 %, Воронежская область – 4,9 %, Республика Ингушетия – 4,4 %, Республика Тыва – 1,2 процента.

Во всех регионах расходы на формирование специализированного жилищного фонда для детей-сирот предусмотрены в составе государственных и муниципальных целевых программ и утверждаются региональными законами о бюджетах на соответствующий год по отдельной целевой статье расходов.

Исключение составляет г. Москва, в законах о бюджете которой на очередной год и на плановый период отсутствует целевая статья расходов, связанная с обеспечением жильем данной социальной группы населения. Однако обязательства перед детьми-сиротами выполняются в полном объеме за счет жилищного фонда социального значения г. Москвы.

Сравнительный анализ региональных программ, содержащих мероприятия по обеспечению детей-сирот жильем, показал, что единые подходы при определении целевого показателя (индикатора), связанного с предоставлением детям-сиротам жилых помещений, в регионах отсутствуют.

Так, в документах стратегического планирования ряда регионов целевые показатели сформированы в абсолютном выражении без увязки с уровнем охвата всех нуждающихся мерами по обеспечению жильем. В частности, в госпрограмме Карачаево-Черкесской Республики на период ее действия ожидаемый результат по обеспечению жильем детей-сирот ориентирован на 667 человек, однако соотношения к числу «очередников» в госпрограмме не имеется. Аналогичная ситуация установлена еще в 9 регионах (республики Бурятия, Тыва, Чеченская Республика, Алтайский и Забайкальский края, Омская, Кемеровская, Калужская области, Еврейская автономная область).

В госпрограммах других регионов заложена заведомо низкая результативность. Так, значения показателя от 1 до 12,2 % в 2016–2017 годах зафиксированы в республиках Бурятия, Ингушетия, Тыва, в Алтайском и Забайкальском краях, Кемеровской, Калужской, Омской областях, Еврейской автономной области.

Таким образом, целевые показатели (индикаторы) государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения жильем детей-сирот, как правило, не имеют цели по улучшению ситуации в виде полного охвата мероприятиями всех «очередников».

Вместе с тем наиболее информативным показателем является целевой показатель «Доля детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше, обеспеченных жилыми помещениями за отчетный год, в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, не реализовавших право на получение жилого помещения, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше (в процентах)», который применяется, например, в региональных программах республик Мордовия и Татарстан, Вологодской и Иркутской областях.

Так, в государственной программе Республики Мордовия «Развитие жилищного строительства и сферы жилищно-коммунального хозяйства» на 2014–2020 годы» предусмотрен указанный выше целевой показатель и доведение его значения до 100 % к 2020 году.

С другой стороны, в программах, где применен данный показатель, не предусматривается полный охват всех нуждающихся в получении жилья к концу окончания действия программы. Например, в государственной программе Вологодской области предусмотрено доведение указанного индикатора к 2020 году лишь до 31,5 %, в государственной программе Республики Татарстан – до 25,9 %, а в Иркутской области – до 41,2 % к 2020 году.

Следует отметить, что Минобрнауки России (письмом от 8 апреля 2014 года № ВК-615/07) субъектам Российской Федерации рекомендовало при разработке государственных программ жилищного строительства предусматривать мероприятия по обеспечению жильем детей-сирот. Такая рекомендация вызвана несоответствием существующего жилищного фонда (вторичного жилья) установленным нормам обеспечения жильем детей-сирот.

В ходе настоящего мониторинга выявлено, что 36 регионов последовали данной рекомендации и в государственных программах в сфере жилищного строительства предусмотрели мероприятия по обеспечению жильем детей-сирот. При этом по итогам 2017 года результативность этих мер (соотношение детей-сирот, получивших жилье, к ожидающим) в таких регионах в 1,4 раза выше, чем в регионах, где обеспечение жильем детей-сирот предусматривалось в рамках государственных программ в сфере образования либо социальной поддержки населения.

В целях реализации регионами расходных обязательств по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлялись субсидии в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1203, (до 12 апреля 2017 года) и Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений, являющимися приложением № 9 к госпрограмме Российской

Федерации «Социальная поддержка граждан» (далее – Правила предоставления субсидий).

Расчет объема субсидии осуществляется по формуле, включающей численность детей-сирот, достигших возраста 18 лет и не реализовавших свое право на жилье, рыночную стоимость 1 кв. м жилья, социальную норму площади жилья, а также размер субсидии, предусмотренной в федеральном бюджете на соответствующий год, и предельный уровень софинансирования из федерального бюджета расходного обязательства региона.

Рассчитываемый по указанной формуле для конкретного региона объем межбюджетного трансферта напрямую зависит от возможностей федерального бюджета, т. е. от общего объема субсидии на эти цели, и не учитывает объем средств региона на выполнение соответствующего расходного обязательства. Одновременно возможности региональных бюджетов не анализируются, не принимается во внимание достаточность средств региональных бюджетов с точки зрения недопущения массового несоблюдения жилищных прав детей-сирот. При этом объем средств в региональных бюджетах ежегодно сохраняется фактически на уровне предыдущих лет. Пассивная позиция региональных органов власти по наращиванию ресурсов в целях обеспечения жильем детей-сирот приводит к тому, что при формировании бюджета на трехлетний цикл регионами не предпринимаются попытки ликвидации очередности на получения жилья среди уже достигших детьми-сиротами возраста 18 лет и заблаговременного формирования жилищного фонда для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, состоящих в очереди, к моменту достижения ими совершеннолетия.

Ежегодно объем субсидии из федерального бюджета составлял порядка 22 % общего объема финансирования обязательств по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями. Так, за 2014–2015 годы на обеспечение детей-сирот жилыми помещениями из федерального бюджета было выделено 12,9 млрд. рублей (21,7 % от общего объема финансового обеспечения).

Существующая ситуация с финансированием не нацелена на полное решение проблемы с обеспечением жильем детей-сирот и фактически не оказывает существенного влияния на ликвидацию очередности либо значительное ее сокращение, а лишь позволяет удерживать ситуацию на достигнутом в предыдущие годы уровне по обеспечению жильем детей-сирот.

