

ДЕТИ, СЕМЬЯ И ОБЩЕСТВО

DOI: 10.25990/socinstras.pss-20.yeqg-jx62
EDN: MOORPZ
УДК 316.356.2



С. А. Кукушкина

РЕЦЕПЦИЯ ОПЫТА РЕГИОНОВ СЗФО В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛЬЕМ ДЕТЕЙ-СИРОТ (НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

Социальная политика в любой стране является неотъемлемой частью государственного управления. Важнейшие задачи социальной политики Российской Федерации — социальная защита граждан, обеспечение помощи нуждающимся. Одними из тех, кто относится к категории «нуждающиеся», являются лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В данной работе описывается опыт регионов СЗФО в области обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Проведенное эмпирическое исследование позволило выявить основные проблемы в реализации социальных мер по обеспечению жильем детей-сирот (на примере Санкт-Петербурга). Также была проанализирована система введения жилищных сертификатов в Калининградской области, в которой такая практика обеспечения жильем уже функционирует в качестве пилотного проекта. Анализ данных подтвердил необходимость в изменении существующей современной системы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в российских регионах.

Ключевые слова: дети-сироты, право на жилье, жилищные сертификаты, социальное жилье, сфера обеспечения жильем.

SOPHIA A. KUKUSHKINA

RECEPTION OF THE EXPERIENCE OF THE NWFD REGIONS IN PROVIDING HOUSING FOR PERSONS FROM THE CATEGORY OF ORPHANS (ST. PETERSBURG' CASE)

Social policy in any country is an integral part of public administration. The most important tasks of the social policy of the Russian Federation are the social protection of citizens, the provision of assistance to those in need. Some of those who belong to the category of “needy” are persons among orphans and children left without parental

care. This paper describes the experience in regions of the North-Western Federal District on providing housing for orphans and children left without parental care. The conducted empirical research made it possible to identify the main problems in the implementation of social measures to provide housing for orphans (on the example of St. Petersburg). The system of introducing housing certificates in the Kaliningrad region was also analyzed, in which such a practice of providing housing is already functioning as a pilot project. Data analysis has showed the modern system of providing housing for orphans and children left without parental care in the Russian regions should be modified.

Keywords: orphans, the right to housing, housing certificates, social housing, housing provision.

Введение

В Федеральном законе «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 года № 159-ФЗ определены общие принципы, содержание и меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя¹. В специальной статье Федерального закона освещены дополнительные гарантии на имущество и жилое помещение. Лица, относящиеся к данным категориям, по праву могут рассчитывать на собственное жилье.

Исследователи отмечают, что государственная политика в сфере предоставления жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, постоянно совершенствуется. При этом остается нерешенным ряд проблем, что свидетельствует об актуальности исследования данной темы (Алекберов 2019: 186–189). Эти проблемы проявляются прежде всего в длительности ожидания жилья детьми-сиротами, мошеннических схемах, финансовой и правовой неграмотности детей-сирот, во взаимоотношениях органов управления с застройщиками и др. Для получения жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо встать в очередь начиная с возраста 14 лет до достижения 23 лет. Представители органов социальной защиты имеют право отказать, если, например, у сироты уже есть квартира в собственности и по некоторым другим причинам². На существующие

¹ Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ (последняя редакция).

² Там же.

сложности в реализации законов, регулирующих вопросы обеспечения жильем детей-сирот, указывает и то, что в материалах судебной практики в больших количествах присутствуют дела, связанные с нарушением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (Безгодкова 2021).

Определяя степень изученности данной темы, важно отметить, что сфера обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является достаточно новым исследовательским направлением. При этом для обозначения рекомендаций по улучшению этой системы проведено значительное количество исследований различными организациями и экспертами в области социальной защиты населения. Например, Фонд социально-культурных инициатив «Содействие» проводил исследование «Жилье для детей-сирот: реальность и перспективы», в рамках которого были проанализированы проблемы, связанные с обеспечением жильем детей-сирот. Также Всероссийский центр исследования общественного мнения (ВЦИОМ) выполнял проект «Жилищные проблемы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и выявил основные проблемы, связанные с получением жилья этими категориями граждан. Кроме того, по теме обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проводятся исследования такими организациями, как Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Российский фонд капитального ремонта и др.

