



2020

# Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»



Сергей Штогрин  
Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

## Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

### Цели

Провести анализ выполнения поручений Президента и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот, за 2017–2019 годы.

Провести анализ реализации Комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2019–2021 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р.

Оценить эффективность государственного управления и выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам в период 2019–2020 годов.

### Итоги проверки

Ежегодно на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами в консолидированных бюджетах предусматривается более 32 млрд рублей. В 2019 году на эти цели за счет всех источников было направлено 39,2 млрд рублей, в том числе из федерального бюджета 7,4 млрд рублей (18,8 %), за счет региональных бюджетов – 31,8 млрд рублей (81,2 %).

Однако этих средств недостаточно для устранения накопившейся задолженности. По оценке Счетной палаты, для того чтобы обеспечить жильем всех детей-сирот, у которых такое право возникло и не реализовано, требуется одновременно почти 264,5 млрд рублей. Если же объем финансирования сохранится на уровне 2019 года, то для полного погашения задолженности перед детьми-сиротами потребуется не менее 6–7 лет.

Вместе с тем даже выделяемые деньги в полном объеме не расходуются. Например, по итогам 2018 года остались не исполнены бюджетные назначения в сумме 3,2 млрд рублей. При этом за счет этих средств можно было бы обеспечить квартирами порядка 2,3 тыс. человек (расчетно).

Из-за длительного ожидания жилья дети-сироты по-прежнему вынуждены обращаться в суды. По итогам 2018 года из 25 тыс. человек, обеспеченных жильем, 12,4 тыс., или 49 %, получили его на основании решений судов. В 12 регионах жилье предоставляется детям-сиротам исключительно на основании судебных решений. При этом с каждым годом количество неисполненных судебных решений нарастает: на 1 января 2018 года их было 23 тыс., а на 1 октября 2019 года – уже 26,1 тыс.

## Вывод

Принимаемые государством меры по обеспечению жильем детей-сирот пока не смогли повлиять на улучшение ситуации в этой сфере и решить проблему накопившейся задолженности. На 1 января 2020 года более 279 тыс. детей-сирот состоят на жилищном учете. При этом за 2019 год очередь детей-сирот, у которых право на получение жилья возникло, но не реализовано, увеличилась более чем на 9 %. Если на 1 января 2019 года таких было около 175 тыс. человек, то на начало 2020 года – уже 191 тыс., или 68 % от всех детей-сирот, которые состоят на учете.

## Предложения Счетной палаты

Усовершенствовать нормативно-правовую базу.

Разработать план действий («дорожную карту»), который будет предусматривать участие органов власти всех уровней и включать график ликвидации задолженности в каждом регионе с учетом имеющихся жилых помещений на первичном и вторичном рынках, планируемого строительства жилья и персонифицированного подхода к каждому ребенку-сироте.

Разделить решение проблемы обеспечения жильем детей-сирот на два направления:

- предоставление с 2020 года жилья детям-сиротам, достигшим в текущем году 18-летнего возраста, в плановом порядке;
- обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, поставленных на учет и не получивших жилье в установленный срок.

# Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 28 января 2020 года

## 1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.10.0.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

## 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность органов государственной власти Российской Федерации по выполнению поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа (далее – дети-сироты); законодательное и нормативно-правовое регулирование в сфере предоставления жилья детям-сиротам.

## 3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Провести анализ выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот, за период 2017–2019 годов.

3.2. Провести анализ реализации Комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2019–2021 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р.

3.3. Оценить эффективность государственного управления и выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам в период 2019–2020 годов.

## 4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство просвещения Российской Федерации (г. Москва).

Органы исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации.

## 5. Исследуемый период

2017–2019 годы.

## 6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

Июнь 2019 года – январь 2020 года.

## 7. Краткая характеристика ситуации в анализируемой сфере

Реализация прав детей-сирот на жилое помещение – один из вопросов государственной политики в сфере защиты детства, которому уделяется особое внимание как при реализации Национальной стратегии действий в интересах детей<sup>1</sup>, так и в рамках Десятилетия детства (2018–2027 годы), объявленного Указом Президента Российской Федерации<sup>2</sup>.

Детям-сиротам, не имеющим пригодного для проживания жилья, по достижении 18 лет государство гарантирует предоставление жилого помещения.

По состоянию на 1 января 2020 года более 279 тысяч детей-сирот состоят на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жильем. Задолженность государства по обеспечению жильем детей-сирот, чье право возникло, но не реализовано, сложилась в отношении 191 тыс. человек (68 % общего числа детей-сирот, состоящих на жилищном учете).

Очередь с 2015 года ежегодно увеличивалась в среднем на 13 тыс. человек. Порядка 45 % прироста составляют лица из числа детей-сирот в возрасте старше 23 лет.

- 
1. Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы».
  2. Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства».

Год	Состоит на учете, с нарастающим итогом, на 1 января			Динамика изменения численности к предыдущему году		
	всего (14+)	в том числе 18+	в том числе 23+	всего (14+)	в том числе 18+	в том числе 23+
2015	214 725	127 813	38 572	15 528	8 295	6 163
2016	229 618	140 142	43 238	14 893	12 329	4 666
2017	247 835	158 456	48 819	18 217	18 314	5 581
2018	258 101	166 552	53 748	10 266	8 096	4 929
2019	269 635	174 926	58 080	11 534	8 374	4 332
2020*	279 260	191 004	68 439	9 625	16 078	10 359

\* По данным Единой государственной информационной системы социального обеспечения (далее – ЕГИССО) на 1 января 2020 года.

## 8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

### 8.1. Анализ выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот, за период 2017–2019 годов

В 2016 году Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) в соответствии с поручением Президента Российской Федерации<sup>3</sup> проведено контрольное мероприятие<sup>4</sup>, по результатам которого главе государства направлен доклад<sup>5</sup> с изложением существующих проблем в сфере обеспечения жильем детей-сирот.

3. Подпункт «а» пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № ПР-1191.
4. 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».
5. Письмо Президенту Российской Федерации от 2 ноября 2016 г. № 01-3775/11-04 (далее – доклад Счетной палаты).

Одновременно в адрес Правительства Российской Федерации направлено информационное письмо<sup>6</sup> с предложениями по корректировке отдельных положений правил предоставления регионам субсидий из федерального бюджета, процедуры согласования региональных государственных программ и уточнению данных о детях-сиротах (как нуждающихся в жилье, так и обеспеченных жилыми помещениями).

С учетом изложенных в докладе Счетной палаты предложений Президентом Российской Федерации был утвержден Перечень поручений от 3 февраля 2017 г. № Пр-191 (далее – Перечень поручений № Пр-191), Правительством Российской Федерации Минобрнауки России и Минфину России было поручено<sup>7</sup> рассмотреть предложения Счетной палаты.

Перечень поручений № Пр-191 содержал 5 поручений в части обеспечения жильем детей-сирот, срок исполнения которых истек в апреле–июле 2017 года.

Первый анализ выполнения Перечня поручений № Пр-191 был осуществлен Счетной палатой в рамках мониторинга обеспечения детей-сирот жильем<sup>8</sup>, организованного по поручению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2018 году.

Анализ выполнения Перечня поручений № Пр-191 показал, что Правительством Российской Федерации отдельные поручения выполнены не в полном объеме или позже установленного срока.

Пункт Перечня поручений № Пр-191	Краткое содержание поручения	Выполнение
Подпункт «а» пункта 1	Обеспечить внесение изменений в законодательство, предусматривающих единый порядок формирования списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями	Выполнен с нарушением установленного срока на 5 месяцев
Подпункт «б» пункта 1	Обеспечить создание информационной системы, содержащей сведения об оказании детям-сиротам социальной поддержки	Выполнен не в полном объеме. Оставлен на контроле

6. Письмо в Правительство Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. № 01-3807/11-04.

7. Поручение Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2016 г. № ОГ-П8-7593.

8. Экспертно-аналитическое мероприятие «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 первом полугодии 2018 года» (Проведено по поручению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 12 июля 2017 г. № 234-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году»).

Пункт Перечня поручений № Пр-191	Краткое содержание поручения	Выполнение
Подпункт «в» пункта 1	Определить целевые показатели результативности мероприятий по обеспечению жильем детей-сирот, внести необходимые изменения в соответствующие нормативные правовые акты	Выполнен не в полном объеме
Подпункт «г» пункта 1	Рассмотреть вопрос о совершенствовании механизмов обеспечения жильем детей-сирот, в том числе о возможности предоставления им жилья по выбранному месту жительства	Выполнен
Пункт 2	Разработать порядок межведомственного взаимодействия по вопросам реализации детьми-сиротами права на получение социальной поддержки, в том числе касающейся обмена информацией по реализации права на обеспечение жильем	Выполнен не в полном объеме. Оставлен на контроле

Так, согласно подпункту «а» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191 срок внесения Правительством Российской Федерации проекта федерального закона, предусматривающего единый порядок формирования списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, был установлен до 31 июля 2017 года. Вместе с тем проект федерального закона «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» внесен Правительством Российской Федерации только 27 декабря 2017 года.

Пунктом 2 статьи 1 Федерального закона № 267-ФЗ<sup>9</sup> внесены соответствующие изменения в статью 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ).

В соответствии с пунктом 3 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ порядок формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, устанавливается Правительством Российской Федерации.

9. Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 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).



Правительством Российской Федерации соответствующие Правила<sup>10</sup> установлены в апреле 2019 года. В настоящее время положения постановления № 397 применяются во всех субъектах Российской Федерации.

При этом необходимо отметить, что в Правилах № 397 используется расширительное толкование права детей-сирот, достигших возраста 23 лет, на обеспечение жилыми помещениями<sup>11</sup>.

В Федеральном законе № 159-ФЗ (пункт 9 статьи 8) предусмотрено, что за лицами из числа детей-сирот<sup>12</sup>, не получившими жилье по установленным в Законе основаниям до достижения возраста 23 лет, данное право сохраняется до фактического обеспечения. То есть предполагается, что на момент достижения возраста 23 лет дети-сироты состояли в списках на обеспечение жильем.

Однако в Правилах № 397 установлено требование безусловного включения в список лиц старше 23 лет в общеустановленном порядке (абзац 4 пункта 3 Правил № 397) вне зависимости от того, по каким причинам они не были включены в соответствующие списки ранее.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что перечень оснований включения детей-сирот старше 23 лет в список на обеспечение жилыми помещениями не в полной мере соответствует позициям Конституционного и Верховного судов Российской Федерации<sup>13</sup>.

Данный вопрос неоднократно рассматривался Конституционным и Верховным судами Российской Федерации. В их определениях указано возрастное ограничение (по достижении возраста 23 лет), при превышении которого у детей-сирот утрачивается право на включение в список подлежащих обеспечению жильем<sup>14</sup>.

- 
10. Правила формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из указанного списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включения их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 397 (далее – постановление № 397, Правила № 397).
  11. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
  12. Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, умерли оба или единственный родитель, а также которые остались без попечения единственного или обоих родителей и имеют в соответствии с настоящим Федеральным законом право на дополнительные гарантии по социальной поддержке (статья 1 Федерального закона № 159-ФЗ).
  13. «Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями», утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 г.
  14. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 1037-О, от 18 июля 2017 г. № 1650-О, от 28 сентября 2017 г. № 1945-О, от 25 января 2018 г. № 92-О, от 26 ноября 2018 г. № 2985-О, от 29 января 2019 г. № 185-О; «Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями», утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 г.; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2017 г. № 18-КГ17-139.

Включение в списки возможно только в случае установления в судебном порядке наличия уважительных причин необращения в уполномоченный орган до достижения возраста 23 лет.

Неоднозначность данной нормы привела к тому, что в регионах в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в списки включались лица старше 23 лет, не состоявшие ранее на учете.

Данная ситуация имеет место по меньшей мере с 2013 года, о чем свидетельствуют результаты проверок, проведенных Счетной палатой.

Так, только в Краснодарском крае за 2013–2015 годы в список необоснованно включены 794 человека в возрасте старше 23 лет, или 12,9 % от числа лиц, у которых на 1 января 2019 года наступило право на получение жилья в регионе. Подобные факты выявляются и в других регионах.

По оперативной информации, полученной из регионов, по состоянию на 1 октября 2019 года численность детей-сирот, не получивших жилого помещения при наступлении совершеннолетия, составила 182 479 человек, из них 118 801 человек – в возрасте от 18 до 23 лет, 63 626 человек – старше 23 лет.

За 9 месяцев 2019 года численность необеспеченных выросла почти на 7 тыс. человек (из них 5 тысяч – в возрасте старше 23 лет), а по итогам 2019 года<sup>15</sup> – на 16,1 тыс. человек (из них 10,3 тыс. – в возрасте старше 23 лет).