По оценке Счетной палаты, потребность в средствах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для обеспечения жилыми помещениями

всех состоящих на учете лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 18 лет, расчетно составляет 167,6 млрд. рублей. При фактически выделяемых ежегодно средствах на данные цели из бюджетов всех уровней (ориентировочно в сумме 33,0 млрд. рублей) покрыть задолженность по обеспечению жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот возможно в среднем за 5 лет (расчетно), однако по ряду регионов этот период оценивается существенно выше – в 1,5-2 раза (республики Ингушетия, Мордовия, Тыва, Удмуртская Республика, Забайкальский край, Амурская и Омская области, Еврейская автономная область).

Одновременно, в ходе мониторинга установлено, что утвержденные бюджетные назначения в большинстве регионов не соответствовали потребности в средствах, которые позволили бы обеспечить одномоментно всех граждан старше 18 лет, включенных в списки на получение жилья, рассчитанной исходя из утвержденных в регионах норм площади и рыночной стоимости 1 кв. м жилья. По расчетам Счетной палаты, приведенным в приложениях №№ 4-6 к настоящему отчету, в среднем по Российской Федерации разрыв между реальной потребностью в средствах и бюджетными назначениями составил в 2016–2017 годах 5,3 раза (ежегодно), в 2018 году – 6 раз.

В целях повышения эффективности расходования субсидии, а также результативности мер по обеспечению жильем детей-сирот Минпросвещения России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменения в Правила предоставления субсидий. Указанным проектом предлагается введение критериев отбора регионов для предоставления субсидий, в соответствии с которыми субсидии будут выделяться только тем регионам, которые примут «дорожные карты», предусматривающие ежегодное увеличение доли лиц из числа детей-сирот, обеспеченных жилыми помещениями в отчетном финансовом году, в общей численности лиц, нуждающихся в предоставлении жилых помещений не менее чем на 3 % или достижение его значения до 100 %. Вместе с тем, по мнению Счетной палаты, ежегодное увеличение числа обеспеченных жильем детей-сирот на 3 % с учетом фактического уровня обеспечения данной категории не может рассматриваться как достаточное для улучшения ситуации в целом.

В целом по Российской Федерации бюджетные ассигнования на предоставление жилых помещений детям-сиротам составили в 2016 году – 28,47 млрд. рублей, в том числе: 6,9 млрд. рублей – средства федерального бюджета, в 2017 году – 32,8 млрд. рублей и 6,9 млрд. рублей, соответственно,

в 2018 году – 33,83 млрд. рублей и 7,11 млрд. рублей, на 2019 год планируется выделить 7,41 млрд. рублей (приложение № 3 к настоящему отчету).

В 2016 году заключены 85 соглашений о предоставлении субсидии между Минобрнауки России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в 2017–2018 годах – по 84 соглашения ежегодно (за исключением г. Москвы).

Анализ исполнения регионами условий соглашений показал, что не все регионы обеспечили надлежащим образом исполнение условий соглашений.

Так, в 2016 году не обеспечен уровень софинансирования, определенных соглашениями, республиками Бурятия, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республикой и Забайкальским краем. По итогам контроля за соблюдением получения субсидий уполномоченными органами принимаются соответствующие меры. Так, Федеральным казначейством принято решение о бесспорном взыскании в отношении Правительства Республики Калмыкия 5962,2 тыс. рублей (от 11 января 2018 года № 06-05-19/590), в отношении Правительства Республики Бурятия – 2068,0 тыс. рублей (от 10 января 2018 года № 06-05-19/316).

В 2017 году нарушения регионами условий соглашений в части соблюдения объема финансирования за счет регионального бюджета расходных обязательств субъекта Российской Федерации, соответствующего уровню софинансирования из федерального бюджета, не установлены.

Одним из условий использования субсидии в соответствии с требованиями Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999, является обязательное достижение планового значения показателя результативности использования субсидии (показатель эффективности использования субсидии применялся до 2017 года, затем был заменен на показатель результативности). Отклонения в достижении показателя результативности «Количество граждан, обеспеченных жилыми помещениями» выявлены в 2017 году в Забайкальском крае (план – 264, факт – 158) и Республике Тыва (план – 163, факт – 34). По данным Минпросвещения России, причинами недостижения показателя результативности явились недостатки в организации проведения аукционов на строительство многоквартирных домов. к указанным регионам применены меры бюджетного принуждения.

В ходе анализа отчетов о достижении значений показателей результативности, по состоянию на 1 января 2018 года, обращено внимание на некорректность предусматриваемых в самих соглашениях с субъектами Российской Федерации значений показателей. Так, в ряде отчетов фактическое значение показателя многократно превышало плановое: в Камчатском крае – в 25 раз, Мурманской области – в 22 раза, Московской области – в 20 раз. В отчете Новосибирской области в качестве причины отклонения названо заселение граждан в помещения, приобретенные в предыдущие годы. Аналогичная причина названа в отчете Мурманской области.

К группе субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых имелось наиболее высокое отклонение от реальной потребности в средствах (10-кратный разрыв и более) в 2016 году относились 15 регионов, в 2017 году – 18 регионов, в 2018 году – 21 регион. При этом ежегодно в эту группу входят 11 регионов (республики Бурятия, Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Алтайский и Забайкальский края, Омская, Кемеровская, Калужская, Иркутская области, Еврейская автономная область).

Недостаточный уровень ресурсного обеспечения, влекущий низкий уровень предоставления жилья, приводит к длительным срокам ожидания получения жилых помещений детьми-сиротами (приложение № 7 к настоящему отчету), в то время как Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривает предоставление жилья данной категории граждан по достижении ими возраста 18 лет. Неисполнение данной законодательной нормы влечет нарушение конституционного права человека на жилье. Однако в действующем законодательстве ответственность региональных уполномоченных органов (должностных лиц) за непредоставление жилья лицам из числа детей-сирот не конкретизирована.