Важный вклад в обсуждение проблемы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, внесли такие исследователи, как Л. С. Безгодкова, О. А. Лаврищева, А. Ю. Костюхина, М. Русакова, В. А. Одиноква и др. В работах отмечается важность участия детей-сирот в принятии решений, соответственно, и в решении собственных жилищных вопросов. При этом эмпирическое исследование, проведенное М. М. Русаковой и В. А. Одиноквой, показало, что дети, находящиеся в организации для детей-сирот, не имеют равных возможностей участия в принятии решений, что может значительно снизить эффективность оказываемой детям помощи (Русакова, Одиноква 2019). Основой действующей системы по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является правовое регулирование жилищного права, которое изучали с позиции юриспруденции С. И. Куцина, Е. Н. Неганова, К. Е. Якушевский, С. И. Куцин и др. В целом исследователи отмечают, что правовое

регулирование жилищных прав относится к важной проблеме и имеет организационное и нормативное измерение.

Проведенный анализ работ, в которых рассматриваются вопросы функционирования современной системы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, показал следующее. Несмотря на имеющиеся исследования, основные проблемы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, практически не являются специальным объектом исследования, что подтверждает ранее сделанный вывод о малоизученности проблемы, как и потребностях ее глубокого изучения.

Дизайн исследования

В этой части работы определим задачи и гипотезы исследования, обозначим основные методы сбора эмпирического материала. Основное внимание в исследовании уделяется анализу проблемы обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (на примере Санкт-Петербурга). Исследование нацелено на выявление основных вопросов в системе обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Санкт-Петербурге. Научными методами сбора эмпирической информации выступили: онлайн-опрос (пилотажный), интервью, включенное наблюдение, вторичный анализ данных.

Для достижения цели исследования были сформулированы следующие задачи: 1) обозначить особенности государственного управления в сфере системы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (на примере Санкт-Петербурга); 2) выявить отношение жителей Санкт-Петербурга к покупке недвижимости, в которой будут проживать дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; 3) проанализировать средние сроки ожидания реализации права на жилье детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, по регионам России; 4) обозначить основные достоинства и недостатки программы по введению жилищных сертификатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; 5) описать места пребывания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в период ожидания реализации права на жилье.

В качестве основных гипотез эмпирического исследования были сформулированы две взаимоисключающие гипотезы: 1) социальная политика в Санкт-Петербурге в сфере обеспечения жильем лиц из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,

является эффективной; 2) социальная политика в Санкт-Петербурге в сфере обеспечения жильем лиц из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является малоэффективной.

Для определения эффективности социальной политики в сфере обеспечения жильем уязвимых социальных групп в Санкт-Петербурге было решено использовать следующие показатели: отношение жителей Санкт-Петербурга к потенциальным соседям из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; время ожидания получения жилья или жилищного сертификата лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; правовая грамотность детей-сирот при реализации права на жилье; места проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в период ожидания реализации права на получение жилья.

Результаты исследования

Ежегодно государство выделяет денежные средства на реализацию жилищных обязательств перед детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей. К примеру, в Санкт-Петербурге из городского бюджета в 2022 году на предоставление жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, было выделено 1 млрд 369 млн 606 тыс. руб. Однако бюджетных средств недостаточно для того, чтобы полностью обеспечить жильем лиц из данной категории и устранить накопившиеся задолженности по всей стране. По оценке Счетной палаты, по состоянию на 2019 год требовалось около 264,5 млрд рублей, чтобы предоставить жилье всем детям, у которых возникло такое право, но оно не было реализовано¹. С каждым годом очередь на получение жилья растет (см. рис. 1) и ситуация ухудшается.

Анализируя данную диаграмму (рис. 1), можно сделать вывод, что государственная политика в сфере жилищного обеспечения социально уязвимой группы населения с 2015–2019 годов являлась малоэффективной, поскольку динамика нереализованного права на получения жилья за период с 2015 по 2019 год показывает рост год от года. Кроме того, негативное воздействие оказывают и другие факторы, определяющие жилищную политику в отношении детей-сирот.

¹ К началу 2020 года более 190 тысяч детей-сирот не получили жилье, на которое имеют право // Счетная палата Российской Федерации: [сайт]. — URL: <https://ach.gov.ru/checks/k-nachalu-2020-goda-bolee-190-tys-detey-sirot-ne-poluchili-zhile-na-kotoroe-imeyut-pravo?ysclid=1f9vmtn6vr109307869> (дата обращения: 15.03.2023).