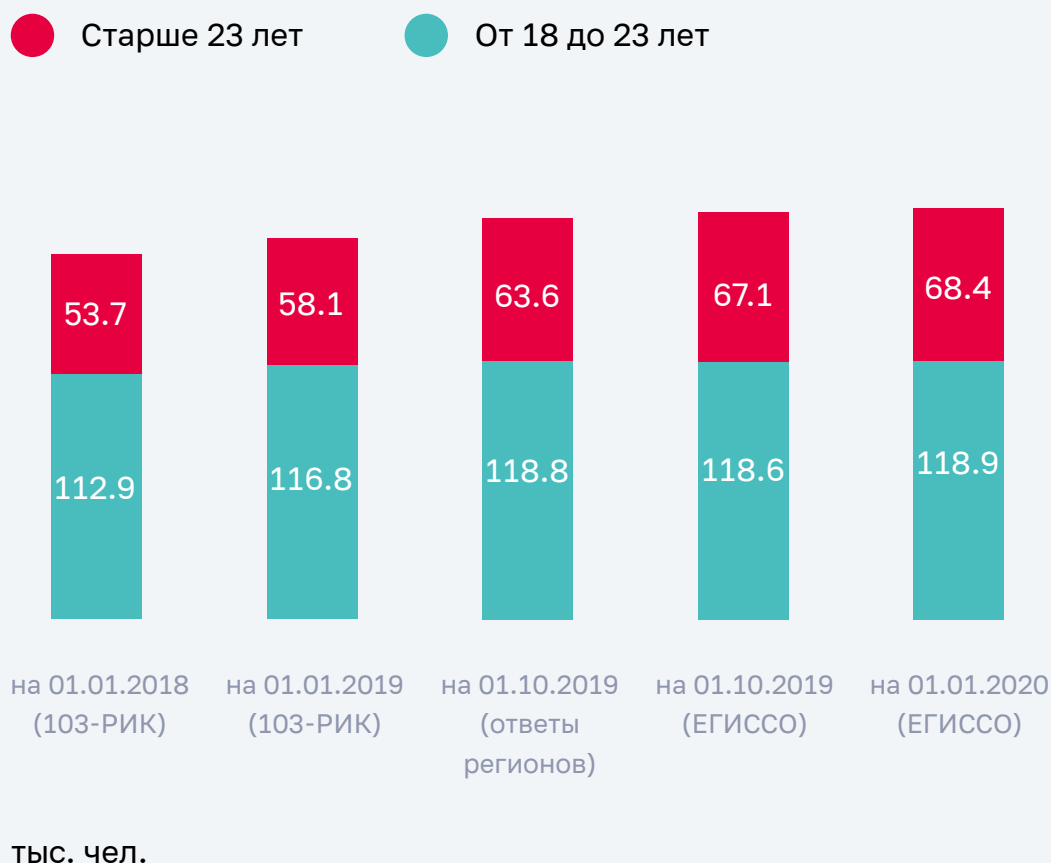
тыс. чел.

Показатель	форма 103-РИК на 01.01.2019	оперативные данные регионов на 01.10.2019	данные ЕГИССО на 01.01.2020	Численность детей-сирот, включенных в списки, не реализовавших право на получение жилья			
				изменение (+/-) за 9 месяцев 2019 г.		изменение (+/-) за 12 месяцев 2019 г.	
				чел.	%	чел.	%
Всего, из них:	174,9	182,5	191,0	+7,6	+4,3 %	+16,1	+9,2 %
от 18 до 23 лет	116,8	118,8	118,9	+2,1	+1,7 %	+2,1	+1,7 %
старше 23 лет	58,1	63,6	68,4	+5,5	+9,4 %	+10,3	+17,7 %

При этом численность детей-сирот, не получивших на 1 октября 2019 года жилье при наличии решения суда, составила 30 992 человека, или почти 17 % всех очередников.

15. По данным ЕГИССО на 1 января 2020 года.

## Динамика численности детей-сирот, не реализовавших право на получение жилья



Учитывая, что все регионы применяют положения Постановления № 397, а в 16 субъектах Российской Федерации (республики Мордовия и Хакасия, Забайкальский край, Белгородская, Ивановская, Кировская, Костромская, Курская, Нижегородская, Пензенская, Ростовская, Рязанская, Сахалинская, Тверская области, Ненецкий автономный округ, город Санкт-Петербург) в региональные нормативные правовые акты включены положения, также прямо предусматривающие безусловное включение в список лиц, достигших на момент обращения возраста 23 лет, численность в составе поставленных на учет лиц старше 23 лет будет возрастать.

Увеличение численности лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, за счет достигших возраста 23 лет уже сейчас прогнозируют Красноярский край, Ульяновская область.

Вероятность обращений указанной категории граждан возрастает в связи с активизацией деятельности общественных организаций, оказывающих детям-сиротам юридическую помощь по вопросам обеспечения жильем, которые информируют детей-сирот и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации о том, что «...сироты, не принятые на жилищный учет до достижения возраста 23 лет, подлежат включению в списки детей-сирот, обеспечиваемых жилыми помещениями из спецжилфонда...», используя средства массовой информации и официальные встречи<sup>16</sup>.

Актуальность данного вопроса поднимается в связи с формированием информационной системы, содержащей сведения об оказании детям-сиротам социальной поддержки, в том числе сведения об обеспечении их жилыми помещениями<sup>17</sup>. Администрацией Президента Российской Федерации указанное поручение оставлено на контроле до 15 марта 2020 года.

В соответствии с частью 4 статьи 4 Федерального закона № 159-ФЗ информация о предоставлении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот, в том числе обеспечения их жильем, размещается в ЕГИССО<sup>18</sup>. С 1 сентября 2019 года механизм размещения информации о включении детей-сирот в список или об исключении их из списка в ЕГИССО введен в промышленную эксплуатацию<sup>19</sup>.

По состоянию на 1 января 2020 года в систему было загружено 279 260 личных дел детей-сирот, состоящих в списках на получение жилых помещений по всей Российской Федерации.

Однако на сегодняшний день данная единая платформа не позволяет в полной мере осуществлять мониторинг реализации прав детей-сирот на жилье, труд и защиту от безработицы, медицинское обеспечение. Вместе с тем на этапе формирования соответствующей информационной платформы целесообразно рассмотреть вопрос о технической возможности формирования данного учета в различных форматах.

Так, в составе информации, размещаемой в Единой государственной информационной системе социального обеспечения, и источниках такой информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2017 г. № 181, отсутствуют сведения, характеризующие «социальный портрет» ребенка-сироты, что особенно актуально для лиц старше 23 лет. Нет сведений о семейном положении, составе семьи, наличии детей, что не позволяет осуществлять комплексный

---

16. <http://souchastye.ru/xoroshaya-novost-soglasno-novomu-poryadku-formirovaniya-spiska-voznastnye-siroty-ne-prinyatye-na-zhilishhnyj-uchet-do-dostizheniya-vozrasta-23-let-podlezhat-vklyucheniyu-v-spiski-detej-sirot-obesp/>; [https://pln-pskov.ru/society/343836.html?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://pln-pskov.ru/society/343836.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews).

17. Подпункт «б» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2017 г. № 181 «О Единой государственной информационной системе социального обеспечения».

19. Пункты 21, 22 и 39 Правил № 397.

мониторинг оказания государственной поддержки детям-сиротам, в том числе объемов и качества предоставляемых им услуг.

Вместе с тем наличие указанных сведений могло бы способствовать принятию обоснованных решений для выделения ориентированной на потребности человека жилой площади с учетом реализации дополнительных гарантий прав детей-сирот не только на жилье, но и на труд и социальную защиту от безработицы, медицинское обеспечение.

Состав информации о правах детей-сирот на обеспечение жилыми помещениями, содержащейся в ЕГИССО, не позволяет проводить учет сведений о закрепленном жилье за детьми-сиротами. Например, в возрасте 14 лет ребенок-сирота имеет закрепленное жилье, но по достижении 18 лет по неустановленным причинам его лишается. Вместе с тем анализ причин утраты в регионах не проводится, а в ряде регионов учет такого жилья фактически не ведется, его сохранность не обеспечивается.

В частности, такая ситуация годами сохраняется в республиках Мордовия и Татарстан, в Пермском крае, в Тульской и Сахалинской областях, что является одной из причин увеличения числа очередников на получение жилья из числа детей-сирот.

Данные по итогам проведенных Счетной палатой проверок свидетельствуют о рисках недостоверности сведений о численности детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья, а также отсутствия контроля за регулярной актуализацией указанных сведений. В частности, в Иркутской области из 10 тыс. человек 18-летних детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья, место нахождения 3 тыс. человек неизвестно, их потребность в жилье не определена.

В перечне получателей мер социальной поддержки<sup>20</sup> категория лиц старше 23 лет из числа детей-сирот отсутствует, что фактически не позволяет отразить информацию о таких гражданах в списках на получение жилья в целях дальнейшего их обеспечения жилыми помещениями.

Таким образом, размещаемые в ЕГИССО сведения являются неполными и требуют дополнительной проверки, в том числе сопоставления с формой 103-РИК за 2019 год.

Одна из сохраняющихся проблем – отсутствие целевых показателей результативности обеспечения детей-сирот жильем, характеризующих уровень достижения цели их жилищного обеспечения.

Подпунктом «в» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191 поручалось определить соответствующие целевые показатели. До настоящего времени данное поручение остается на контроле.

---

20. Приложение 1 к классификатору мер социальной защиты (поддержки), являющееся частью ЕГИССО.

Правительством Российской Федерации установлен только один целевой показатель<sup>21</sup> подпрограммы 3 «Социальная поддержка семей, имеющих детей» Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»<sup>22</sup>.

Указанный целевой показатель определяется на основании данных о численности детей-сирот, обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями, только в части субсидии из федерального бюджета и оценивает результативность ее расходования, что не соответствует пункту 7 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации<sup>23</sup>, согласно которому при определении целевых показателей учитываются объемы соответствующих источников финансирования, включая бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой установлено отсутствие взаимосвязи между использованием средств субсидии на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, достижением показателей Госпрограммы<sup>24</sup> и реальной ситуацией в части обеспечения жильем детей-сирот.

В 2017–2018 годах почти всеми регионами плановые значения указанного показателя достигнуты. Однако достижение регионами целевых показателей (индикаторов) никак не отразилось на степени реализации государственных гарантий, установленных для детей-сирот.

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, на региональном уровне отсутствуют, а сами целевые показатели не всегда взаимосвязаны с задачей по сокращению сроков ожидания детьми-сиротами получения жилья.

В частности, в госпрограмме Карачаево-Черкесской Республики доля получивших жилье от находящихся в списке определена на уровне 7,5 % ежегодно до 2023 года, в Республике Бурятия – по 4,2 % ежегодно до 2022 года. В Республике Тыва на 2019–2020 годы значение указанного показателя составляет 2,3 % и 3,4 % соответственно, в Чеченской Республике – 4,1% до 2024 года, в Забайкальском крае – 5,2 %

---

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № 365 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (далее – Госпрограмма).

22. «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 субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (нарастающим итогом)».

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (далее – постановление № 588, Порядок № 588).

24. Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296.

до 2024 года, в Алтайском крае – 4,9 % до 2021 года, в Омской области – 8,2 % до 2022 года, Кемеровской области –10 % до 2021 года.

При этом в Приморском крае при освоении субсидии в 2017 году на 53,6 %, а в 2018 году – на 34,5 %, в отчете по реализации Госпрограммы численность детей-сирот, обеспеченных жильем в соответствующий период, составляет 211 и 203 человека, что полностью соответствует плановым значениям.

Счетная палата неоднократно отмечала, что к окончанию действия Госпрограммы<sup>25</sup> все нуждающиеся в получении жилья дети-сироты должны быть им обеспечены и это должно быть зафиксировано в соответствующих показателях, характеризующих решение проблемы за счет средств бюджетной системы.

Минтруд России отмечает<sup>26</sup>, что вопрос о включении в Госпрограмму показателя, объективно характеризующего обеспечение жильем детей-сирот за счет всех источников финансирования, будет дополнительно проработан с Минпросвещения России при следующем внесении изменений в Госпрограмму. По состоянию на 25 декабря 2019 года соответствующие изменения в систему целевых показателей Госпрограммы не внесены.

В целях расширения возможностей закупки жилых помещений для детей-сирот на вторичном рынке<sup>27</sup> Федеральным законом № 267-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), предусматривающие возможность покупки жилых помещений у физических лиц, являющихся собственниками жилых помещений.

Пунктом 2 Перечня поручений № Пр-191 Правительству Российской Федерации поручалось совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации разработать порядок 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.

В полном объеме данное поручение Президента Российской Федерации до настоящего времени не исполнено и оставлено на контроле до 1 февраля 2020 года<sup>28</sup>.

---

25. В частности, в заключении Счетной палаты от 29 марта 2019 г. № ЗСП-67/11-03 на проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Госпрограмму «Социальная поддержка граждан».

26. Письмо Минтруда России от 19 апреля 2019 г. № 12-4/10/П-3442.

27. Подпункт «г» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191.

28. Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2019 г. № П8-69024.

Федеральным законом № 56-ФЗ<sup>29</sup> 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 отношении детей-сирот, в том числе о наличии либо отсутствии закрепленного за ними жилого помещения и его сохранности, Правительством Российской Федерации до настоящего времени не принят.

По результатам доклада заместителя Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации А.А.Кириенко о проверке деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по исполнению законодательства в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа Председателем Правительства Российской Федерации дано соответствующее поручение<sup>30</sup>.