Ежегодно предоставляемые Минпросвещения России бюджетам субъектов Российской Федерации субсидии в целях софинансирования мероприятий по предоставлению детям-сиротам жилых помещений в рамках государственной программы «Социальная поддержка граждан» расходуются неполностью. Так, объем неосвоенных региональными органами исполнительной власти средств федерального бюджета в 2016 году составил 292,8 млн. рублей (или 4,3 % от общей суммы субсидии из федерального бюджета), в 2017 году – 308,0 млн. рублей (или 4,4 процента).

При этом есть регионы, где формируются большие остатки. Так, по итогам 2017 года значительный остаток неиспользованной субсидии образовался в Приморском крае (128,7 млн. рублей, или 56,6 % от объема предоставленной

субсидии), в Забайкальском крае (120,6 млн. рублей, или 44,6 %), Республике Тыва (37,7 млн. рублей, или 20,9 %). В 2016 году низкий уровень освоения субсидии также был отмечен в Республике Тыва (45,1 млн. рублей, или 24,0 %) и в Забайкальском крае (194,7 млн. рублей, или 68,9 процента).

По состоянию на 1 октября 2018 года регионами освоено 4,56 млрд. рублей субсидии, что составляет 64,2 % от общего объема, предусмотренного в федеральном бюджете. При этом в 14 регионах (республики Татарстан и Саха (Якутия), Камчатский, Пермский, Ставропольский края, Белгородская, Вологодская, Курская, Курганская, Мурманская, Свердловская области, Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) обеспечено 100 % освоение субсидии, предусмотренной на 2018 год. Однако в Республике Тыва и Забайкальском крае снова сохраняются риски низкого освоения бюджетных средств. Так, по итогам I полугодия 2018 года уровень кассового исполнения составил 0,9 % по Забайкальскому краю, 30,0 % – в Республике Тыва.

При этом на начало 2017 года в Республике Тыва состояли в очереди 2917 детей-сирот от 18 лет и старше, получили жилье 34 человека (1,2 %), в Забайкальском крае состояли в очереди 5426 детей-сирот от 18 лет и старше, получили жилье 388 человек (7,1 процента).

В части средств региональных бюджетов, по данным мониторинга Счетной палаты, средний уровень кассового исполнения составил в 2016 году 91,1 %, в 2017 году – 90,9 %. Наиболее низкий уровень кассового исполнения в 2016 году отмечен в Тульской области (47,1 %), а в 2017 году – в Тульской области (39,4 %) и в Кабардино-Балкарской Республике (8,0 процента).

В 2017 году уровень кассового исполнения ниже среднего по России сложился в 18 субъектах Российской Федерации: Костромская, Астраханская, Псковская, Иркутская, Томская, Пензенская, Саратовская области, республики Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Кабардино-Балкарская Республика, Приморский, Хабаровский и Пермский края, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ.

В Приморском крае уровень кассового исполнения расходного обязательства в 2016–2017 годах составлял порядка 60 % ежегодно. Объем неисполненных бюджетных назначений в крае составил в 2016 году – 331458,7 тыс. рублей и в 2017 году – 459567,3 тыс. рублей, что эквивалентно стоимости 191 квартиры в 2016 году и 263 квартир в 2017 году (расчетно).

Количество указанных квартир позволило бы сократить очередь среди детей-сирот в Приморском крае на 4-5 % ежегодно.

Таким образом, в 2016–2017 годах более 20 % регионов не обеспечили должный уровень кассового исполнения, что свидетельствует о низком уровне финансовой дисциплины, влияющем на снижение эффективности мер по обеспечению жильем детей-сирот.

Основными причинами неосвоения или неполного освоения бюджетных средств являются длительность процедур закупки жилых помещений в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, признание аукционов несостоявшимися, что влечет внесение изменений в планы-графики закупок и объявление повторных конкурсных процедур; нарушение застройщиками (поставщиками) сроков исполнения заключенных контрактов; отсутствие на вторичном рынке жилья достаточного количества предложений благоустроенного жилья, отвечающего установленным требованиям.

В ходе мониторинга выявлено, что меры, предпринимаемые большинством субъектов Российской Федерации, не предусматривают при осуществлении строительства жилья на территории региона целевое строительство жилья именно для детей-сирот.

Так, среди регионов, где в 2017 году имела наибольшая активность по строительству жилья, формирование спецжилфонда осуществлялось исключительно за счет купли-продажи жилья (Воронежская, Московская области, республики Татарстан и Дагестан). При этом в 2017 году уровень обеспечения сирот жильем был низким в Республике Дагестан (11,9 %) и в Воронежской области (4,9 процента).

В Ростовской области, где обеспечение жильем детей-сирот предусмотрено госпрограммой в сфере строительства, в 2017 году выполнены существенные объемы строительных работ (2,9 % объема всех работ по Российской Федерации). Спецжилфонд в этом году в Ростовской области был сформирован из 869 квартир (62 %) за счет строительства и 533 квартир (38 %) за счет купли-продажи на рынке жилья. Одновременно уровень обеспеченности жильем составил 52 %, что в 3 раза выше среднего по стране уровня.

3. Оценка эффективности мер по предоставлению жилых помещений детям-сиротам

Важным программным документом в 2015–2017 годах, обеспечивавшим координацию деятельности органов государственной власти федерального

и регионального уровней в вопросе предоставления жилья детям-сиротам, являлся комплекс мер, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 года № 72-р. Вместе с тем комплекс мер не был ориентирован на преодоление недостатков, существующих при реализации прав детей-сирот на получение жилого помещения.

В настоящее время Минпросвещения России разработан проект комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2018–2021 годы, которым предусматривается, в том числе разработка проекта федерального закона, направленного на введение новой формы решения вопроса обеспечения жильем детей-сирот, своевременно не обеспеченных жилыми помещениями, в виде государственных жилищных сертификатов. При этом важным моментом предоставления жилищных сертификатов является подтверждение полной социализации детей-сирот.