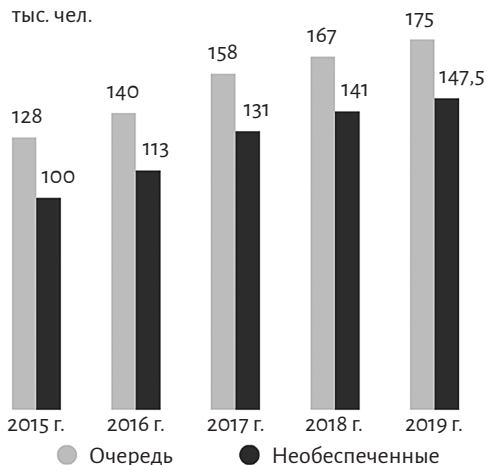


Рис. 1. Динамика численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, у которых возникло право на получение жилья, но не реализовано (2015–2019 годы), тыс. человек²

Ситуация с обеспечением жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в регионах России складывается по-разному. Анализ статистики Минпросвещения за 2014–2019 годы относительно доли сирот, обеспеченных жильем в течение года, приводит к подтверждению вывода о низкой эффективности региональной политики в сфере обеспечения жильем лиц из данной категории в Санкт-Петербурге за период с 2014 года и по 2019 год (рис. 2).

При этом обращает на себя внимание, что относительно других регионов России Санкт-Петербург отличается положительной динамикой реализации права на получение жилья лицами из данной категории. В 2022 году в Санкт-Петербурге квартиры должны были получить 1239 человек, из которых реализовали свое право практически половина — 677 человек³. По данным администрации Санкт-Петербурга,

² К началу 2020 года более 190 тысяч детей-сирот не получили жилье, на которое имеют право // Счетная палата Российской Федерации: [сайт]. — URL: <https://ach.gov.ru/checks/k-nachalu-2020-goda-bolee-190-tys-detey-sirot-ne-poluchili-zhile-na-kotoroe-imeyut-pravo?ysclid=lf9vmtn6vr109307869> (дата обращения: 13.03.2023).

³ Более 400 петербургских сирот получили квартиры с начала года // 78.ru: [сайт]. — URL: https://78.ru/news/2022-10-21/bolee_400_peterburgskih_sirot_poluchili_kvartiri_s_nachala_goda?utm_source=peterburg2.ru (дата обращения: 17.03.2023).

в 2023 году получают жилье около 700 лиц из данной категории¹. Однако нельзя не учитывать, что очередь на получение жилья каждый год растет.



Рис. 2. Динамика доли сирот, обеспеченных жильем в течение года (2014–2019 годы), в процентах

Несмотря на существующее обеспечение в Санкт-Петербурге жилой площадью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, существует ряд негативных вопросов, связанных с государственным управлением в данной сфере. Одним из таких является качество введенного застройщиками жилья. До 2018 года для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, строили целые дома, которые нередко вводились в строй в аварийном состоянии. Это негативно сказывалось на социализации воспитанников социальных учреждений ввиду того, что основными жителями этих «социальных гетто» оставались дети-сироты, но проблема частично разрешилась с введением новых поправок в законе в 2018 году.

С 25 декабря 2018 года количество квартир, которые предоставляются лицам из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

¹ В 2023 году город обеспечит квартирами 700 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга: [сайт]. — URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/253399/> (дата обращения: 15.03.2023).

родителей, в многоквартирном доме не может превышать 25% от общего количества квартир в доме². Данная поправка значительно повлияла на улучшение социализации выпускников детских домов, но при этом участились случаи мошенничества и многие дети-сироты остались на улице без жилья. В результате это нововведение оказало негативное воздействие и очередь на получения жилья из числа детей-сирот резко увеличилась.

Кроме того, проблема предоставления вторичного жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в аварийном состоянии, непригодного для проживания, не была разрешена. За первое полугодие 2022 года от квартир отказались 1,7 тыс. лиц из данной категории в 62 регионах, из них Санкт-Петербург оказался в лидерах (79 человек). Санкт-Петербург также входит в число российских регионов, где социальное жилье не соответствует предъявленным к нему требованиям³.

Помимо перечисленных выше проблем, за последние годы осложнилась ситуация по договоренности с застройщиками. Как было отмечено выше, Санкт-Петербург входит в число регионов, где остро стоит проблема с жильем для сирот. В городе отмечается нехватка необходимого количества однокомнатных квартир, которые могут быть выделены на социальное жилье⁴. В первую очередь на договоренность с застройщиками повлияла материальная сторона вопроса. Застройщики утверждают, что квартиры в доме, в котором примерно четвертая часть собственности будет принадлежать детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, не будут ликвидны. Многие собственники будущего жилья не желают проживать на одной территории с лицами из данной категории, считая их будущее жилье асоциальным⁵.

² Как изменился порядок обеспечения жильем детей-сирот — разъяснения прокуратуры // Правительство Московской области: [сайт]. — URL: <https://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/kak-izmenilsya-poryadok-obespecheniya-zhilem-detei-sirot-razyasneniya-prokuratury?ysclid=lfawni0xwt290986123> (дата обращения: 16.05.2023).