Минпросвещения России, Минстрою России и другим федеральным органам исполнительной власти поручалось<sup>31</sup> оперативно внести в Правительство Российской Федерации комплекс мероприятий предусматривающий исполнение требований законодательства по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями с указанием объема финансирования по годам.

Кроме того, Минпросвещения России и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации поручалось<sup>32</sup> организовать проведение проверок наличия оснований для предоставления благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда детям-сиротам, включенным в список лиц, подлежащих обеспечению жильем.

Данное поручение предполагало актуализацию региональных списков очередников, включая инвентаризацию учетных дел в части правовой оценки имеющихся в них документов, подтверждающих основания для включения в список. Цель – иметь достоверную информацию о реальной численности детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем за счет государственных ресурсов для выработки управленческих решений.

Работу по проведению проверок Минпросвещения России стало осуществлять только с апреля 2019 года (спустя 5 месяцев после получения поручения), направив

---

29. Федеральный закон от 7 марта 2018 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

30. Поручение Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 21 ноября 2018 г.

31. Пункт 1 поручения № ДМ-П8-8131.

32. Пункт 2 поручения № ДМ-П8-8131.



в регионы запрос<sup>33</sup> о предоставлении в срок до 13 мая 2019 года (то есть за 3 дня до окончания срока исполнения поручения) сведений о формировании и ведении списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, за 2018 год по прилагаемой форме. Никакой специальной проверки, предусмотренной поручением, данная работа не предполагала.

В результате в Правительство Российской Федерации направлена информация о численности детей-сирот, включенных в список для обеспечения жильем, а также обеспеченных жильем за 2018 год. Данная информация находится в общем доступе (статистическая отчетность за 2018 год № 103-РИК)<sup>34</sup>. Сведений об актуализации списочного состава в результате проведенных регионами проверок в представленных Минпросвещения России материалах не содержится.

Вместе с тем анализ информации, полученной из регионов, показал, что актуализация списков позволила бы исключить из них лиц, не имеющих права на получение жилья. В Иркутской области по итогам проделанной работы таких выявлено 632 человека, в Кемеровской области – 403 человека, в Челябинской области список сократился на 447 человек.

По оперативной информации субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 октября 2019 года из 182,5 тыс. детей-сирот старше 18 лет, состоящих в списках на получение жилья, сведений о местонахождении 50,9 тыс. человек (27,9 %) не имеется.

В регионах во исполнение поручения № ДМ-П8-8131 были осуществлены целевые проверки оснований для предоставления благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда детям-сиротам органами местного самоуправления, органами опеки и попечительства.

В результате выявлены случаи неверного расчета учетной нормы площади жилого помещения (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), дублирование постановки отдельных граждан на учет в разных муниципальных образованиях (Республика Хакасия). Установлены многочисленные недостатки в ведении учетных дел детей-сирот (республики Башкортостан и Дагестан, Владимирская, Томская и Оренбургская области и др.).

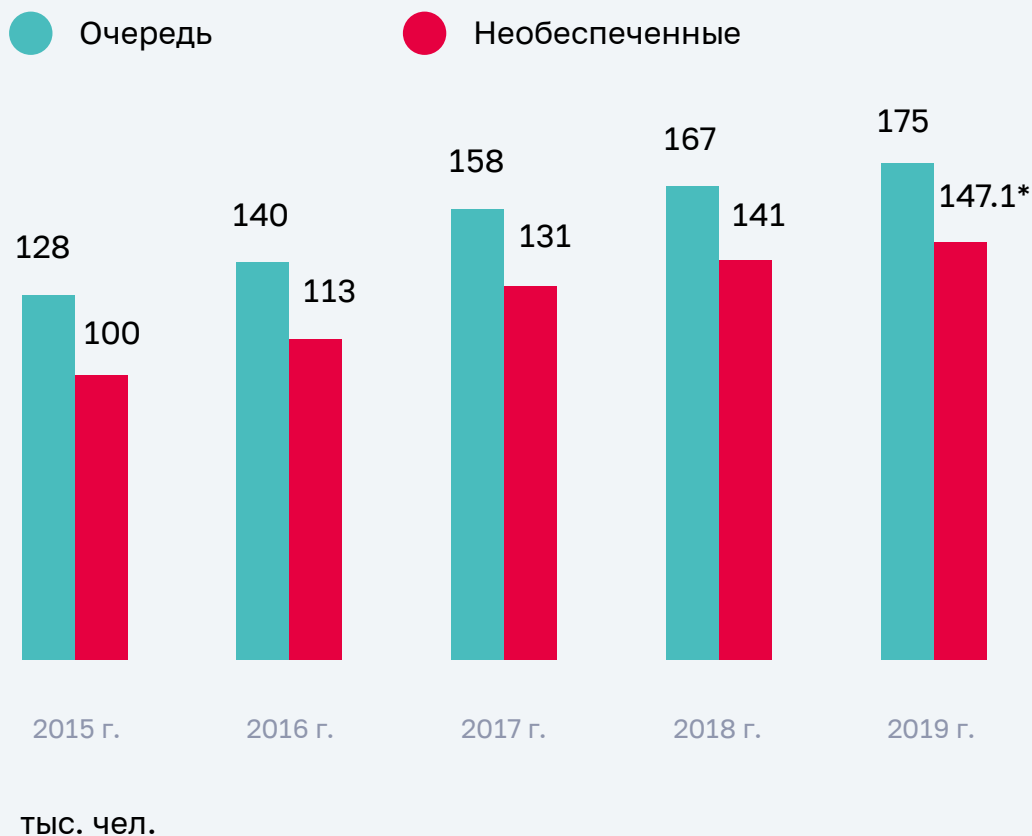
Выявленные недостатки учитывались при внесении изменений в региональные законодательные и нормативные правовые акты.

---

33. Письмо Минпросвещения России от 18 апреля 2019 г. № 07-2606.

34. Письмо Минпросвещения России в Правительство Российской Федерации от 17 мая 2019 г. № МП-П-1553 о выполнении пункта 2 поручения № ДМ-П8-8131.

## Динамика численности детей-сирот, право на получение жилья у которых возникло, но не реализовано



\*С учетом прогноза Счетной палаты по численности обеспеченных жильем детей-сирот в 2019 году.

При ежегодном увеличении численности детей-сирот, имеющих право на получение жилья, но не реализовавших его, растет и доля не обеспеченных жильем детей-сирот (с 78,1 % общей численности нуждающихся в обеспечении жильем в 2015 году до 84 % в 2019 году).

Таким образом, несмотря на принятые в целях исполнения Перечня поручений № Пр-191 меры в части установления единого порядка формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, расширения возможностей приобретения жилых помещений посредством их закупки у физических лиц для детей-сирот, преодолеть негативную тенденцию в реализации жилищных прав детей-сирот не удалось.

Целевые показатели, характеризующие ликвидацию накопившейся задолженности перед детьми-сиротами в части предоставления им жилья и переход во всех субъектах Российской Федерации на плановый режим в среднесрочном периоде, не установлены.

## 8.2. Анализ реализации Комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2019–2021 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р

Реализация в 2015–2017 годах Комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015–2017 годы<sup>35</sup> не позволила существенно повлиять на улучшение жилищной ситуации детей-сирот.

В соответствии с поручением № ДМ-П8–8131 Минпросвещения России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти разработан комплекс мер, предусматривающий исполнение требований законодательства по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями с указанием объема финансирования по годам<sup>36</sup>.

Необходимость подготовки указанного документа была обусловлена длительным неисполнением рядом федеральных органов исполнительной власти поручений Правительства Российской Федерации по вопросам жизнедеятельности детей-сирот<sup>37</sup>, в том числе поручения Правительства Российской Федерации от 24 января 2018 г. № ОГ-П8–322 по утверждению комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2018 год.

Новый Комплекс мер был принят только в апреле 2019 года и по составу мероприятий незначительно отличается от предыдущего.

Зафиксированные в Комплексе мер мероприятия носят исключительно организационный и регулирующий характер, результаты их реализации в документе отсутствуют, а целевые показатели не установлены.

Комплекс мер не нацелен на ликвидацию существующей очереди на получение жилья и переход к обеспечению детей-сирот жилыми помещениями в плановом режиме во всех субъектах Российской Федерации в среднесрочный период.

Реализация Комплекса мер направлена на укрепление взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

---

35. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 г. № 72-р.

36. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р (далее – Комплекс мер).

37. Письмо заместителя Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2018 г. № 3-П43-35960.

В соответствии с пунктом 1 Раздела I Комплекса мер Минпросвещения России должен проводить анализ практики предоставления жилых помещений детям-сиротам в субъектах Российской Федерации с учетом проработки вопроса по возрастным категориям указанных лиц, имеющих право на обеспечение жильем. Отчет об исполнении данного пункта представлен в установленном порядке<sup>38</sup>.

Между тем в ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что за первое полугодие 2019 года анализ практики предоставления жилых помещений детям-сиротам в субъектах Российской Федерации с учетом вступивших в силу с 1 января 2019 года изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс), статью 8 Федерального закона № 159-ФЗ, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) и Федеральный закон № 44-ФЗ, в том числе касающихся регламентации предоставления жилых помещений, не проводился.

Результаты ежегодного мониторинга реализации субъектами Российской Федерации положений Федерального закона № 267-ФЗ<sup>39</sup>, представленные Минпросвещения России в Правительство Российской Федерации<sup>40</sup>, также содержат общие сведения в части контроля сохранности жилых помещений за 2018 год (то есть до вступления в силу с 1 января 2019 года положений Федерального закона № 267-ФЗ).

Проведение подобного анализа позволило бы оценить эффективность принятых решений, например, по динамике изменений приобретения жилых помещений у собственников путем проведения запроса предложений.

Кроме того, отсутствует анализ предоставления жилых помещений детям-сиротам на основании решений судов и анализ формирования специализированного жилищного фонда с учетом практики передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями органам местного самоуправления.

Отсутствие соответствующих данных затрудняет принятие управленческих решений по дальнейшей проработке возможных законодательных изменений в рассматриваемой сфере.

В то же время пунктом 2 Раздела I Комплекса мер предусмотрена подготовка изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», направленных на расширение форм и механизмов обеспечения детей сирот, своевременно не обеспеченных жилыми помещениями (срок – март 2020 года).

---

38. Доклад Минпросвещения России в Правительство Российской Федерации от 30 августа 2019 г. № МП-П-2871.

39. Пункт 1 раздела III.

40. Письмо Минпросвещения России от 11 декабря 2019 г. № МП-П-4300.

Без анализа практики предоставления жилья, охватывающего все вопросы и аспекты проблемных областей, предложить изменения в законодательство, которые будут направлены на реализацию государственных гарантий в полном объеме, представляется затруднительным.

Распоряжением Минпросвещения России от 31 октября 2019 г. № Р-108 «Об утверждении модельного закона субъекта Российской Федерации, регламентирующего вопросы осуществления контроля за использованием и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений, а также осуществления контроля за распоряжением указанными жилыми помещениями» (далее – Распоряжение № Р-108, Модельный закон)<sup>41</sup> утвержден соответствующий модельный закон.

Согласно Распоряжению № Р-108 регионам предписывается руководствоваться Модельным законом при разработке нормативных правовых актов в указанной сфере и проинформировать Минпросвещения России о проделанной работе в срок до 1 марта 2020 г.

Анализ Модельного закона показал, что статьи 1–4 дублируют положения Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ). Статьи 5 и 6 содержат внутренние противоречия в вопросах организации и осуществления контроля, а также определения уполномоченного органа по его осуществлению.

Так, согласно статье 5 Модельного закона контроль за использованием и сохранностью закрепленных за детьми-сиротами жилых помещений осуществляет «иной уполномоченный орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту нахождения жилых помещений» во взаимодействии в том числе с органами опеки и попечительства. Статус данного органа не определен, но по смыслу содержания статьи этот уполномоченный орган не осуществляет полномочия в сфере опеки и попечительства.

Статьей 6 Модельного закона вводится понятие «Реестр жилых помещений» (далее – Реестр), который ведется уполномоченным органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом законодательством субъекта Российской Федерации.

При этом ведомственным нормативным правовым актом предусматриваются дополнительные полномочия органов опеки и попечительства по установлению порядка формирования и использования Реестра, его формы.

---

41. Пункта 3 Раздела I Комплекса мер (срок – октябрь 2019 года).

Содержание подлежащей размещению в Реестре информации в Модельном законе не определено, что не позволяет установить единые подходы к учету закрепленного за детьми-сиротами жилья.

Модельный закон содержит большое количество норм общего характера при отсутствии установленных понятных и прозрачных алгоритмов действий по осуществлению полномочий в рассматриваемой сфере.

Учитывая изложенное, Модельный закон требует дополнительной проработки, в том числе в части определения порядка защиты персональных данных и недопущения использования сведений Реестра для совершения противоправных действий в отношении детей-сирот и закрепленного за ними имущества.

Несмотря на то что мероприятия Комплекса мер, которые должны были быть реализованы в 2019 году, формально выполнены и соответствующие отчеты в Правительство Российской Федерации представлены, эффективная реализация государственных гарантий по обеспечению детей-сирот жильем не обеспечена.

Законодательные изменения главным образом направлены на совершенствование работы по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями, но не устраняют основные причины, препятствующие эффективному обеспечению жильем в плановом порядке.