Одним из требований законодательства об обеспечении детей-сирот жилыми помещениями является предоставление им благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений, поскольку специализированные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду, внаем и служат механизмом защиты права ребенка-сироты на владение и пользование жилым помещением от преступных посягательств третьих лиц.

Согласно части 2 статьи 92 Жилищного кодекса Российской Федерации использование жилого помещения в качестве специализированного допускается только после отнесения такого помещения к специализированному жилищному фонду (далее – спецжилфонд).

В ходе мониторинга обобщена представленная региональными органами государственной власти информация о результатах формирования спецжилфонда для детей-сирот, который создан во всех регионах:

	2016 г., %	2017 г., %
Всего жилых помещений, включенных в специализированный жилищный фонд для детей-сирот	100,0	100,0
в том числе		
путем купли-продажи на первичном и вторичном рынках	55,9	63,8
путем участия в долевом строительстве многоквартирных домов	26,8	19,7

	2016 г., %	2017 г., %
путем выполнения подрядных работ по строительству многоквартирных домов (жилых домов)	4,2	5,1
иным способом	13,0	11,3

Формирование спецжилфонда осуществлялось преимущественно из жилых помещений, приобретенных на рынке первичного и вторичного жилья. Так, удельный вес жилых помещений, включенных в спецжилфонд, приобретенных на жилищном рынке, в общем объеме жилья, включенного в спецжилфонд, в 2016 году составил 55,9 %, в 2017 году – 63,8 процента.

Для 54 регионов приобретение жилых помещений для детей-сирот на первичном и вторичном рынке жилья является основным способом формирования жилья (удельный вес этого способа составлял более 50 %). Приобретение жилья на первичном и вторичном рынке в 2016–2017 годах осуществлялось в равных пропорциях, однако в отдельных регионах закупки осуществлялись исключительно на рынке вторичного жилья. Так, все закупки по приобретению жилья осуществляли на вторичном рынке в 2016 году 7 регионов (Амурская, Костромская, Магаданская области, г. Севастополь, Забайкальский край, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики), в 2017 году – 5 регионов (Амурская, Ивановская, Магаданская области, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики).

Формирование спецжилфонда иными способами характерно для г. Москвы, где осуществлялось выделение помещений из уже созданного жилищного фонда города.

Средняя стоимость одного жилого помещения спецжилфонда в среднем по Российской Федерации составляла в 2016 году 1031,6 тыс. рублей, в 2017 году – 1072,7 тыс. рублей. При этом наибольшая стоимость жилья отмечена в г. Москве – 3330,6 тыс. рублей, в г. Санкт-Петербурге – 1943,7 тыс. рублей, в Чеченской Республике – 1866,2 тыс. рублей, а наименьшая – в Калининградской области (860,0 тыс. рублей), во Владимирской области (890,0 тыс. рублей).

Формирование спецжилфонда для детей-сирот только за счет строительства жилых домов осуществляет 1 субъект Российской Федерации – Республика Тыва. Однако масштабы строительных работ позволяют обеспечить жильем только 1/17 часть «очередников».

Низкие темпы обеспечения жильем детей-сирот в Республике Тыва приводит к беспрецедентным ситуациям. Так, по данным СМИ, в г. Кызыле 15 молодых людей, которые несколько лет не могут получить положенное им по закону жилье, 6 февраля 2018 года пришли ночевать со своими детьми в Республиканское агентство по делам семьи и детей. Акция протеста была организована движением [«Сироты Тувы. Право на жилье»](#), в которое всего за несколько дней вступили более 700 участников. Участники акции требовали, чтобы строительство квартир для них ускорили, а на этот период предоставили нормальное временное жилье.

В г. Владивостоке при участии жителей из других городов края (Артема, Уссурийска, Находки) 2 августа 2018 года прошел митинг детей-сирот, требующих от региональных властей выдать им положенные по закону квартиры.

По данным СМИ Кировской области, с 2012 года в области началось строительство жилых домов для детей-сирот. Однако построенные квартиры были весьма низкого качества: первые два дома почти год были без отопления, т.к. строители забыли подвести коммуникации, в двух следующих домах также «всплыли» коммунальные проблемы (подвал одного дома затопило водой, из-за чего стены моментально отсырели и по ним поползла плесень), с первыми морозами замерзли трубы холодного водоснабжения). В 2016 году в пятом, по счету, построенном для детей-сирот доме проблемы повторились: во время морозов стены промерзли, пошла плесень, из окон дуло. И шестой дом тоже не миновали проблемы: работы по водоотведению не были выполнены.

Контрольно-счетная палата Кировской области выявила нарушения, связанные с приобретением жилья для детей-сирот по ценам выше рыночных. В среднем завышение цены по одной квартире составляло от 100,0 до 350,0 тыс. рублей. По завышенным ценам приобретена 131 квартира в 32 муниципальных образованиях, сумма завышения составила 30,0 млн. рублей. На указанную сумму можно было дополнительно приобрести 47 квартир. Из выданных квартир 22 квартиры в 8 муниципальных образованиях не соответствуют ни техническим, ни санитарным нормам. Такие квартиры являются аварийными, проживание в которых невозможно. В 270 квартирах, выданных детям-сиротам, получатели не проживают в связи с отсутствием в месте предоставления жилья работы, учебы. И их местожительство не установлено.

Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривает обеспечение детей-сирот жилыми помещениями по достижении ими возраста 18 лет, а также до

достижения совершеннолетия в случаях приобретения ими полной дееспособности или в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации, по окончании срока пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, учреждениях системы здравоохранения и иных организациях для детей-сирот, а также по завершении получения профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях. Непредоставление таким граждан жилья в установленные законодательством сроки нарушает их право на получение жилых помещений и влечет риски десоциализации (криминализации, в том числе рецидива правонарушения) среди отдельных лиц данной категории.

По данным Генпрокуратуры России, на возрастную группу правонарушителей от 18 до 25 лет приходится около 17 % всех правонарушений. В данную категорию попадают и дети-сироты, которые в ряде случаев намеренно совершают противоправные действия, чтобы попасть в места лишения свободы и банально не замерзнуть на улице.