³ Без крыши над головой: почему петербургские сироты отказываются от квартир // Санкт-Петербург: ежедневник: [сайт]. — URL: <https://spb.mk.ru/social/2022/10/13/bez-kryshi-nad-golovoy-pochemu-peterburgskie-siroty-otkazyvayutsya-ot-kvartir.html?ysclid=lfv4chq14p593558203> (дата обращения: 10.03.2023).

⁴ Петербург и Ленобласть вошли в число регионов, где остро стоит проблема с жильем для сирот // 78.ru: [сайт]. — URL: https://78.ru/news/2022-10-06/peterburg_i_lenoblast_voshli_v_chislo_regionov_gde_ostro_stoit_problema_s_zhilim_dlya_sirot (дата обращения: 15.03.2023).

⁵ Квадратура друга: почему никто не хочет строить жилье для сирот // Известия: [сайт]. — URL: <https://iz.ru/907353/viktorii-strelnikova/kvadratura-druga-pochemu-nikto-ne-khochet-stroit-zhile-dlia-sirot> (дата обращения: 09.03.2023).

В ходе исследования была проверена гипотеза относительно отношения горожан к соседству с детьми-сиротами. Проведенный онлайн-опрос (на платформах ВКонтакте и Telegram) позволил выявить отношение жителей Санкт-Петербурга к лицам из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в жилищном вопросе (рис. 3).

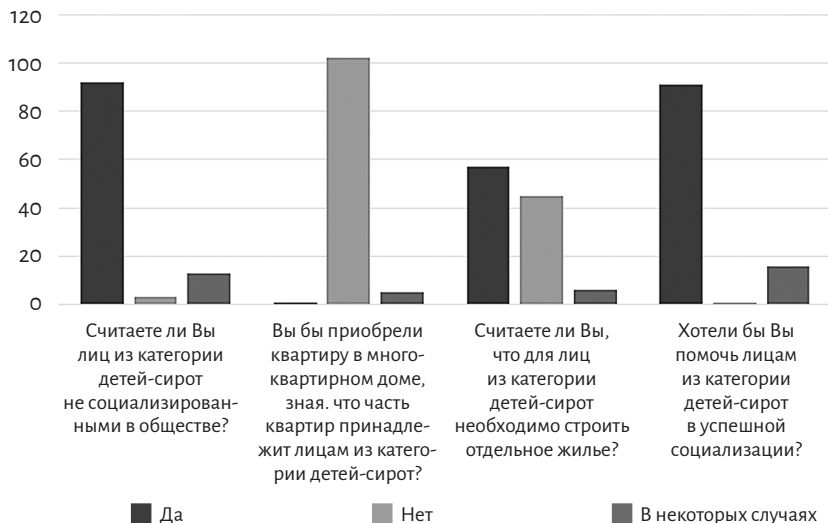


Рис. 3. Результаты интернет-опроса на тему: «Отношение петербуржцев к лицам из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в жилищном вопросе», чел. (N = 108)¹

В пилотажном опросе участвовало 108 человек, достигших 18-летнего возраста, которые проживают на территории Санкт-Петербурга. Каждому участнику опроса было предоставлено пояснение относительно того, кто такие «дети-сироты», «дети, оставшиеся без попечения родителей», «социализация». В ходе проведенного опроса были выявлены некоторые проблемы в сфере обеспечения жильем детей-сирот. Большинство тех, кто участвовал в опросе, считают лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не социализированными в обществе. Респонденты склонны к мнению о том, что не приобрели бы квартиру в многоквартирном доме, зная,

¹ Составлено автором на основании результатов интернет-опроса, проведенного автором.

что часть квартир принадлежит лицам из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. 57 респондентов (то есть примерно половина опрошенных) считают, что для лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо строить отдельное жилье, при этом большая часть участников интернет-опроса (91 респондент) хотели бы помочь в успешной социализации лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Исходя из полученных данных проведенного интернет-опроса, можно сделать вывод, что большинство респондентов впервые задумались о том, кто такие дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, и с какими социальными проблемами они сталкиваются. В данном случае можно предположить, что имеет место проявление стигматизации отдельной социальной группы в лице детей-сирот. Однако для проверки гипотезы требуется более углубленное изучение данного вопроса. Следует также прояснить и состав группы «детей-сирот», которая представляет собой неоднородное социальное образование, когда некоторая часть лиц из данной категории проживает, воспитывается вне детского дома и социализируется по аналогичным каналам, что и их сверстники, проживающие в семьях.