### 8.3. Оценка эффективности государственного управления и выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам в период 2019–2020 годов

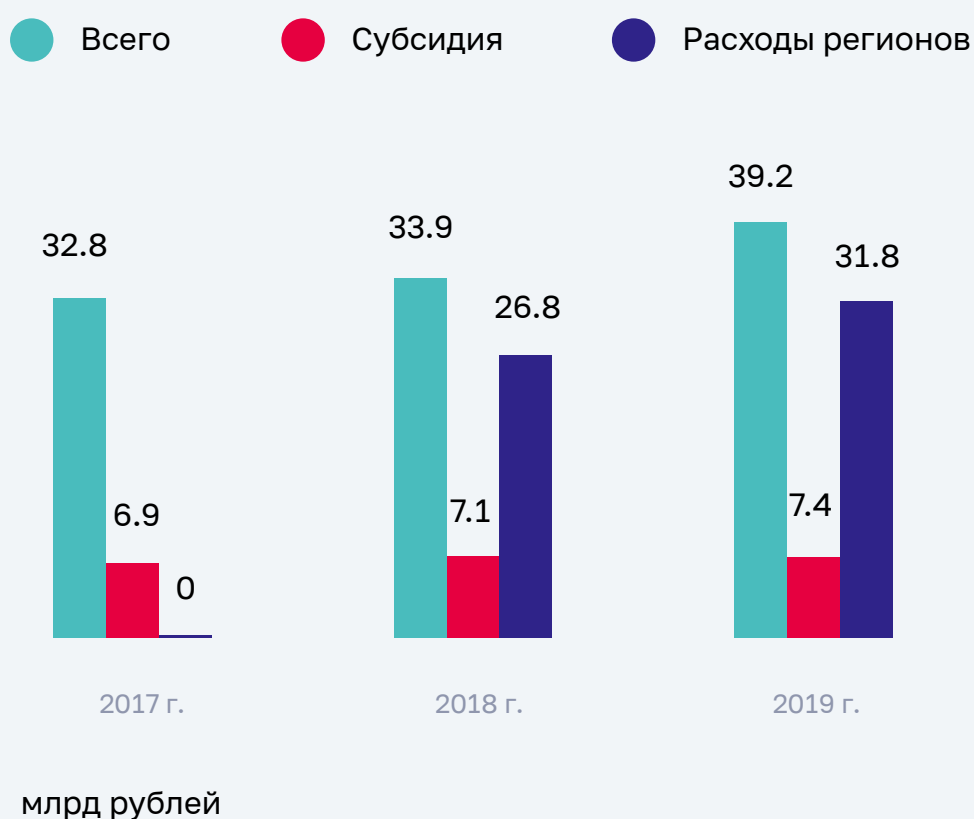
Основным критерием, характеризующим эффективность государственного управления и выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам, является сокращение численности детей-сирот, у которых право на получения жилья возникло, но не реализовано, с последующей полной ликвидацией задолженности перед указанной категорией граждан и переходом к обеспечению детей-сирот жилыми помещениями в плановом режиме.

В ходе анализа организации работы по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями в субъектах Российской Федерации, проведенного в рамках экспертно-аналитического мероприятия, определены сохраняющиеся основные причины, не позволяющие в полной мере реализовать установленные в этой сфере государственные гарантии.

#### 1. Недостаточное финансирование

Ежегодно на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами в консолидированных бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматривается более 32,0 млрд рублей. Динамика и структура расходов представлена на диаграмме.

## Динамика и структура расходов консолидированных бюджетов бюджетной системы на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами



Из диаграммы видно, что субсидия из федерального бюджета на софинансирование расходов регионов на предоставление жилья детям-сиротам составляет не более 20–21 %. Основные расходы несут региональные бюджеты.

Субсидии из федерального бюджета предоставляются бюджетам регионов 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<sup>42</sup>.

При расчете объема субсидии учитывается численность детей-сирот, право на получение жилья у которых возникло, но не реализовано, рыночная стоимость одного квадратного метра жилья, социальная норма 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, то есть от общего объема субсидии на эти цели, и не учитывает объем средств региона на выполнение соответствующего расходного обязательства.

Существующая ситуация с финансированием в большинстве регионов 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 экспертным расчетам Счетной палаты, при условии сохранения объема финансирования на уровне 2019 года для полного погашения задолженности перед детьми-сиротами потребуется не менее 6–7 лет.

Для обеспечения жильем 191 тыс. человек, у которых право на получение жилья возникло, но не реализовано (по данным ЕГИССО на 1 января 2020 года), с учетом параметров, применяемых в соответствии с Правилами предоставления субсидий при расчете объема субсидии из федерального бюджета для каждого субъекта Российской Федерации, а именно норматива общей жилой площади в 33 кв. м на человека, показателя средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения на III квартал 2019 года<sup>43</sup>, потребуется единовременно почти 264,5 млрд рублей. Необеспеченная потребность составляет 225,3 млрд рублей.

Ежегодно на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами в консолидированных бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматривается более 32,0 млрд рублей: в 2017 году – 32,8 млрд рублей, в 2018 году – 33,9 млрд рублей, в 2019 году – 39,2 млрд рублей. При этом объем субсидий федерального бюджета в целях софинансирования мероприятий по предоставлению детям-сиротам жилых помещений в рамках Госпрограммы составлял в 2017 году 6,9 млрд рублей, в 2018 году – 7,1 млрд рублей, в 2019 году – 7,4 млрд рублей.

---

42. Приложение № 9 к госпрограмме Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (далее – Правила предоставления субсидий).

43. Утверждены приказом Минстроя России от 21 июня 2019 г. № 353/пр.



Однако финансовые средства, которыми регионы располагают, используются недостаточно эффективно.

Субсидия в 2018 году регионами освоена на 95,5 %. Наибольшие остатки сформировались в Республике Ингушетия (не освоено 78 %), в Приморском крае (65,6 %), в г. Севастополе (64,3 %), в Ярославской области (31,6 %), в Республике Тыва (29,2 %). Причем в Приморском крае и Республике Тыва низкий уровень освоения субсидии наблюдался и в 2017 году – по итогам года в Приморском крае остаток неиспользованной субсидии составил 128,7 млн рублей, или 56,6 %, в Республике Тыва – 37,7 млн рублей, или 20,9 %.

При этом неосвоение субсидии не отражается на достижении регионами плановых значений целевого показателя – всеми субъектами Российской Федерации (кроме города Севастополя, республик Тыва и Ингушетии в 2018 году, Республики Тыва и Забайкальского края в 2017 году) показатель достигнут.

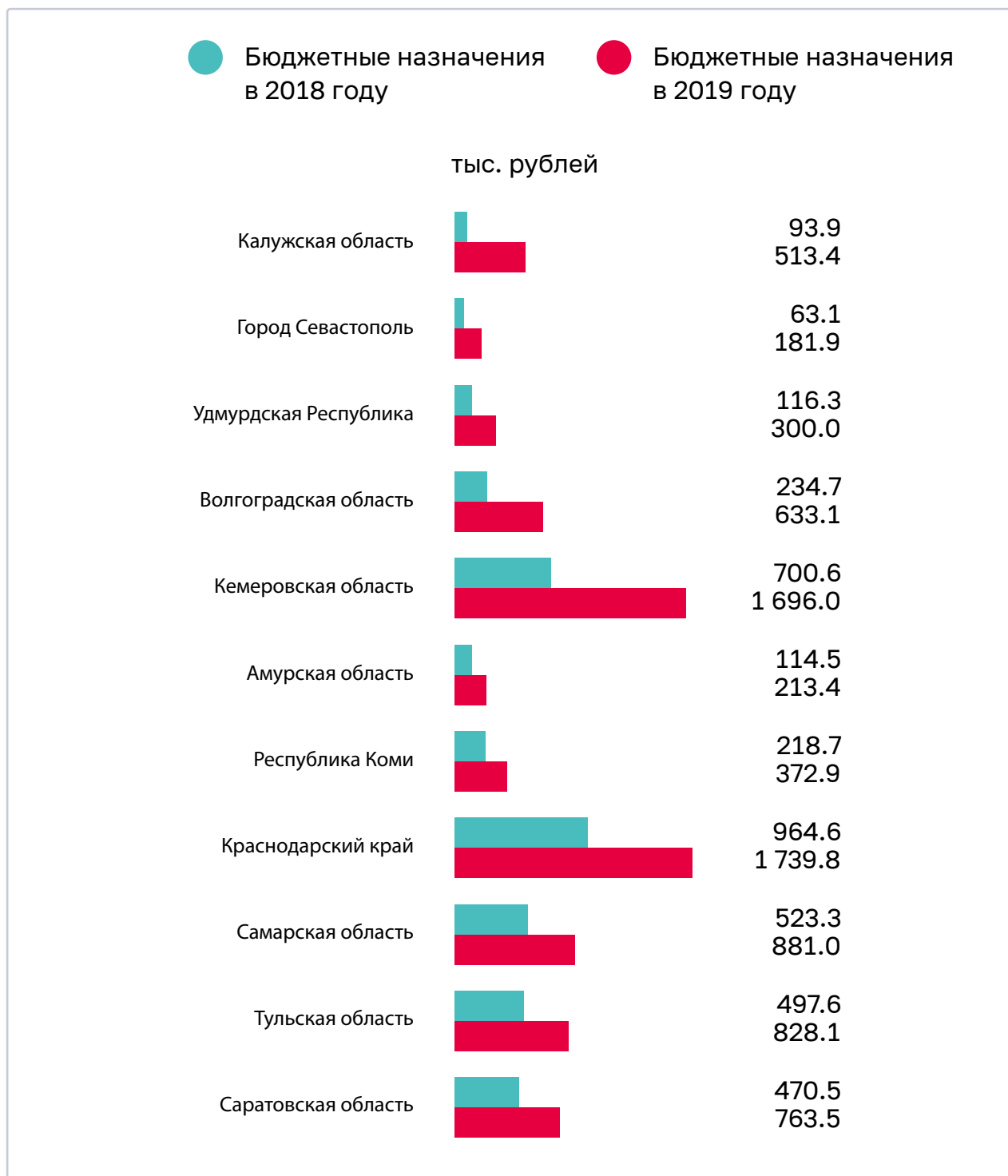
По состоянию на 1 декабря 2019 года регионами освоено 4,4 млрд рублей субсидии, что составляет 59,9 % общего объема, предусмотренного в федеральном бюджете. Наибольшие риски низкого освоения бюджетных средств наблюдаются в пяти регионах (республики Калмыкия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Астраханская и Курская области), в которых за 11 месяцев 2019 года исполнение составило 0 %.

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

За 2018 год объем неисполненных бюджетных назначений федерального и региональных бюджетов составил 3,2 млрд рублей, на которые возможно было бы обеспечить квартирами около 2,3 тыс. человек (расчетно).

Отдельными субъектами Российской Федерации предпринимаются меры, направленные на погашение задолженности перед детьми-сиротами в части обеспечения их жилыми помещениями. Так, объем бюджетных назначений 2019 года по сравнению с 2018 годом увеличен более чем на 60 % в 11 регионах России: в Калужской области – на 446,3 %, в городе Севастополе – на 188,4 %, в Волгоградской области – на 169,8 %, в Удмуртской Республике – на 158 %, в Кемеровской области – на 142,1 %, в Амурской области – на 86,4 %, Краснодарском крае – на 80,4 %, в Республике Коми – на 70,5 %, в Самарской области – на 68,3 %, в Тульской области – на 66,4 %, в Саратовской области – на 62,3 %.