В частности, в Магнитогорске Челябинской области в 2017 году Сергей А., которому не дали жилье по достижении 18 лет, был вынужден «бомжевать», а потом умышленно совершил кражу и сам сдался полиции, чтобы не жить на улице. По его примеру житель Челябинской области Алексей К. в 2018 году совершил кражу и сдался полиции, чтобы оказаться в тюрьме. Молодому человеку выделили жилье (2 комнаты) в бараке 1970 года постройки, в котором ранее размещался интернат. Горячей воды и ванной в «квартире» не было. В помещении после заселения от сырости отпали обои, начали гнить стены и потолок. Под полом сразу же обнаружили мыши и муравьи. Из-за прорыва канализации дом затопило нечистотами. Кроме того, от прежних жильцов остался долг за коммунальные услуги на сумму 10,0 тыс. рублей.

На фоне ежегодного снижения уровня обеспеченности жильем граждан из числа детей-сирот в возрасте от 18 лет и старше важное значение имеет принятие со стороны региональных властей временных мер по решению жилищного вопроса (предоставления жилья временного характера, компенсации за наем жилья) до предоставления детям-сиротам жилья по договору социального найма специализированного жилого фонда. Такие меры уже применяются в отдельных регионах (Воронежская область, Хабаровский край) в качестве дополнительной социальной поддержки в части выплаты компенсации за аренду жилых помещений, в Приморском крае разработан законопроект, содержащий аналогичную норму.

Продолжает оставаться высоким уровень обращений граждан из числа детей-сирот в суды с исками о реализации права на получение жилья. При этом частота обращений в суды является одним из индикаторов результативности мер по осуществлению субъектами Российской Федерации своих полномочий.

Так, по данным Росстата (форма № 103-рик), численность детей-сирот, в защиту прав которых на получение жилья поданы иски в суды, составила в 2016 году – 25113 человек, в 2017 году – 23873 человека. Анализ представленных в данной форме сведений в региональном разрезе показал, что в 2016 году преимущественно (свыше 50 % от числа обеспеченных) на основании судебных решений обеспечивались жильем дети-сироты в 35 регионах России, в 2017 году – в 41 регионе.

При этом ежегодно в период 2016–2017 годов в 4 регионах (Алтайский край, Еврейская автономная область, Костромская и Смоленская области) предоставление жилья детям-сиротам осуществлялось исключительно на основании судебных решений, вступивших в силу. Кроме перечисленных 4 субъектов Российской Федерации в 2016 году указанная практика обеспечения детей-сирот жильем имела место в г. Севастополе и Курганской области (всего – в 6 регионах), в 2017 году – еще и в Республике Мордовия, Амурской, Воронежской, Омской и Саратовской областях (всего – в 9 регионах).

По информации Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП России), письмо от 31 августа 2018 года № 00011/18/97732-ОП, по состоянию на 1 июля 2018 года число неоконченных исполнительных производств, связанных с предоставлением жилья детям-сиротам, составило 24092 (на 1 июля 2016 года – 21563, на 1 января 2017 года – 21833, на 1 января 2018 года – 23072).

Приведенные данные свидетельствуют, что число обращений детей-сирот в судебные инстанции в целях защиты своего права на получение жилья не уменьшается.

Наибольшее количество неисполненных судебных решений, по которым возбуждено исполнительное производство, отмечено в Приморском крае (3095), Свердловской области (2831), Саратовской области (2023), Хабаровском крае и Еврейской автономной области (1210), Самарской области (1067), Забайкальском крае (819), Омской области (899), Республике Башкортостан (864), Астраханской области (777), Кемеровской области (718), Амурской области (595).

Вместе с тем в 2016–2017 годах исполнительные производства по вопросам обеспечения детей-сирот жилыми помещениями отсутствовали в г. Москве, Магаданской и Ярославской областях, Республике Адыгея.

Число оконченных фактическим исполнением производств за 2016 год составило 9376 (или 37,4 % от числа обеспеченных жилыми помещениями детей-сирот в 2016 году), за 2017 год – 9270 (или 34,0 % от числа обеспеченных жилыми помещениями детей-сирот в 2017 году).

Таким образом, в проверяемом периоде более одной трети граждан из числа детей-сирот обеспечены жилыми помещениями на основании решений судов.

В Хабаровском крае применяется практика денежных выплат взамен предоставления жилых помещений детям-сиротам на основании утвержденных судом мировых соглашений. Так, ежегодно в краевом бюджете предусматривается на эти цели 53,9 млн. рублей (2016–2018 годы). Однако указанная мера не повлияла на уменьшение исполнительных производств в крае. Напротив, количество исполнительных производств возросло с 1214 в 2016 году до 1409 в 2017 году. Сложившаяся практика денежных выплат взамен предоставления жилых помещений детям-сиротам не соответствует требованиям законодательства, поскольку Федеральный закон № 159-ФЗ содержит императивную норму и не предусматривает альтернативного способа решения вопроса.

В 2016–2017 годах исполнение судебных решений в 78 регионах осуществлялось за счет средств, предусмотренных в региональных бюджетах, включая поступившие субсидии из федерального бюджета, на обеспечение жильем детей-сирот.

Целевым образом на исполнение судебных решений средства выделялись в 7 регионах (республики Калмыкия, Коми, Марий Эл, Приморский и Хабаровский края, Курганская и Свердловская области). В перечисленных субъектах Российской Федерации обязательность исполнения судебных решений предусмотрена также специальными нормами, содержащимися в документах стратегического характера (госпрограммы) или законах о бюджете на очередной год и плановый период.

В мае 2018 года ФССП России представлен доклад в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии и перспективах принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, по результатам которого принято постановление Совета

Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 мая 2018 года № 154-СФ «О состоянии и перспективах принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц», согласно которому:

- ФССП России рекомендовано продолжить совершенствование системы принудительного исполнения социально значимых требований исполнительных производств о предоставлении жилых помещений детям-сиротам;
- региональным органам государственной власти предусматривать при формировании проектов бюджетов субъектов Российской Федерации необходимые бюджетные ассигнования в целях исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений детям-сиротам.