В ходе опроса было выявлено, что респонденты желают помочь в успешной социализации лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, но при этом не хотят жить с ними по соседству (91 респондент). Данный опрос подтвердил гипотезу о том, что большинство людей не хотели бы проживать под одной крышей с лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, считая их не социализированными в обществе. В этой связи на частичное решение вышеперечисленных проблем в Санкт-Петербурге могла бы повлиять реализация законопроекта о сертификатах на приобретение жилья.

Разработанный российским правительством законопроект, который действует не во всех регионах страны, предусматривает предоставление жилищных сертификатов благополучным лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые достигли 23-летнего возраста. Жилищные сертификаты, как региональная мера поддержки, действуют с 2021 года и представляют собой единовременную социальную выплату на приобретение жилого помещения².

² Жилищные сертификаты для сирот в вопросах и ответах // Департамент по вопросам семьи и детей Томской области: [сайт]. — URL: Жилищные сертификаты для сирот в вопросах и ответах | Департамент по вопросам семьи и детей Томской области (tomsk.gov.ru) (дата обращения: 11.03.2023).

Этот проект является пилотным и на сегодняшний день реализуется лишь в некоторых регионах Российской Федерации: Ярославской области, Самарской области, Хабаровском крае, Вологодской области, Калининградской области, Ставропольском крае, Новосибирской области и др.

Данный проект был разработан в связи с тем, что большая часть регионов страны не имеет возможности обеспечить всех лиц, обладающих правом на получение жилья по достижении ими 18-летнего возраста. Большинство детей-сирот реализуют свое право на жилую площадь к 23 годам, а некоторые и намного позже. Средний срок ожидания квартир в регионах составляет семь лет, но есть регионы, в которых срок ожидания превышает 20 лет, некоторые из них представлены в табл. 1 (Веремьева 2019: 22–25). В Чеченской Республике и Республике Ингушетия срок ожидания квартир детьми-сиротами составляет более 45 лет (табл. 1).

Таблица 1

Некоторые регионы РФ, в которых средний срок ожидания квартир лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, превышает 20 лет¹

| Регион РФ | Средний срок ожидания квартир |
|----------------------|-------------------------------|
| Республика Крым | > 20 лет |
| Республика Мордовия | 34 года |
| Республика Ингушетия | 47 лет |
| Чеченская Республика | 49 лет |

Предложение введения жилищных сертификатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Санкт-Петербурге было внесено еще в конце 2022 года, но до его исполнения дело не дошло. В марте 2023 года Государственная Дума РФ приняла в первом чтении законопроект о возможности детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, старше 23 лет получать сертификаты на покупку жилья в любом регионе. Реализация этого законопроекта в Санкт-Петербурге была приостановлена до его утверждения. Ввиду того,

¹ Составлено автором на основании данных РБК (Счетная палата померила сиротские метры) // Газета РБК: [сайт]. — URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/03/26/5e7b26399a7947cfc348172?ysclid=lfci81ka9o161939459> (дата обращения: 11.03.2023).

что зачастую к 23-летнему возрасту многие из группы «дети-сироты» успевают уже обзавестись семьей, то по этой причине 33 квадратных метров, которые положены по нормативу, оказывается недостаточно. Именно поэтому основным плюсом введения сертификатов является гибкость системы обеспечения жильем: самостоятельный выбор жилья в регионе; возможность приобретения более дорогостоящей жилплощади с помощью дополнения бюджетной суммы собственными средствами; возможность погашения ипотечного кредита с помощью сертификата.

Остановимся на ключевых проблемах введения жилищных сертификатов на примере Калининградской области, в которой данный проект действует в качестве пилотного с 2021 года. В Калининградской области количество выданных и количество реализованных сертификатов существенно различаются (табл. 2). Всего за 2021–2022 годы вручили 223 сертификата, следовательно, примерно 50% (111 сертификатов) лиц, получивших сертификаты, смогли реализовать свое право на получение жилья за два года. При этом в Калининградской области право на получение жилья (лица из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигшие 18-летнего возраста) в конце 2022 года имели 1824 человека, часть из которых уже имеют право на получение сертификата. Это говорит о том, что ожидание получения жилья, в том числе сертификата, является очень длительным (время ожидания может продлиться более 10 лет).