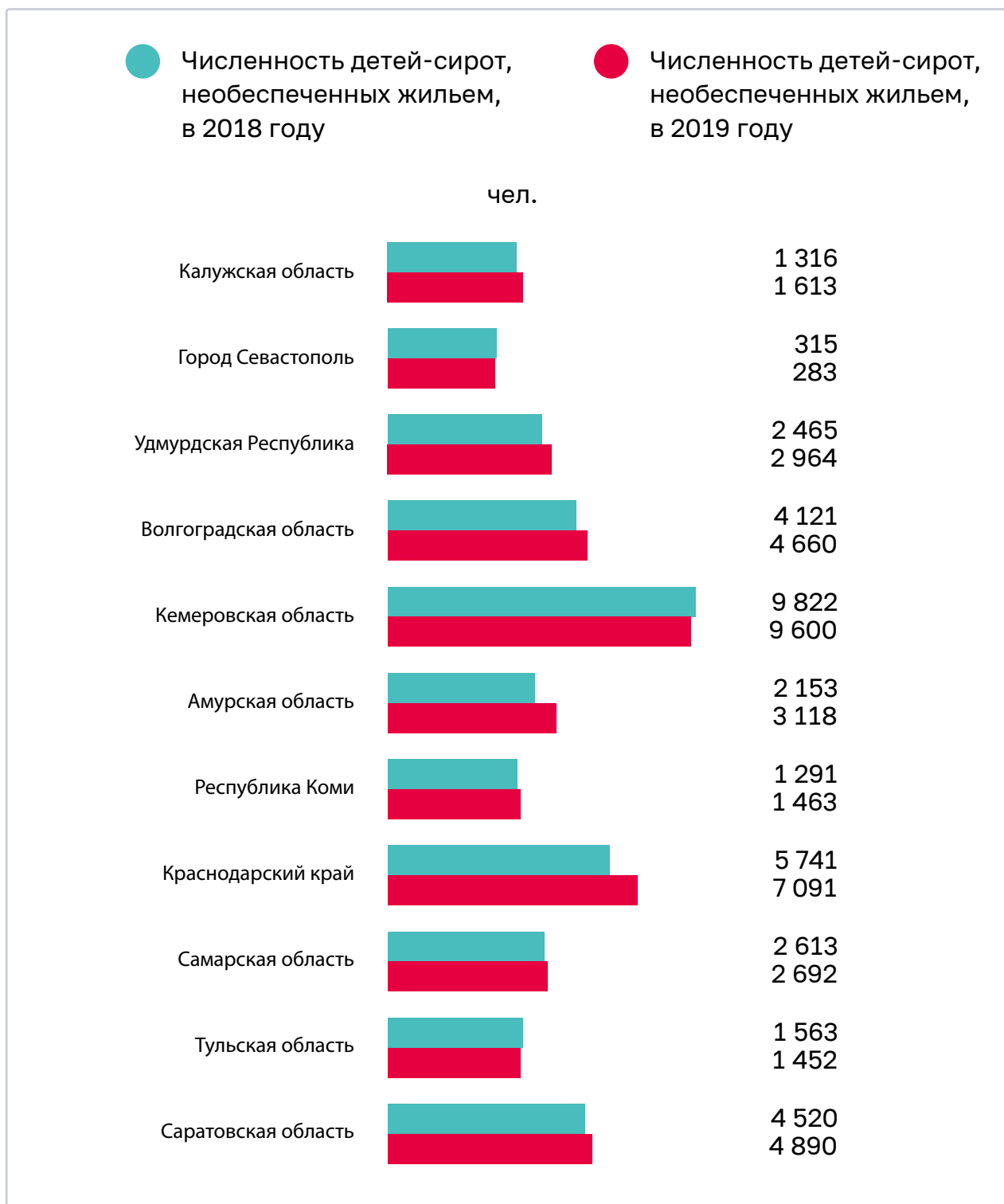
На диаграмме представлена динамика объемов бюджетных назначений за 2018–2019 годы по указанным выше субъектам Российской Федерации.



При этом прирост численности «очередников» в указанных регионах, за исключением Амурской области, за период с 2018 по 2019 год составляет от 8 % в Саратовской области до 23 % в Краснодарском крае.

В Кемеровской области численность ожидающих получения квартир детей-сирот в возрасте старше 18 лет, по сравнению с 2018 годом, уменьшилась на 2,3 %, в Тульской области – на 7,1 %, в городе Севастополе – на 10,2 %. В Амурской области число очередников старше 18 лет возросло на 44 %.

Динамика численности состоящих на учете на обеспечение жильем детей-сирот представлена на диаграмме.



Ряд субъектов Российской Федерации значительно сократил уровень финансирования: Кабардино-Балкарская Республика – на 74 %, Чеченская Республика – на 46 %, Магаданская область – на 40 %, Пензенская область – на 39 %. При этом численность ожидающих реализации своего права детей-сирот в указанных регионах не сокращается, а в Чеченской Республике возросла на 50 % по сравнению с предыдущим годом.

Анализ показал, что увеличение средств на обеспечение детей-сирот жильем должно коррелироваться с наличием в регионе соответствующих подходящих жилых помещений и возможностью их приобретения региональными и муниципальными органами власти. Если данные факторы сопоставлены, то проблем при реализации государственных гарантий не должно возникать.

Так, в Ямало-Ненецком автономном округе объем бюджетных ассигнований предусматривается в бюджете субъекта Российской Федерации с учетом возможности формирования резерва жилых помещений для детей-сирот на последующий год. Резерв формируется путем приобретения жилых помещений в государственную собственность автономного округа, в том числе путем участия в долевым строительстве. Задолженность Ямало-Ненецкого автономного округа по обеспечению жильем детей-сирот отсутствует.

Ряд регионов значительно сократил очередь среди детей-сирот на получение жилья за счет увеличения объема финансирования из региональных бюджетов. Так, в Ростовской области только за счет роста расходов численность очередников на получение жилья с 2 165 человек в 2015 году сократилась до 432 человек в 2019 году. По прогнозам министерства строительства, архитектуры и территориального развития Ростовской области, сохранение устойчивой динамики позволит к 2020 году войти в плановый режим обеспечения жильем детей-сирот по достижении ими совершеннолетия.

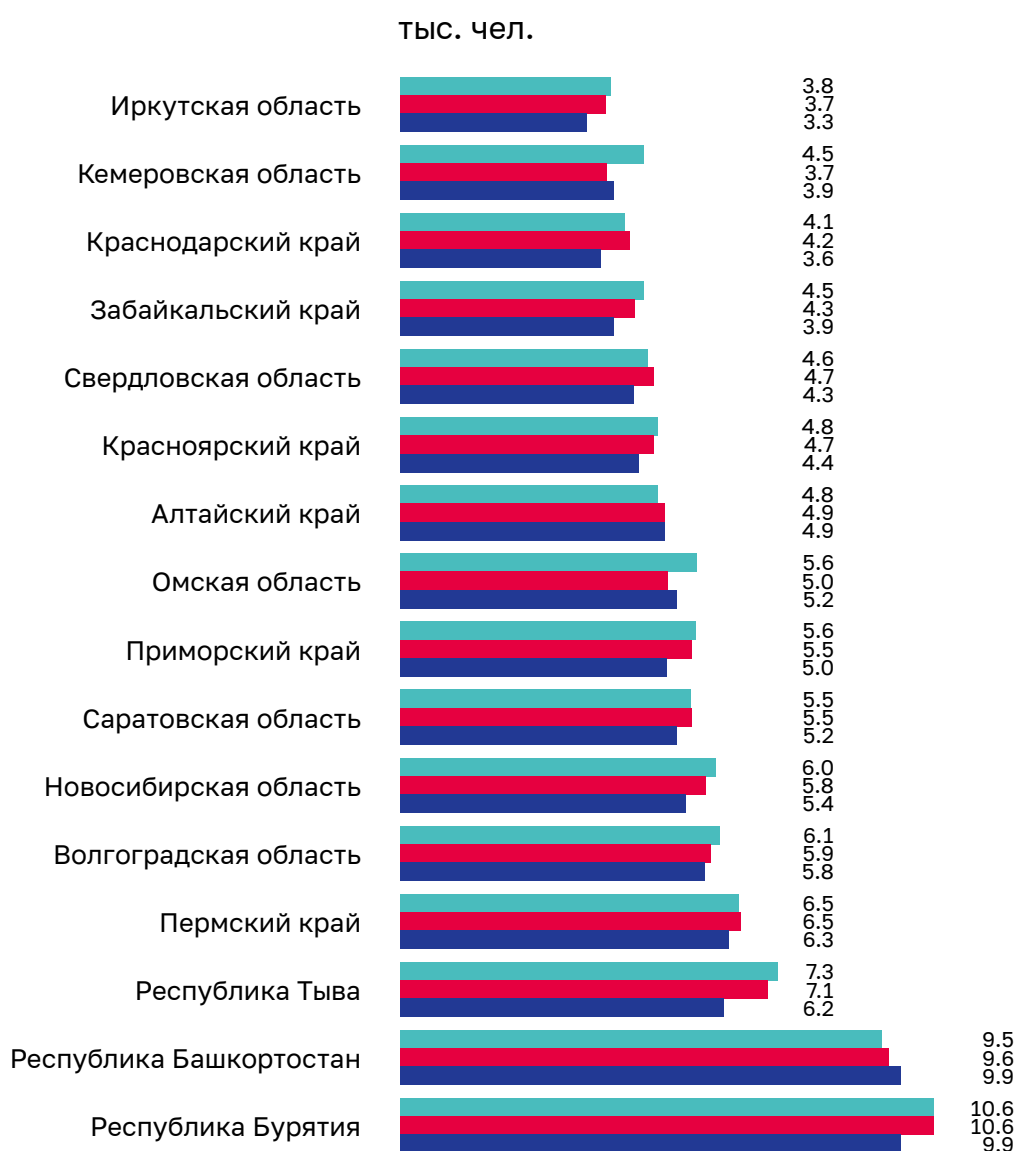
## 2. Длительность сроков ожидания жилья

Недостаточный уровень ресурсного обеспечения, влекущий низкий уровень предоставления жилья, приводит к длительным срокам ожидания получения жилых помещений детьми-сиротами (в среднем около 7 лет). В отдельных регионах при сложившемся объеме финансового обеспечения срок ожидания детьми-сиротами квартир может превышать 20-летний период (Республика Крым – немногим более 20 лет, Забайкальский край – почти 23 года, Республика Бурятия – более 24 лет, Республика Тыва – около 29 лет, Кабардино-Балкарская Республика – 31 год, Еврейская автономная область – 31 год, Республика Мордовия – 34 года, Республика Ингушетия – 47 лет, Чеченская Республика – 49 лет).

Наибольшая численность детей-сирот, не обеспеченных жилыми помещениями по достижении 18 лет, так же как и в 2018 году, по состоянию на 1 октября 2019 года (по оперативным данным субъектов Российской Федерации) и на 1 января 2020 года

(по данным ЕГИССО) наблюдается в 16 регионах. В указанных регионах проживает почти 50 % всех очередников (182,5 тыс. человек – на 1 октября 2019 года и 191,0 тыс. человек – на 1 января 2020 года) из числа детей-сирот, не обеспеченных жильем:

- На 01.01.2019 (форма № 103-РИК)
- На 01.10.2019 (оперативные данные)
- На 01.01.2020 (данные ЕГИССО)



Анализ изменения численности детей-сирот, право на получение жилья у которых наступило, но не реализовано, с 1 января 2019 года по 1 октября 2019 года показал, что в 8 регионах (Республика Калмыкия, Липецкая, Московская, Магаданская области, города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, Ямало-Ненецкий автономный округ) наблюдается сокращение численности очередников более чем на 20 %, в 13 регионах (республики Ингушетия, Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия), Кемеровская, Ростовская, Тульская, Тюменская, Челябинская области, Приморский край, Ненецкий, Чукотский и Ханты-Мансийский автономные округа) – менее чем на 20 %, в 6 регионах (Мурманская, Курская, Пензенская, Томская, Сахалинская области, Чеченская Республика) численность увеличилась более чем на 20 %, в 14 регионах (Амурская, Белгородская, Владимирская, Кировская, Тверская, Ленинградская, Орловская, Ульяновская области, республики Бурятия и Тыва, Краснодарский, Камчатский, Пермский и Хабаровский края) – увеличилась от 10 до 20 %, в оставшихся 44 регионах – увеличилась менее чем на 10 %.

Из-за длительного ожидания реализации права на получение жилья дети-сироты по-прежнему обращаются в суды. По итогам 2018 года из 25 тыс. человек, обеспеченных жилыми помещениями, 12,4 тыс. человек (или 49 %) получили их на основании вступивших в силу решений судов. При этом в 12 субъектах Российской Федерации (14 %) – Амурской, Вологодской, Воронежской, Калининградской, Костромской, Новгородской, Смоленской, Омской, Саратовской областях, Республике Хакасия, Красноярском крае, Еврейской автономной области жилье предоставляется детям-сиротам исключительно на основании судебных решений.

Количество неисполненных судебных решений не уменьшается (на 1 января 2018 года – 23 тыс., на 1 января 2019 года – 23,7 тыс., на 1 октября 2019 года – 26,1 тыс.).

По информации Федеральной службы судебных приставов, в число первых по неисполнению судебных решений в 2018 году входили Приморский край (из 3,5 тыс. исполнительных производств не исполнено 3,2 тыс.), Свердловская (из 3,3 тыс. не исполнено 2,2 тыс.), Саратовская (из 2,5 тыс. не исполнено 2,0 тыс.), Самарская (из 1,6 тыс. не исполнено 1,1 тыс.) области, Хабаровский край и Еврейская автономная область (из 1,4 тыс. не исполнено 1,2 тыс.).

По итогам 9 месяцев 2019 года к вышеуказанным регионам добавились Республика Башкортостан (из 1,2 тыс. исполнительных производств не исполнено более 900), Красноярский край (из 1,5 тыс. не исполнено 1,0 тыс.), Омская (из 1,3 тыс. не исполнено 1,2 тысяч), Астраханская (из 778 не исполнено 711), Кемеровская (из 1,4 тыс. не исполнено 1,0 тыс.) области.

Вместе с тем в Хабаровском крае, где с 2014 года реализуется практика заключения с детьми-сиротами мировых соглашений по исполнению судебных решений, вынесенных до 1 января 2013 года, проблема постепенно решается. В крае исполнение обязательств перед детьми-сиротами по решениям судов осуществляется путем

замены предоставления жилья на денежную выплату на приобретение жилых помещений. На реализацию данного мероприятия из бюджета Хабаровского края за период с 2014 по 2018 год было направлено 381,93 млн рублей, что позволило заключить и исполнить 182 мировых соглашения с детьми-сиротами. В 2019 году планируется заключить 65 мировых соглашений. Однако низкие темпы обеспечения жильем детей-сирот в Хабаровском крае привели к протестной акции. Так, по данным СМИ<sup>44</sup>, в Хабаровске 11 выпускников детских домов объявили голодовку. Многие из протестующих имеют решения судов о необходимости выделения им жилья, но постановления судов не исполняются.