Следует отметить, что принятые в адрес ФССП России рекомендации о совершенствовании исполнительного производства не решат проблему длительности срока реализации детьми-сиротами права на получение жилья, поскольку в условиях ограниченного финансового обеспечения региональные власти вынуждены будут в приоритетном порядке обеспечивать исполнение судебных решений в ущерб интересам основной численности очередников, что, в свою очередь, будет провоцировать рост обращений граждан в суды.

Мониторинг подтвердил ранее отмеченные в ходе контрольного мероприятия 2016 года проблемы по недостаточности финансового обеспечения мероприятий по предоставлению жилья детям-сиротам наряду с неудовлетворительной организацией использования в регионах бюджетных средств. Уровень внимания региональных властей к данному вопросу в большинстве регионов кардинально не изменился.

Вместе с тем какие-либо показатели, оценивающие эффективность работы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению жильем детей-сирот, не определены. Вместе с тем подобный показатель эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти в части обеспечения доступности жилья содержится в Указе Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 года № 548, «Коэффициент доступности жилья (количество лет, необходимых семье, состоящей из трех человек, для приобретения стандартной квартиры общей площадью 54 кв. м с учетом среднего годового совокупного денежного дохода семьи)».

Учитывая социальную значимость рассматриваемой проблемы, представляется целесообразным установить соответствующий показатель эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти.

В ходе мониторинга отмечено, что более половины (50,2 %) созданных в 2017 году объектов специализированного жилищного фонда в стране приходилось на 16 регионов (Республика Башкортостан, Красноярский и Пермский края, Астраханская, Владимирская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Московская, Нижегородская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Челябинская области, г. Москва), однако в них проживает лишь 32,6 % очередников. Данный факт связан с более высокой активностью данных регионов по формированию спецжилфонда. Объем привлекаемых внебюджетных источников для формирования спецжилфонда невелик и носит единичный характер. Так, по данным Минпросвещения России, в 2016 году в Республике Бурятия и в Волгоградской области привлекались спонсорские средства на общую сумму 23,8 млн. рублей (информации по 2017 году не имеется).

При этом следует принять во внимание, что даже в регионах, где ведется активное строительство жилья, существуют реальные ограничения для трудоустройства молодежи. Например, в Ростовской области в III квартале 2018 года уровень безработицы составил 5,0 % (по данным Росстата).

Таким образом, целесообразно проработать вопрос о разработке специальных мер по содействию миграции детей-сирот с их согласия в иную местность в целях получения образования, последующего трудоустройства и жилья.

В этой связи согласно Программе мероприятий по подготовке кадров для ключевых отраслей экономики Дальневосточного федерального округа и поддержке молодежи на рынке труда на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2018 года № 1727-р, Минпросвещения России и другим заинтересованным ведомствам поручено предусмотреть меры по информированию молодежи о перспективных профессиях, специальностях, квалификациях, востребованных на Дальнем Востоке, а также о поддержке молодежи на рынке труда. Представляется целесообразным особое внимание в рамках указанной Программы уделить информированию и поддержке детей-сирот.

Особое значение при решении данного вопроса приобретает наличие базового информационного ресурса, содержащего сведения об оказании

детям-сиротам мер социальной поддержки, в том числе об обеспечении их жилыми помещениями (подпункт «б» пункта 1 Перечня № Пр-191), в целях формирования которого Правительством Российской Федерации был подготовлен проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон от 16 апреля 2001 года № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» в части установления единого учета сведений об оказании детям-сиротам социальной поддержки, в том числе об обеспечении их жилыми помещениями, в рамках указанной автоматизированной информационной системы. Правительством Российской Федерации работа над законопроектом прекращена в связи с введением в эксплуатацию с 1 января 2018 года Единой государственной информационной системы социального обеспечения (далее – ЕГИССО) в соответствии со статьей 4 Федерального закона № 159-ФЗ, преимуществом которой является возможность учитывать сведения об оказании детям-сиротам дополнительных гарантий по социальной поддержке, включая обеспечение их жильем.

Администрацией Президента Российской Федерации предложенные меры признаны недостаточными (письмо от 1 ноября 2018 года № А8-10927-2), поскольку ЕГИССО не позволяет осуществлять мониторинг реализации установленных законодательством дополнительных гарантий прав детей-сирот на труд и социальную защиту от безработицы, медицинское обеспечение и жилье. Срок исполнения поручения оставлен на контроле до 15 марта 2019 года.

В целях разработки порядка межрегионального взаимодействия по вопросам реализации детьми-сиротами права на получение социальной поддержки, в том числе в части, касающейся обмена информацией при реализации указанными лицами права на обеспечение жилыми помещениями (пункт 2 Перечня № Пр-191), Федеральным законом от 7 марта 2018 года № 56-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон № 159-ФЗ, позволяющие обеспечить информационное взаимодействие (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях) посредством использования ЕГИССО.

Вместе с тем порядок, определяющий взаимодействие субъектов Российской Федерации по обмену необходимыми сведениями, в том числе об отношении граждан к категории лиц из числа детей-сирот, сведениями по месту выявления и первичного учета гражданина из числа детей-сирот, подтверждающими наличие (отсутствие) закрепленного за ними жилого помещения, а также сведениями о сохранности жилого помещения, закрепленного за

несовершеннолетним из числа детей-сирот, Правительством Российской Федерации не принят. Выполнение пункта 2 Перечня № Пр-191 оставлено на контроле до 15 декабря 2018 года. Доклад Президенту Российской Федерации направлен 13 декабря 2018 года.

Отсутствие порядка межведомственного взаимодействия между региональными органами власти влечет риски не включения ребенка-сироты в течение длительного времени в список по обеспечению его жилым помещением либо отказа во включении в список.