Таблица 2

Количество выданных и реализуемых сертификатов на жилье детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в Калининградской области за 2021–2022 годы²

| Год | Выдано | Реализовано |
|-------|------------------|------------------|
| 2021 | 130 сертификатов | 52 сертификата |
| 2022 | 93 сертификата | 59 сертификатов |
| Итого | 223 сертификата | 111 сертификатов |

² Составлено автором на основании данных Министерства социальной политики Калининградской области (Обеспечение жильем детей сирот, 2022 год) // Правительство Калининградской области: [сайт]. — URL: <https://social.gov39.ru/informatsiya/po-kategoriyam-grazhdan/detyam-sirotam-detyam-ostavshimsya-bez-popecheniya-roditeley-litsam-iz-chisla-detey-sirot-i-detey-os/detyam-sirotam-detyam-ostavshimsya-bez-popecheniya-roditeley-litsam-iz-chisla-detey-sirot-i-detey-os.php?ysclid=lfck99ytq905334036> (дата обращения: 08.03.2023).

Анализ статистических данных показывает, что не все выданные сертификаты оказываются реализованы в части получения жилья. Основными причинами в расхождении количества выданных и реализуемых сертификатов могли послужить такие факторы, как: небольшой срок действия жилищного сертификата, который составляет три года, и отсутствие помощи в получении жилья по этой программе.

Большинство лиц из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, плохо осведомлены в приобретении недвижимости, финансово безграмотны, боятся столкнуться с мошенниками при реализации сертификатов, что является частым явлением (Костюхина 2020: 258).

С целью оценки финансовой грамотности выпускников детского дома были проведены интервью, которые позволили выявить следующее. Финансовая безграмотность является основным барьером в реализации их жилищного права. Ведению финансов в социальных учреждениях не учат, что создает большую проблему адаптации в современном мире. Дети, выросшие без попечения родственников, даже по мере взросления часто не понимают ценности денег и того, как их можно расходовать. В сложных ситуациях, при реализации жилищного права чаще всего выпускники детских домов (в 18–19 лет) обращаются за помощью к сотрудникам детских домов. Сотрудники детских домов выступают в роли основных агентов детей-сирот. Что же касается практики использования жилищных сертификатов, то незначительное число выпускников обращается к сотрудникам детского дома за консультациями по причине того, что к 23 годам многие разрешают жилищные вопросы при помощи сослуживцев, друзей. Особое внимание в интервью было уделено фактам, связанным с мошенничеством в случае с воспитанниками детских домов. По мнению информантов, воспитанники часто являются «легкой добычей» для мошенников, доверчивы и принимают любую помощь, не умея отличить помощь от обмана. Сотрудники детского дома отметили, что необходимо больше уделять вопросам финансовой и правовой грамотности детей-сирот.

Результаты интервью подтвердили мнение о том, что при реализации права на жилье дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, испытывают трудности и зачастую не могут разобраться самостоятельно. Более того, стоимость сертификата оказывается слишком заниженной и на эти деньги весьма трудно приобрести недвижимость. Этот вывод подтверждается и данными по Калининградской области (табл. 3), которые отражают расхождение фактической

стоимости одного квадратного метра и разработанных нормативов стоимости квадратного метра для жилья, реализуемого по программе поддержки детей-сирот.

По данным Минстроя России, средняя стоимость 1 м² социального жилья на 2023 год по нормативу равна 88 737 рублей по регионам страны. При этом средняя фактическая стоимость квадратного метра в Санкт-Петербурге в 2023 году составила 187 800 рублей (вторичное жилье) и 220 317 рублей (новостройки)¹. Безусловно, стоимость по нормативу и средняя фактическая стоимость квадратного метра различаются в зависимости от условий региона. Однако случай Калининградской области показывает, что нормативная стоимость в регионе расходится со стандартами на рынке недвижимости (табл. 3).

Таблица 3

Сравнение стоимости по нормативу и фактической стоимости жилья в Калининградской области в 2019 и 2023 годах²

| Год | Стоимость сертификата (тыс. руб.) | Норматив жилой площади (1-комнатная квартира) | Стоимость по нормативу за 1 м ² (руб.) | Рыночная стоимость за 1 м ² (руб.) | Фактическая стоимость жилья (руб.) | Расхождения стоимости по нормативу и фактической стоимости (руб.) |
|------------------|--------------------------------------|--|--|---|---------------------------------------|--|
| Март 2019 | 1487,3 | 33 м ² | 45 068 | Новостройки — 51 018 | 1 683 594 | 196 201 |
| | | | | Вторичное жилье — 59 326 | 1 957 758 | 470 425 |
| Март 2023 | 2517,933 | 33 м ² | 76 301 | Новостройки — 116 871 | 3 856 743 | 1 338 810 |
| | | | | Вторичное жилье — 113 622 | 3 749 526 | 1 231 596 |

¹ Названа минимальная стоимость «квадрата» в новостройках Петербурга // Новострой-СПб: [сайт]. — URL: https://www.novostroy-spb.ru/novosti/nazvana_minimalnaya_stoimost_kvadrata?ysclid=Ifvf3g9kup920499862 (дата обращения: 13.03.2023).