### 3. Отсутствие в регионах и муниципалитетах жилья, пригодного для включения в специализированный жилищный фонд жилых помещений

Для большинства субъектов Российской Федерации преимущественным способом формирования специализированного жилищного фонда жилых помещений (далее – спецжилфонд) является приобретение квартир на первичном и вторичном рынках жилья, участие в долевом строительстве, а также выделение высвобожденных помещений из имеющегося муниципального жилищного фонда.

В Москве основной объем жилых помещений, направляемых на цели обеспечения детей-сирот, формируется за счет площадей, расположенных в многоквартирных домах, построенных в соответствии с адресной инвестиционной программой города Москвы за счет средств бюджета города Москвы, а также жилых помещений, поступающих в имущественную казну города Москвы, освобожденных в связи с выбытием граждан.

В Красноярском крае производится ремонт жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности, для дальнейшего предоставления детям-сиротам. Наличие достаточного количества свободных жилых помещений обеспечивается в крае за счет передачи жилья в муниципальную собственность участниками целевой программы «Переселение» с последующим переводом данного жилья в спецжилфонд.

В анализируемом периоде формирование спецжилфонда для детей-сирот только за счет строительства жилых домов осуществлял только один субъект Российской Федерации – Республика Тыва. Однако объемы строительных работ позволяют обеспечить жильем только 1/17 часть «очередников».

Не во всех регионах имеется достаточное количество предложений на рынке, соответствующих установленным требованиям.

Так, в Республике Ингушетия бюджетные назначения 2018 года не освоены в полном объеме по причине отсутствия на рынке предложений по жилым помещениям с площадью однокомнатных и двухкомнатных квартир, соответствующей

---

44. <https://www.ntv.ru/novosti/2198783/>

установленным нормативам. Аналогичная ситуация складывается также и в Приморском крае.

Формирование спецжилфонда путем участия в строительстве нового жилья для «северных» регионов усложняется коротким строительным периодом, связанным с климатическими особенностями.

Например, в Ненецком автономном округе в силу географического расположения и климатических особенностей, с учетом логистики и технологических перерывов в строительстве, связанных с низкими отрицательными температурами, на строительство одного объекта требуется не менее 2–3 лет.

Дополнительным фактором, сдерживающим формирование спецжилфонда путем строительства, является установление с 1 января 2019 года на законодательном уровне ограничения по количеству приобретаемых квартир для детей-сирот в многоквартирном доме – до 25 % от общего числа квартир в этом доме (данное ограничение не распространяется на населенные пункты с численностью жителей менее 10 тыс. человек, а также на многоквартирные дома, количество квартир в которых составляет менее десяти).

Например, в Ставропольском крае только пять населенных пунктов с численностью жителей менее 10 тыс. человек, в связи с чем введенное с 1 января 2019 года исключение не позволяет региону решить проблему обеспечения детей-сирот жилыми помещениями в полном объеме.

Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ позволяют осуществлять покупку жилья у физических лиц.

Однако условие осуществления закупки, как наличие электронной подписи, не обеспечивает вовлеченность физических лиц – собственников жилья в оперативном выходе на сделку, тем самым влечет возможные риски, что закупка будет признана не состоявшейся. Анализ представленных на сайте Domofond.ru данных<sup>45</sup> о наличии на вторичном рынке жилья квартир, соответствующих утвержденным нормативам площади (не менее 33 кв. м) и стоимости 1 кв. м, например, по Ивановской области превышает численность состоящих на учете детей-сирот в возрасте от 18 до 23 лет (по состоянию на 1 января 2020 года) почти в два раза. При должной организации работы по подбору жилья для покупки у физических лиц данную проблему можно решить в кратчайшие сроки.

Решение данной проблемы возможно при внесении изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ в части упрощения условий продажи для физических лиц – собственников жилых помещений при проведении уполномоченными органами закупочных процедур.

---

45. По состоянию на 15 января 2020 года.



При этом представляется целесообразным установить формы ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований при приобретении в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ на вторичном рынке для детей-сирот и других социальных групп населения жилья по завышенным ценам либо некачественного и неблагоустроенного жилья.

Указанные меры позволят, с одной стороны, значительно ускорить оперативность осуществления покупки жилья у физических лиц, а с другой – обеспечить действенный контроль.

Обеспечение детей-сирот жилыми помещениями после выпуска из интернатных учреждений может осуществляться путем предоставления временного жилья либо компенсации расходов по найму жилых помещений до момента обеспечения постоянным жильем. Единые подходы к предоставлению детям-сиротам временных жилых помещений или компенсации расходов по найму жилых помещений отсутствуют.

Дополнительные меры предусмотрены в 52 регионах и включают предоставление ежемесячной денежной компенсации за наем жилого помещения (5,1 тыс. детей-сирот в 19 регионах), предоставление во временное пользование жилья в общежитиях, организациях для детей-сирот, социальных гостиницах (2,4 тыс. детей-сирот в 30 регионах) и предоставление ежемесячной компенсации коммунальных платежей (1,0 тыс. детей в 6 регионах).

Так, например, ежемесячная компенсация за наем жилого помещения представляется в Тюменской области<sup>46</sup>. Ее размер в зависимости от состава семьи составляет от 2 200 до 12 200 рублей в месяц. За истекший период 2019 года ее получением воспользовались 235 человек.

В Ярославской области численность получателей компенсации расходов по договору найма жилых помещений до фактического обеспечения детей-сирот жильем<sup>47</sup> составила в 2019 году 387 человек (около 30 % от числа ожидающих реализации своего права на получение жилья детей-сирот).

В Приморском крае размер компенсации расходов по договору найма жилого помещения осуществляется в размере фактических расходов, но не более 5,0 тыс. рублей в месяц в городе Владивостоке и 3,0 тыс. рублей в месяц в иных населенных пунктах края.

Аналогичные меры предусмотрены в Республике Адыгея, Камчатском и Хабаровском краях, Владимирской, Вологодской, Воронежской, Калининградской, Курской,

---

46. Постановление Правительства Тюменской области от 28 апреля 2005 г. № 18-п «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, связанных с обеспечением получения ими жилья».

47. Закон Ярославской области от 23 декабря 2013 г. № 73-З «О компенсации расходов по договору найма (поднайма) жилых помещений детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Ленинградской, Новосибирской, Оренбургской, Псковской, Самарской, Тульской областях и Ненецком автономном округе.

Однако в целом по России дополнительную поддержку получают всего 8,5 тыс. человек, или менее 5 % от состоящих на учете детей-сирот, у которых право на получение жилья не реализовано.

Одним из вариантов решения проблемы может быть предоставление жилья из жилищного фонда социального использования на условиях договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, что создаст возможность маневра для улучшения жилищных условий детей-сирот при изменении состава их семей (рождение детей) либо возникновении иных обстоятельств (например, инвалидности).

Однако данное предложение требует дополнительной проработки, в том числе с точки зрения оценки социальных и экономических последствий.

#### 4. Неиспользование возможностей имеющегося невостребованного жилого фонда

В ходе мероприятия установлено, что в стране имеется свободный жилой фонд, который можно было бы использовать для обеспечения государственных гарантий по решению жилищных вопросов отдельных социальных категорий населения, в том числе детей-сирот.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия только у Минобороны России выявлено 508 не востребованных военнослужащими жилых помещений, которые могут быть переданы регионам для обеспечения жильем детей-сирот. Все квартиры пригодны для проживания, расположены в районах с развитой социальной инфраструктурой.

Так, в Тверской области, где более 1 000 лиц из числа детей-сирот старше 18 лет нуждаются в обеспечении жильем, Минобороны России и руководством Тверской области организована работа по передаче 1 жилого дома на 308 квартир, которые в дальнейшем будут предоставлены детям-сиротам и другим нуждающимся категориям граждан.

В соответствии с требованиями законодательства жилые помещения предоставляются детям-сиротам только в том регионе, в котором они поставлены на учет. Если у региона или муниципалитета нет возможности предоставить жилье, дети-сироты годами стоят на учете.

При этом, с одной стороны, есть регионы со свободным жильем, развитой социальной инфраструктурой и потребностями в трудовых ресурсах (Дальний Восток, Байкальский регион, территории опережающего развития), а с другой – есть дети-сироты и лица из их числа, нуждающиеся в жилье, гарантированном

профессиональном обучении, рабочих местах и проживающие там, где получить все это затруднительно.

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<sup>48</sup>, 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. Однако никаких дополнительных предложений в Правительство Российской Федерации по включению в данную программу детей-сирот на момент проведения мероприятия не представлено.

## 5. Отсутствие комплексного мониторинга правоприменительной практики в регионах

В ходе видеоконференции<sup>49</sup> установлено, что субъекты Российской Федерации не обладают полной информацией о применяемых в регионах методах для эффективного решения жилищных проблем детей-сирот.

Отсутствие задолженности перед детьми-сиротами на получение жилья, например в Московской области, достигается не только за счет достаточного финансового обеспечения государственных обязательств, но и за счет четко отлаженного механизма планирования в регионе, позволяющего заблаговременно планировать бюджетные расходы.

До начала года формируется сводный список из числа детей-сирот, которые в очередном году достигают 18 лет. На основании сводного списка муниципальными образованиями составляются «дорожные карты» на каждого ребенка по обеспечению жильем и затем до 25 марта текущего года формируется «единая дорожная карта» обеспечения жильем детей-сирот в целом по Московской области.

Контроль за исполнением дорожных карт осуществляется Минобразования Московской области еженедельно, а ежеквартально в формате видеоконференции с участием прокуратуры области и профильных министерств заслушиваются муниципальные образования – нарушители дорожных карт.

Сведения об исполнении дорожных карт ежеквартально вносятся в государственную автоматизированную систему «Управление» для контроля на уровне Правительства области.

---

48. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2018 г. № 1727-р.

49. Проведена Счетной палатой с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по актуальным вопросам социальной поддержки детей-сирот 27 марта 2019 года.

В Москве за год до фактического обеспечения ребенка жильем формируется план, в который включаются дети-сироты, достигшие 17 лет. Межведомственная комиссия рассматривает фактические обстоятельства, включая решения судов. После этого в плановом порядке при достижении 18 лет дети-сироты обеспечиваются квартирами из спецжилфонда.

В Камчатском крае в срок до 1 октября также формируется План обеспечения жилыми помещениями детей-сирот на очередной календарный год, что позволяет привести в соответствие прогнозную и фактическую численность детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, а также эффективно спланировать бюджетные денежные средства для создания специализированного жилищного фонда для детей-сирот на следующий календарный год.

В Приморском крае лицам из числа детей-сирот, достигшим 25 лет и имеющим удовлетворительную адаптацию к самостоятельной жизни, в отношении которых имеются вынесенные до 1 января 2019 года судебные акты об обязанности Администрации Приморского края обеспечить их жилыми помещениями, при условии заключения мирового соглашения об урегулировании судебного спора предоставляется сертификат на приобретение жилого помещения в собственность.

Сертификат дает право приобретения жилья на всей территории Приморского края исходя из нормы 36 кв. м (либо указанной в судебном решении) по цене, установленной нормативными правовыми актами муниципальных образований края, но не выше стоимости, установленной Минстроем России для региона в текущем квартале.

Оплата производится по реквизитам продавца при условии, что площадь квартиры составляет не менее 18 кв. м. При этом верхний предел площади жилья не ограничен. Преимущество приобретения жилья на основании сертификата заключается в возможности гражданина использовать при этом дополнительно собственные средства.

С начала 2019 года гражданами подано 460 заявок на получение сертификата, из которых одобрено 294 заявки. Сертификаты выданы 132 гражданам, из которых 104 человека уже приобрели жилье в собственность.

Одновременно при реализации гражданами жилищного сертификата соответствующими региональными органами исполнительной власти осуществляется их правовое сопровождение, которое позволяет оградить лиц из числа детей-сирот от мошеннических действий и положительно влияет на их дальнейшую адаптацию в обществе.

Указанный механизм приобретения жилья позволяет осуществить подбор оптимального варианта жилого помещения для лиц старше 23 лет, тем самым устранив задолженность перед указанной категорией лиц и обеспечив их право на получение жилья.

При этом, по мнению Счетной палаты, право на реализацию государственной гарантии по обеспечению жильем в виде «жилищного сертификата» целесообразно предоставить всем состоящим на учете по законным основаниям детям-сиротам старше 23 лет с их согласия.

Поскольку лица из числа указанной категории являются дееспособными гражданами, несущими полную ответственность за свои действия, уровень их социализации, по мнению Счетной палаты, не может являться препятствием для реализации государственной гарантии.

Проведенные интервью с участниками Первого всероссийского форума выпускников детских домов (Астрахань, 2019 год) показали, что дети-сироты позитивно оценивают возможности подобной денежной компенсации, расценивая ее как реальную возможность улучшения жилищных условий.