Выводы

1. На федеральном уровне за проверяемый период в законодательную базу внесены изменения, достаточные для унифицированного нормативно-правового регулирования полномочий всех субъектов правоотношений в сфере обеспечения детей-сирот жилыми помещениями.

Федеральным законом от 29 июля 2018 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (вступает в силу с 1 января 2019 года) внесены изменения, в том числе в Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривающие, что порядок формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, а также порядок исключения детей-сирот из списка в регионе по прежнему месту жительства и включения их в список в регионе по новому месту жительства устанавливаются на федеральном уровне. Соответственно, до 1 января 2019 года должны быть приняты подзаконные акты, обеспечивающие своевременную реализацию указанных федеральных законов.

Вместе с тем по состоянию на 17 декабря 2018 года не все подготовленные Минпросвещения России проекты постановлений Правительства Российской Федерации прошли установленную процедуру согласования. Учитывая длительность процесса согласования, имеются риски несвоевременного принятия правительственных актов. Несвоевременное утверждение Правительством Российской Федерации отдельных подзаконных актов, которые

должны применяться всеми регионами, может явиться препятствием в реализации Федерального закона № 159-ФЗ.

2. Конкретный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, до настоящего времени не определен.

Правительством Российской Федерации на 2018 год и плановый период (в отличие от практики, сложившейся в период 2013–2017 годов) комплекс мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа не утвержден.

Возложение на Минпросвещения России отдельных функций, закрепленных в государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», не позволило обеспечить социальный эффект в виде сокращения «очереди» детей-сирот на получение жилья.

В связи с этим представляется целесообразным Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос об определении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот.

3. Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривает предоставление жилья детям-сиротам по достижении ими, как правило, возраста 18 лет, что не предполагает формирование очереди на получение жилья среди граждан от 18 лет и старше. Неисполнение данной нормы означает нарушение конституционного права человека на жилье. Однако ответственность региональных уполномоченных органов (лиц) за несвоевременное обеспечение жильем детей-сирот действующим законодательством не конкретизирована.

4. В целом по России ситуация по обеспечению детей-сирот жильем в последние три года не улучшилась. Так, если в 2015 году удельный вес граждан, состоящих в списке на получение жилья и не реализовавших на конец года право на жилье (в возрасте от 18 лет и старше), составил 79,0 % (101026 человек), то в 2016 году – 82,2 % (115171 человек), в 2017 году – 82,8 % (131276 человек). В возрастной группе лиц старше 23 лет в 2015 году не реализовали свое право 27157 человек (70,4 % от состоящих в списке на получение жилья этой возрастной группы), в 2016 году, соответственно, – 32841 человек (76,0 %), в 2017 году – 37454 человека (76,7 процента).

В целом по Российской Федерации в 2015–2017 годах темпы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот были значительно ниже темпов роста численности детей-сирот, включаемых в списки на предоставление жилья, что свидетельствует о ненадлежащем соблюдении государственных гарантий по обеспечению жилищных прав детей-сирот.

5. В соответствующих региональных документах стратегического планирования (целевых программах (подпрограммах) отсутствуют единые подходы к достижению цели по предоставлению жилья всем детям-сиротам, подлежащим обеспечению в соответствии со статьей 8 Федерального закона № 159-ФЗ (ежегодный уровень обеспечения устанавливается ниже имеющейся потребности в жилье), что приводит к заведомо низкой их результативности. Так, в 2016 году 23 субъекта Российской Федерации, а в 2017 году 26 регионов обеспечили жильем менее 10 % от числа имевших право на получение жилья, из них 6 регионов в 2017 году ухудшили показатели обеспеченности по сравнению с 2016 годом (Республика Северная Осетия – Алания, Астраханская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Омская области).

Данное обстоятельство не дает возможности определить срок обеспечения жильем всех «очередников» в регионах.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о разработке единых требований к региональным документам стратегического планирования, предусмотрев возможность заблаговременного формирования спецжилфонда для обеспечения детей-сирот жильем.

6. В целом по Российской Федерации бюджетные ассигнования на предоставление жилых помещений детям-сиротам утверждены на 2016 год в объеме 28,5 млрд. рублей, из них 6,9 млрд. рублей – средства федерального бюджета, на 2017 год – 32,8 млрд. рублей, из них 6,9 млрд. рублей – средства федерального бюджета, на 2018 год – 33,8 млрд. рублей, из них 7,1 млрд. рублей – средства федерального бюджета.

Выделенные средства позволили обеспечить жильем в 2016 году 25028 человек (или 17,8 % от числа «очередников», достигших 18 лет), в 2017 году – 27228 человек (или 17,1 процента).

Таким образом, потребность в средствах, необходимых для обеспечения жильем всех «очередников» от 18 лет и старше, превышает утвержденные бюджетные ассигнования в 2016–2017 годах в 5,3 раза (ежегодно), в 2018 году – в 6 раз.

7. При фактически выделяемых ежегодно из бюджетов всех уровней средства на данные цели, покрыть задолженность по обеспечению жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 18 лет, возможно в среднем за 5 лет (расчетно), а в отдельных регионах – за 7-10 лет (республики Ингушетия, Мордовия, Тыва, Удмуртская Республика, Забайкальский край, Амурская и Омская области, Еврейская автономная область).

По оценке Счетной палаты Российской Федерации, потребность в средствах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для обеспечения жилыми помещениями всех состоящих на учете лиц из числа детей-сирот, достигших возраста 18 лет, составляет 167,6 млрд. рублей (расчетно).

8. Субсидия, предоставляемая из федерального бюджета всем субъектам Российской Федерации (кроме г. Москвы), способствует повышению уровня обеспеченности жильем детей-сирот в регионах. В среднем фактический уровень софинансирования из федерального бюджета ежегодно составляет более 21 %, а в отдельных регионах – более 50 % (15 таких регионов в 2016 году, 14 – в 2017 году, 16 – в 2018 году). Однако выделенные из федерального бюджета средства полностью не осваиваются. Так, объем неосвоенных средств федерального бюджета составил в 2016 году 292,8 млн. рублей (4,3 % выделенных средств), в 2017 году – 308,0 млн. рублей (4,4 процента).