² Составлено автором на основании самостоятельно вычисленных данных.

Таким образом, проведенный анализ показал, что жилищного сертификата для приобретения жилья недостаточно и жилье становится недоступно при условии отсутствия дополнительных денежных средств. Каждый год расхождение между стоимостью сертификата по нормативу и фактической стоимостью возрастает (табл. 4), поэтому необходимо на законодательном уровне определить сумму сертификата с учетом рыночной стоимости недвижимости в регионе и установить порядок его индексации. В противном случае инициатива по введению жилищных сертификатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, потеряет свою актуальность.

Таблица 4

Сравнение процентного расхождения стоимости по нормативу и фактической стоимости жилья в Калининградской области в 2019 и 2023 годах¹

| Год | Тип жилья | Расхождение между нормативом и фактической стоимостью, % |
|------|-----------------|--|
| 2019 | Новостройка | 12 |
| | Вторичное жилье | 24 |
| 2023 | Новостройка | 35 |
| | Вторичное жилье | 33 |

Так что при реализации программы жилищных сертификатов детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, возникает ряд барьеров — от финансовой безграмотности выпускников детских домов до нереально низкой стоимости квадратного метра жилья согласно разработанным нормативам.

Анализ данных проведенного интервью позволил выявить места пребывания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в период ожидания получения квартиры / жилищного сертификата. Согласно полученным данным, часть лиц из данной категории, которые выросли вне воспитательных учреждений и имеют социальные связи с родственниками, опекунами, чаще всего после достижения 18-летнего возраста продолжают проживать с ними. Для выпускников воспитательных учреждений главный вопрос, который возникает при достижении совершеннолетия, — место дальнейшего проживания. В этой ситуации,

¹ Составлено автором на основании самостоятельных расчетов.

по словам информантов, зачастую детям-сиротам негде жить до реализации права на собственное жилое помещение либо предоставленное помещение часто является непригодным для жилья. Так, директор одной из социальных гостиниц² отмечает, что основным вариантом проживания после выпуска из детского дома является социальная гостиница. По ее мнению, в социальной гостинице проживают как молодежь, так и взрослые, которые оказались в сложной жизненной ситуации. Согласно полученным данным, помимо проживания в гостиницах такого типа, существует возможность проживания и в общежитии. Но важным условием для заселения в общежитие является успешное поступление в учебное заведение, что бывает крайне редко. Другой путь для получения места в общежитии — поиск работы с организацией проживания в общежитии.

Что касается оценки жилищных условий в социальных гостиницах, то, согласно информантам, дети-сироты после выпуска из воспитательных учреждений, по сути, переезжают из одного детского дома в другой. Случалось также, что дети-сироты возвращаются в социальные гостиницы в ситуациях, когда они не оплачивают коммунальные услуги и влезают в большие долги.

По данным Генпрокуратуры РФ, 40% выпускников интерната или детского дома совершают какие-либо преступления, начинают употреблять алкогольные и наркотические средства, 10% совершают самоубийство и примерно столько же «встают на ноги» (рис. 4). Данные показывают, что крайне мало тех, кто трудоустраивается, обретает семейный статус.

Данные интервью показали, что помимо социальной гостиницы, общежития по месту работы у выпускников детских домов имеются и иные варианты для проживания. Так, в интервью было отмечено, что существует возможность официальной аренды жилья, но в том случае, если у выпускника имеется постоянный источник дохода. При этом действующим законодательством предусмотрена компенсация за аренду жилья сиротой (Лаврищева 2019: 82–86).

Важным фактором в случае аренды жилья выпускником оказывается стоимость аренды. Данные интервью показывают, что чаще всего арендная плата по разработанному нормативу далеко отстает от реальных цен

² Социальная гостиница для лиц без определенного места жительства и занятий — это государственное учреждение социального обслуживания населения, предназначенное для предоставления временного места пребывания бездомным гражданам, в первую очередь гражданам пожилого возраста и инвалидам (определение, предлагаемое автором на основании данных, полученных в ходе интервью).