В выступлениях участники форума обращали внимание на то, что после достижения 23 лет, создания семьи и рождения детей они нуждаются не в однокомнатной квартире площадью 33 кв. м, которую они не смогут перевести в собственность как минимум в течение трех лет, а в возможности, объединив все предусмотренные законодательством меры поддержки (материнский капитал, льготная ипотека и пр.), фактически улучшить свои жилищные условия.

Для этих целей потребуются принятие на федеральном уровне единой для субъектов Российской Федерации методики расчета стоимости «жилищного сертификата».

Для обеспечения жильем 68,4 тыс. человек<sup>50</sup> при нормативе общей жилой площади в 33 кв. м на человека и с учетом показателей средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения на III квартал 2019 года<sup>51</sup> потребуется около 94,3 млрд рублей.

## 6. Несовершенство некоторых положений нормативно-правовой базы в сфере обеспечения детей-сирот жильем

Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривает право установления законодательством субъекта Российской Федерации иных обстоятельств, помимо установленных в перечне обстоятельств, при наличии которых ребенок-сирота обеспечивается жилым помещением (подпункт 4 части 4 статьи 8).

Анализ регионального законодательства показал, что 32 региона установили ряд иных обстоятельств, в том числе таких, как проживание на любом законном основании в жилых помещениях, находящихся в собственности физических лиц, страдающих хроническим алкоголизмом или наркоманией, а также в жилых помещениях, находящихся в собственности физических лиц, имеющих судимость.

---

50. Численность детей-сирот, достигших возраста 23 лет, состоящих в списках на получение жилья, по данным ЕГИССО на 1 января 2020 года.

51. Утверждены приказом Минстроя России от 21 июня 2019 г. № 353/пр.

В четырех регионах иные обстоятельства установлены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Кемеровская область – Кузбасс и Чукотский автономный округ).

Законодательством Ставропольского края иные обстоятельства, помимо предусмотренных Федеральным законом № 159-ФЗ, не установлены<sup>52</sup>. Однако ведомственным нормативным актом – приказом краевого министерства образования определен порядок, которым введено дополнительное основание установления факта невозможности проживания детей-сирот в ранее занимаемых жилых помещениях, а именно расположение закрепленного за ребенком жилого помещения в населенном пункте, не имеющем социально значимых объектов (образовательных, медицинских учреждений, магазинов), централизованного водоснабжения, возможности трудоустройства, в том числе в других близлежащих населенных пунктах, расположенных на расстоянии не более 5 километров от места расположения жилого помещения, транспортного сообщения и автомобильных дорог, связывающих данный населенный пункт с районным центром<sup>53</sup>.

Следует отметить, что с одной стороны, данный подход, применяемый в Ставропольском крае, учитывает интересы указанных лиц, поскольку дети-сироты заинтересованы проживать в населенных пунктах с развитой социальной инфраструктурой и возможностью трудоустройства. С другой стороны, при наличии в крае 2 545 детей-сирот, состоящих на учете, увеличение контингента имеющих право на получение жилья значительно отдаляет перспективы решения данной проблемы и, учитывая темпы предоставления жилья, поставленные на учет по указанным основаниям дети-сироты оперативно не решат свои жилищные проблемы.

Таким образом, отмеченный факт не способствует решению жилищных вопросов детей-сирот, а, скорее, препятствует их реализации, поскольку расширяет перечень оснований, ведущих к увеличению численности очередников.

С 1 января 2019 года введены в действие изменения в статьи 90 и 91 Жилищного кодекса, предусматривающие право выселения нанимателя и проживающих совместно с ним членов семьи из жилого помещения, если совместное проживание граждан, лишенных родительских прав, с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано судом невозможным.

Правоприменительная практика реализации данных норм пока отсутствует, однако ее анализ должен стать одной из основных базовых позиций для актуализации списков детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жильем, особенно для тех граждан, право которых на государственную гарантию возникнет с 2020 года.

---

52. Закон Ставропольского края от 16 марта 2006 г. № 7-кз «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

53. Приказ министерства образования Ставропольского края от 20 декабря 2012 г. № 1207-пр «О некоторых мерах по реализации Закона Ставропольского края «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Остается актуальной необходимость выработки предложений в части распоряжения долей жилого помещения, принадлежащей ребенку-сироте, недостаточной по учетной норме для проживания и являющейся основанием для предоставления отдельного жилого помещения.

Неурегулированность данной ситуации ведет к социальной несправедливости, при которой ребенок-сирота, имеющий небольшую долю в жилом помещении, принадлежащем в том числе лишенным родительских прав гражданам (родителям), получает от государства жилье и в результате имеет общую площадь больше, чем ребенок-сирота без родителей. При этом жилищные условия остальных проживающих в жилом помещении, включая родителей, лишенных родительских прав, фактически улучшаются.

Несмотря на то что в 2013–2018 годах в России на фоне роста численности детского населения (+10,4 % в 2018 году по сравнению с 2013 годом) наблюдается снижение численности детей, оставшихся без попечения родителей (на 29,8 % в 2018 году по сравнению с 2013 годом) и снижение численности детей, родители которых лишены родительских прав (в 2018 году 35 707 человек, что на 23,6 % меньше, чем в 2013 году)<sup>54</sup>, 75 % детей-сирот, у которых возникло право на получение жилья, являются социальными сиротами, имеют близких родственников, которые берут их под опеку и жилищные условия которых позволяют проживать им вместе с детьми-сиротами.

Имеет распространение практика сдачи в аренду или продажи предоставленного жилья, что подтверждают проверки Счетной палаты (например, в Смоленской области), а также органов прокуратуры (например, в Иркутской области).

Такая ситуация может создавать предпосылки к социальной несправедливости по отношению к семьям, в том числе многодетным, где родители добросовестно исполняют свои обязанности, содержат своих несовершеннолетних детей, но не могут обеспечить детей отдельными жилыми помещениями.

Одной из национальных целей, установленных Указом Президента Российской Федерации № 204<sup>55</sup>, является улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно.

Вместе с тем в госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»<sup>56</sup> предусмотрены показатели результативности по обеспечению жильем для отдельных категорий граждан, например ветеранов Великой Отечественной войны, инвалидов, молодых

---

54. Результаты исследования причин социального сиротства – жизненных ситуаций, которые приводят к попаданию детей в детские учреждения, проведенного в 2019 году Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации по заказу Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко.

55. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

56. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

семей, граждан, пострадавших в результате радиационных аварий и катастроф, ликвидаторов таких аварий, для вынужденных переселенцев, для выезжающих из районов Крайнего Севера и других. Категория детей-сирот в названном программном документе не предусмотрена.

Проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия анализ выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам показал, что проблема с ликвидацией задолженности перед детьми-сиротами по обеспечению их жилыми помещениями длительное время не решается, о чем в июне 2019 года доложено Президенту Российской Федерации<sup>57</sup>. Правительству Российской Федерации наряду с изложением сохраняющихся в данной области проблем Счетной палатой направлены предложения<sup>58</sup> по выработке дополнительных мер по решению вопросов, связанных с надлежащим обеспечением жилищных обязательств перед детьми-сиротами.

В соответствии с Указанием Президента Российской Федерации от 20 июня 2019 г. № ПР-1122 и поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2019 г. № ДМ-П8-8308р в декабре 2019 года проведено совещание<sup>59</sup>, по итогам которого поставлена задача до 2025 года ликвидировать задолженность перед детьми-сиротами старше 18 лет, накопившуюся по состоянию на 1 января 2020 года.

На совещании<sup>60</sup> приняты решения о дополнительном выделении из федерального бюджета на данные цели в 2020 году 2,3 млрд рублей с последующим увеличением в плановом периоде объема финансирования из федерального бюджета, а также о включении мероприятий по предоставлению жилья детям-сиротам в государственную программу Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»<sup>61</sup>. Одновременно поставлен вопрос о повышении ответственности регионов за исполнение полномочий по обеспечению жильем детей-сирот.

В целом ситуация с обеспечением жильем детей-сирот практически не меняется. Численность необеспеченных жильем детей-сирот, у которых право на получение жилых помещений возникло, но не реализовано, имеет устойчивую тенденцию к росту. Так, если на 1 января 2019 года численность не реализовавших свое право на получение жилья детей-сирот составляла 174,9 тыс. человек, то на 1 января 2020 года – более 191,0 тыс. человек. В этой связи государственное управление и выполнение органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам не может быть признано эффективным.

---

57. Письмо Счетной палаты от 20 июня 2019 г. № 01-2047/11-03.

58. Письмо Счетной палаты от 30 сентября 2019 г. № 01-2938/11-03.

59. Протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2019 г. № ДМ-П8-87пр.

60. Брифинг Заместителя Председателя Правительства Т.А.Голиковой по завершении совещания об обеспечении жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (<http://government.ru/news/38621/>).

61. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710.



## 9. ВЫВОДЫ

9.1. Анализ выполнения перечня Поручений Президента Российской Федерации № Пр-191 показал, что в части обеспечения жильем детей-сирот поручения выполнены не в полном объеме либо позже установленных сроков.

9.1.1. В соответствии с Федеральным законом № 267-ФЗ и постановлением № 397 утверждены единый порядок формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, и Правила его формирования, в целях обеспечения достоверного учета нуждающихся в жилье детей-сирот и межрегионального взаимодействия уполномоченных органов.

Однако порядок 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, на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не разработан. Поручение оставлено на контроле до 1 февраля 2020 года.

9.1.2. Создание информационной системы, содержащей сведения об оказании детям-сиротам социальной поддержки, в том числе сведения об обеспечении их жилыми помещениями, в полном объеме не обеспечено.

С 1 сентября 2019 года введен в промышленную эксплуатацию механизм размещения в ЕГИССО информации о включении в список на получение жилья детей-сирот или об исключении их из списка.

По состоянию на 1 января 2020 года в систему загружено 279 260 личных дел детей-сирот, состоящих в списках по всей Российской Федерации на получение жилья.

Однако на сегодняшний день данная единая платформа не позволяет в полной мере осуществлять комплексный мониторинг за ходом оказания государственной поддержки детям-сиротам, включая реализацию прав детей-сирот на жилье, труд и защиту от безработицы, медицинское обеспечение.

Кроме того, отсутствуют сведения, характеризующие «социальный портрет» ребенка-сироты, что особо актуально для лиц старше 23 лет (сведения о семейном положении, составе семьи, наличии детей).

Единый учет сведений о закрепленном за ребенком-сиротой жилье в системе ЕГИССО не ведется, анализ причин утраты в регионах не проводится, сохранность жилья не обеспечивается.

Таким образом, по мнению Счетной палаты, целесообразно рассмотреть вопрос о разработке соответствующих дополнительных модулей в ЕГИССО.

9.1.3. Подпунктом «в» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191 Правительству Российской Федерации поручалось определить целевые показатели результативности обеспечения детей-сирот жильем. До настоящего времени данное поручение остается на контроле.

Правительством Российской Федерации установлен только один целевой показатель подпрограммы 3 «Социальная поддержка семей с детьми» Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296, определяемый на основе данных о численности детей-сирот, обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями, в части субсидии из федерального бюджета и оценивающий результативность ее расходования, что не соответствует пункту 7 Порядка № 588, согласно которому при определении целевых показателей учитываются объемы источников финансирования, включая бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, достижение регионами целевых показателей (индикаторов) никак не отражается на степени реализации государственных гарантий, установленных для детей-сирот.

9.2. Анализ реализации внесенных в законодательные и нормативные правовые акты в целях исполнения Перечня поручений № Пр-191 изменений выявил ряд новых проблем, препятствующих исполнению государственных гарантий, установленных для детей-сирот в сфере обеспечения их жильем.

9.2.1. В целях расширения возможностей закупки жилых помещений для детей-сирот на вторичном рынке Федеральным законом № 267-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, предусматривающие возможность покупки жилых помещений у физических лиц, являющихся собственниками жилых помещений.

Однако такое условие осуществления закупки, как наличие электронной подписи, не обеспечивает заинтересованность физических лиц – собственников жилья в оперативном выходе на сделку и влечет возможные риски того, что закупка будет признана не состоявшейся.

9.2.2. Правилами № 397 установлено включение в список лиц старше 23 лет в общеустановленном порядке (абзац 4 пункта 3 Правил № 397) вне зависимости от того, по каким причинам они не были включены в соответствующие списки ранее.

При этом в определениях Конституционного и Верховного судов Российской Федерации указано возрастное ограничение (по достижении возраста 23 лет), при превышении которого у детей-сирот утрачивается право на включение в список подлежащих обеспечению жильем. Включение в списки возможно только в случае установления в судебном порядке наличия уважительных причин необращения в уполномоченный орган до достижения возраста 23 лет.

Неоднозначность данной нормы привела к включению в списки в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан старше 23 лет.

Решение данной проблемы требует внесения изменений в Постановление № 397, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в части уточнения перечня оснований для включения детей-сирот старше 23 лет в список на обеспечение жилыми помещениями с учетом позиций Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

9.3. Во исполнение поручения № ДМ-П8-8131 распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р утвержден Комплекс мер по предоставлению детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа жилых помещений на 2019–2021 годы.

Мероприятия Комплекса мер носят исключительно организационный и регулирующий характер и направлены на укрепление взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом результаты реализации мероприятий отсутствуют, целевые показатели не установлены.