Неосвоение бюджетных средств, выделяемых из бюджетов всех уровней, в 2016 году на сумму 2,2 млрд. рублей и в 2017 году – 2,7 млрд. рублей, эквивалентно недополучению (расчетно) 2110 и 2130 квартирам в 2016 и 2017 годах, соответственно.

Основными причинами неосвоения (неполного освоения) бюджетных средств являются: длительность процедур закупки жилых помещений в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, признание аукционов несостоявшимися и необходимость объявления повторных конкурсных процедур; нарушение застройщиками (поставщиками) сроков исполнения заключенных контрактов; отсутствие на вторичном рынке жилья достаточного количества предложений благоустроенного жилья, отвечающего установленным требованиям.

Кроме того, меры, предпринимаемые большинством регионов, не предусматривают при осуществлении строительства жилья на территории региона целевое строительство жилья именно для детей-сирот.

При этом региональные власти не стремятся к наращиванию объемов финансового обеспечения своих обязательств за счет региональных

бюджетов и поиску иных источников финансирования (например, бюджетное кредитование), рассчитывая на поступление средств из федерального бюджета.

Вместе с тем каких-либо показателей, оценивающих эффективность работы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению жильем детей-сирот, не определено. Учитывая социальную значимость рассматриваемой проблемы, представляется целесообразным установить соответствующий показатель эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. Единый подход региональных органов в части обеспечения сохранности закрепленного за ребенком-сиротой жилья не предусмотрен. При этом в 5 регионах (республики Мордовия и Татарстан, Пермский край, Тульская, Сахалинская области) вообще не ведется учет закрепленного за детьми-сиротами жилого помещения, что может являться одной из причин увеличения числа очередников на получение жилья лиц данной категории.

Минпросвещения России не обладает достоверными консолидированными данными о количестве жилья, закрепленного за детьми-сиротами и признанного непригодным для проживания, о численности детей-сирот, принятых на учет в качестве нуждающихся в получении жилья по причинам непригодности ранее закрепленного жилья для проживания, а также не обладает информацией о количестве детей-сирот, включенных в списки на получение жилья, за которыми закреплено жилое помещение общей площадью менее учетной нормы, приходящейся на одного члена семьи.

В связи с этим представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить уполномоченному органу рассмотреть вопрос о разработке ведомственного проекта, целевыми ориентирами которого предусмотреть обеспечение 100-процентной реализации прав детей-сирот на получение жилья, формирование в плановом или опережающем режиме спецжилфонда для своевременного предоставления жилья детям-сиротам, методическое руководство по проведению регионами инвентаризации имеющегося закрепленного жилья и по алгоритму действий для обеспечения сохранности жилья, закрепленного за детьми-сиротами.

10. Спецжилфонд создан во всех субъектах Российской Федерации. Для 55 регионов основным способом его формирования является приобретение жилых помещений на рынке первичного и вторичного жилья, а для

24 регионов строительство либо участие в долевом строительстве. Результативность мер по обеспечению детей-сирот жильем напрямую не зависит от преобладающего в регионе способа формирования спецжилфонда. К недостаткам мер по приобретению жилья относится относительная дороговизна в расчете на 1 кв. м по сравнению со строительством жилья.

11. В исследуемом периоде более одной трети граждан из числа детей-сирот обеспечены жилыми помещениями на основании решений судов. При этом два года подряд (2016, 2017 годы) в 4 регионах (Алтайский край, Еврейская автономная область, Костромская и Смоленская области) предоставление жилья детям-сиротам осуществлялось исключительно (100 %) на основании судебных решений. Кроме перечисленных 4 регионов в 2016 году указанная практика обеспечения детей-сирот жильем имела место в г. Севастополе и Курганской области (всего – в 6 регионах), в 2017 году – еще и в Республике Мордовия, Амурской, Воронежской, Омской и Саратовской областях (всего – в 9 регионах).

12. В 5 регионах (Тульская, Сахалинская области, республики Мордовия и Татарстан, Пермский край) не ведется учет закрепленного за детьми-сиротами жилого помещения, что может являться одной из причин увеличения числа очередников на получение жилья лиц данной категории.

13. Низкие темпы обеспечения жильем вызывают резонансные акции протеста в обществе, что дискредитирует государственные структуры. Отсутствие жилья порождает риски криминализации среди молодежи, препятствует развитию институтов семьи.

14. В ходе экспертно-аналитического мероприятия отмечено, что более половины созданных в 2017 году объектов специализированного жилищного фонда в стране приходилось на 16 регионов (Республика Башкортостан, Красноярский и Пермский края, Астраханская, Владимирская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Московская, Нижегородская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Челябинская области, г. Москва), однако в них проживает одна треть «очередников».

При этом следует принять во внимание, что даже в регионах, где ведется активное строительство жилья, существуют реальные ограничения для трудоустройства молодежи. Например, в Ростовской области в III квартале 2018 года уровень безработицы составил 5,0 % (по данным Росстата), в Кировской области не используются 270 квартир, выданных детям-

сиротам, в связи с отсутствием в месте предоставления квартир работы, возможности обучения.

С учетом изложенного представляется целесообразным соответствующему уполномоченному федеральному органу совместно с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проработать вопрос о разработке специальных программ мобильности, содействующих добровольной миграции детей-сирот в иную местность в целях получения образования и последующего трудоустройства.

Кроме того, Администрацией Президента Российской Федерации (письмом от 1 ноября 2018 года № А8-10927-2 в адрес Правительства Российской Федерации) указывалось на отсутствие информационной системы, позволяющей осуществлять не только мониторинг реализации установленных законодательством дополнительных гарантий прав детей-сирот на жилье, но и на труд и социальную защиту от безработицы, медицинское обеспечение.

Предложения

1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство просвещения Российской Федерации.