Комплекс мер не нацелен на ликвидацию существующей задолженности по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и переход к их обеспечению в плановом режиме во всех субъектах Российской Федерации в среднесрочном периоде.

9.3.1. Ряд мероприятий Комплекса мер в 2019 году реализованы не в полном объеме.

Аналитические материалы Минпросвещения России содержат в основном констатацию фактов о предоставлении детям-сиротам жилья без оценки и предложений по улучшению.

За первое полугодие 2019 года анализ практики предоставления жилых помещений детям-сиротам в субъектах Российской Федерации с учетом вступивших в силу с 1 января 2019 года изменений в Жилищный кодекс, статью 8 Федерального закона № 159-ФЗ, Федеральный закон № 184-ФЗ и Федеральный закон № 44-ФЗ, в том числе касающихся регламентации предоставления жилых помещений, не проводился.

Отсутствует анализ предоставления жилых помещений детям-сиротам на основании решений судов, а также формирования специализированного жилищного фонда с учетом практики передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями органам местного самоуправления. Отсутствие соответствующих данных затрудняет принятие управленческих решений по дальнейшей проработке возможных законодательных изменений в рассматриваемой сфере.

9.3.2. Распоряжением Минпросвещения России от 31 октября 2019 г.

№ Р-108 утвержден модельный закон, регламентирующий вопросы осуществления контроля за использованием и сохранностью жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами (далее – Модельный закон).

Анализ Модельного закона показал, что ряд его статей дублируют положения Федерального закона № 48-ФЗ, статьи 5 и 6 содержат внутренние противоречия в вопросах организации и осуществления контроля, а также определения уполномоченного органа по его осуществлению.

Модельным законом вводится понятие «Реестр жилых помещений», который содержит персональные данные.

Модельный закон содержит большое количество норм общего характера при отсутствии установленных понятных и прозрачных алгоритмов действий по осуществлению полномочий в рассматриваемой сфере.

Учитывая изложенное, Модельный закон требует дополнительной проработки, в том числе в части определения порядка защиты персональных данных и недопущения использования сведений Реестра для совершения противоправных действий в отношении детей-сирот и закрепленного за ними имущества.

9.4. Постоянный мониторинг реализации государственных гарантий в части предоставления детям-сиротам жилых помещений показывает, что ситуация практически не меняется.

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 % (101 026 человек), то в 2019 году (оценочно) – 84,1 % (147 126 человек). Темпы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот значительно ниже темпов роста численности детей-сирот, включаемых в списки на предоставление жилья.

9.5. Ежегодно выделяемые и осваиваемые объемы финансовых ресурсов в размере более 32,0 млрд рублей не обеспечивают решение проблемы с обеспечением жильем детей-сирот.

При условии сохранения объема финансирования на уровне 2019 года для полного погашения задолженности перед детьми-сиротами потребуется не менее 6–7 лет. В отдельных регионах при сложившемся объеме финансового обеспечения срок ожидания детьми-сиротами квартир может превысить 20-летний период.

Для обеспечения жильем всех детей-сирот, у которых такое право возникло и не реализовано, требуется единовременно почти 264,5 млрд рублей. Необеспеченная потребность составляет 225,3 млрд рублей.

9.6. Средства, направляемые на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами, используются не полностью.

По состоянию на 1 декабря 2019 года регионами освоено 4,4 млрд рублей субсидии, что составляет 59,9 % общего объема, предусмотренного в федеральном бюджете.

Наибольшие риски низкого освоения бюджетных средств наблюдаются в пяти регионах

(республики Калмыкия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Астраханская и Курская области), в которых за 11 месяцев 2019 года исполнение составило 0 %.

Основными причинами неосвоения или неполного освоения бюджетных средств являются длительность процедур закупки жилых помещений в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, признание закупки несостоявшейся, что влечет объявление повторных закупочных процедур; нарушение застройщиками (поставщиками) сроков исполнения заключенных контрактов; отсутствие на вторичном рынке жилья достаточного количества предложений благоустроенного жилья, отвечающего установленным требованиям. В 2018 году регионами освоено 95,5 % предоставленного объема субсидии из федерального бюджета. При этом в ряде регионов (республики Ингушетия и Тыва, Приморский край, город Севастополь, Ярославская область) сформировались большие остатки. За счет неисполненных бюджетных назначений федерального и региональных бюджетов в объеме 3,2 млрд рублей возможно было бы обеспечить квартирами порядка 2,3 тыс. человек (расчетно).

9.7. Из-за длительного ожидания реализации права на получение жилья дети-сироты по-прежнему обращаются в суды. По итогам 2018 года из 25 тыс. человек, обеспеченных жилыми помещениями, 12,4 тыс. человек (или 49 %) получили их на основании вступивших в силу решений судов. При этом в 12 субъектах Российской Федерации (Амурской, Вологодской, Воронежской, Калининградской, Костромской, Новгородской, Смоленской, Омской, Саратовской областях, Республике Хакасия, Красноярском крае, Еврейской автономной области) жилье предоставляется детям-сиротам исключительно на основании судебных решений.

Количество неисполненных судебных решений не уменьшается (на 1 января 2018 года – 23 тыс., на 1 января 2019 года – 23,7 тыс., на 1 октября 2019 года – 26,1 тыс.).

9.8. Субъекты Российской Федерации для решения жилищных проблем детей-сирот после выпуска из интернатных учреждений недостаточно используют возможности предоставления временного жилья либо компенсации расходов по найму жилых помещений до момента обеспечения постоянным жильем. В целом по России дополнительную поддержку получают всего 8,5 тыс. человек, или менее 5 % от состоящих на учете детей-сирот, у которых право на получение жилья не реализовано.

9.9. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в стране имеется свободный жилой фонд, который можно было бы использовать для обеспечения государственных гарантий по решению жилищных вопросов отдельных социальных категорий населения, в том числе детей-сирот.

В то же время с 2019 года в отдельных регионах начата работа по передаче неиспользуемого ведомственного фонда Минобороны России в целях дальнейшего предоставления в том числе детям-сиротам.

В соответствии с требованиями законодательства жилые помещения предоставляются детям-сиротам только в том регионе, в котором они поставлены на учет. При этом, с одной стороны, есть регионы со свободным жильем, развитой социальной инфраструктурой и потребностями в трудовых ресурсах (Дальний Восток, Байкальский регион, территории опережающего развития), а с другой – есть дети-сироты и лица из их числа, нуждающиеся в жилье, гарантированном профессиональном обучении, рабочих местах и проживающие там, где получить все это затруднительно.

9.10. Субъекты Российской Федерации не обладают полной информацией о применяемых в регионах методах для эффективного решения жилищных проблем детей-сирот.

В ряде субъектов Российской Федерации имеются положительные примеры организации работы по обеспечению жильем детей-сирот, предусматривающие комплексный подход к планированию обеспечения жильем на среднесрочную перспективу с учетом имеющегося и строящегося жилья, опережающий подбор жилого помещения для каждого ребенка с учетом его социально-демографических характеристик и персональных потребностей.

Ряд регионов значительно сократил очередь среди детей-сирот на получение жилья за счет увеличения объема финансирования из региональных бюджетов (например, Ростовская область).

В Приморском крае лицам из числа детей-сирот, достигшим 25 лет и имеющим удовлетворительную адаптацию к самостоятельной жизни, предоставляется сертификат на приобретение жилого помещения в собственность.

9.11. Остается актуальной необходимость выработки предложений в части распоряжения долей жилой площади, принадлежащей ребенку-сироте, которая недостаточна по учетной норме и является основанием для предоставления отдельного жилого помещения.

Законодательная неурегулированность данной ситуации ведет к социальной несправедливости, при которой ребенок-сирота, имеющий небольшую долю в жилом помещении, принадлежащем в том числе лишенным родительских прав гражданам, получает от государства жилье и в результате имеет общую площадь больше, чем ребенок-сирота без родителей. При этом жилищные условия остальных проживающих в жилом помещении, включая родителей, лишенных родительских прав, фактически улучшаются.

Имеет место распространение практики сдачи в аренду или продажи предоставленного жилья, что подтверждают проверки Счетной палаты (например, в Смоленской области), а также органов прокуратуры (например, в Иркутской области).

Такая ситуация создает предпосылки к социальной несправедливости по отношению к семьям, в том числе многодетным, где родители добросовестно исполняют свои обязанности, содержат своих несовершеннолетних детей, но не могут обеспечить детей отдельными жилыми помещениями.

9.12. В декабре 2019 года по инициативе Счетной палаты было проведено совещание у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева, на котором дано поручение до 2025 года ликвидировать задолженность по обеспечению жилыми помещениями перед детьми-сиротами, сложившуюся на 1 января 2020 года.

## 10. Предложения (рекомендации) Счетной палаты

10.1. В целях ликвидации до 2025 года задолженности перед детьми-сиротами старше 18 лет, сложившейся на 1 января 2020 года, необходимо разработать план действий («дорожную карту»), предполагающий участие органов власти всех уровней и включающий график ликвидации задолженности в каждом регионе с учетом имеющихся жилых помещений на первичном и вторичном рынках, планируемого строительства жилья и с учетом персонифицированного подхода к каждому ребенку-сироте.

По мнению Счетной палаты, план действий («дорожная карта») должен содержать перечень показателей, оценивающих результативность предпринимаемых действий. 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)». Данный показатель следует применить в системе индикаторов Госпрограммы «Социальная поддержка граждан», а также для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>62</sup>.

---

62. Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193.

Кроме того, целесообразно включить в план действий («дорожную карту») мероприятия, предусматривающие:

- возможность обеспечения детей-сирот жильем и иными мерами социальной поддержки с учетом их переезда в регион, имеющий перспективу предоставления жилого помещения с соответствующей социальной инфраструктурой, их последующей занятости, а также необходимость разработки специальных программ мобильности, содействующих добровольной миграции детей-сирот в иную местность в целях получения образования и последующего трудоустройства;
- установление единых подходов при предоставлении дополнительных мер социальной поддержки детям-сиротам в виде временных жилых помещений или компенсации расходов по найму жилых помещений до момента обеспечения постоянным жильем;
- подготовку рекомендаций субъектам Российской Федерации об образовании в регионах жилищного фонда социального использования.

10.2. Для ликвидации задолженности перед детьми-сиротами решение проблемы предлагается разделить на два направления.

Первое – предоставление с 2020 года жилья детям-сиротам, достигшим в текущем году 18-летнего возраста, в плановом порядке.

Второе – обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, поставленных на учет и не получивших жилье в установленный срок.

10.2.1. Предоставление с 2020 года жилья детям-сиротам, достигшим в текущем году 18-летнего возраста, в плановом порядке

В этих целях целесообразно предусмотреть в плане действий («дорожной карте») разработку и утверждение алгоритма действий уполномоченных региональных органов по обеспечению детей-сирот жильем, исходя из того, что каждый, состоящий на учете при достижении 18-летнего возраста, должен получить жилье.

Данный алгоритм должен предусматривать последовательность, сроки и содержание деятельности с обязательной персонификацией работы с каждым конкретным ребенком-сиротой.

Особым разделом в данной работе должна стать регламентация деятельности по обеспечению сохранности закрепленного за ребенком-сиротой жилья, порядка оценки степени его пригодности для дальнейшего проживания и представления интересов ребенка-сироты в суде при выяснении обстоятельств, регламентированных статьями 90 и 91 Жилищного кодекса.



10.2.2. Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, поставленных на учет и не получивших жилье в установленный срок.

Для состоящих на учете лиц старше 23 лет установить возможность предоставления денежной субсидии в размере, соответствующем стоимости жилого помещения в конкретном регионе (далее – «жилищный сертификат»).

Для этих целей утвердить на федеральном уровне единую для субъектов Российской Федерации методику расчета стоимости «жилищного сертификата».

Для состоящих на учете детей-сирот в возрасте от 18 до 23 лет в алгоритме действий должен учитываться комплексный подход, предусматривающий «социальный портрет» каждого такого гражданина и учитывающий состав семьи, наличие детей, возможность переезда в другой регион и прочее.

10.3. Разработать план внесения изменений в законодательство Российской Федерации, в частности:

- в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части упрощения условий продажи для физических лиц – собственников жилых помещений при проведении уполномоченными органами закупочных процедур;
- в сфере установления форм ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований при приобретении в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ на вторичном рынке для детей-сирот и других социальных групп населения жилья по завышенным ценам либо некачественного и неблагоустроенного жилья;
- в Правила формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из указанного списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включения их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 397, в части включения в списки лиц старше 23 лет, ранее не состоявших на учете на получение жилья, только при условии подтверждения в судебном порядке уважительных причин необращения ранее в уполномоченный орган;
- в состав информации, размещаемой в Единой государственной информационной системе социального обеспечения, и источники такой информации, утвержденные

постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2017 г. № 181, в части дополнения Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО) информацией, позволяющей осуществлять комплексный мониторинг хода оказания государственной поддержки детям-сиротам;

- нормативно урегулировать вопросы распоряжения долей жилого помещения, принадлежащей ребенку-сироте, недостаточной по учетной норме для проживания и являющейся основанием для предоставления отдельного жилого помещения.

## Предложения

1. Направить отчет по результатам экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

С.И.Штогрин