на рынке жилья. К примеру, в Санкт-Петербурге стоимость ежемесячной компенсации расходов за аренду жилья в 2023 году детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, имеющим право на обеспечение жилым помещением, по нормативу составляет 15 000 рублей в месяц в городском поселении и 10 000 рублей в месяц в сельском поселении¹. При этом фактическая средняя стоимость аренды жилья в Петербурге (квартиры-студии / однокомнатной квартиры) составляет около 20 000 рублей в месяц, что не соответствует нормативной стоимости компенсации. Кроме того, не каждый собственник квартиры готов согласиться официально сдавать свое жилье детям-сиротам, которые имеют проблемы с социальной адаптацией².

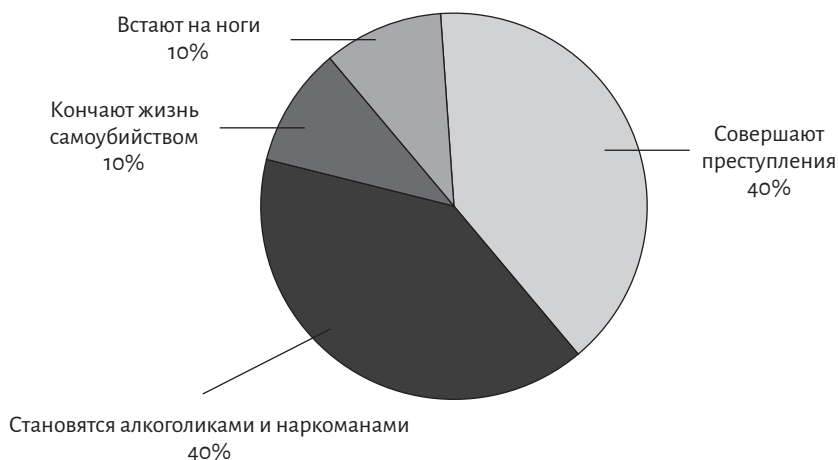


Рис. 4. Судьбы выпускников сиротских учреждений в РФ (по данным Прокуратуры РФ), в процентах³

¹ Постановление Правительства Ленинградской области от 18.04.2022 г. № 239 «Об утверждении Порядка предоставления ежемесячной компенсации расходов на аренду жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений» // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. — URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4700202204200004?ysclid=lia0pueaa3506113913> (дата обращения: 10.03.2023).

² Жизнь после детского дома: как получить жилье сироте? // heaclub: [сайт]. — URL: <https://heaclub.ru/zhizn-posle-detskogo-doma-kak-poluchit-zhile-sirote?ysclid=lfds0r6ojx316512175> (дата обращения: 15.03.2023).

³ Составлено автором на основании результатов интервью, проведенного автором.

Данные интервью подтвердили гипотезу о том, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, после выпуска из воспитательных учреждений, как правило, имеют жилищные проблемы, им часто негде проживать, когда они находятся на этапе «ожидания» при получении жилья на законных основаниях. Имеющиеся варианты для проживания, такие как социальные гостиницы, общежития по месту работы, не являются решением жилищного вопроса, и часто именно на этом этапе возникают новые социальные девиации в жизни выпускника.

Заключение

Проведенное пилотажное исследование показало, что региональная политика по обеспечению жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является в целом неэффективной в Санкт-Петербурге. Это объясняется прежде всего тем, что очередь необеспеченных жильем детей из данной категории с каждым годом возрастает, несмотря на введение различных инициатив на государственном уровне. На это влияют малоэффективные практики взаимодействия с застройщиками жилья, которые формируются в том числе и в связи с тем, что большинство покупателей не хотели бы проживать по соседству с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей. Однако большинство из опрошенных респондентов хотели бы помочь этой категории граждан в их успешной социализации. Частичным решением данной проблемы могло бы стать введение жилищных сертификатов, но анализ данных показал, что данная программа имеет ряд недостатков в части ее реализации. Основным недостатком является низкая стоимость жилищного сертификата по сравнению с реальной стоимостью жилья на рынке недвижимости. По нормативной стоимости выпускнику трудно осуществить покупку жилья, не вкладывая собственные денежные средства, которые часто у детей из данной категории отсутствуют.

Помимо выявленных проблем в обеспечении жильем лиц из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, возникают вопросы и социальной адаптации и социализации тех, кто завершил свое пребывание в воспитательных учреждениях по достижении 18-летнего возраста. Период ожидания законных метров жилья от государства часто порождает новые жизненные проблемы.

На основе проведенного эмпирического исследования были сформулированы следующие практические рекомендации органам управления, которые могут содействовать формированию и реализации социальной политики в части обеспечения жильем детей-сирот:

- необходимо увеличить объем региональных средств на социальные нужды за счет сокращения бюджетирования других менее значимых сфер;
- разработать для застройщиков выгодные условия для реализации программы жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, без ущерба интересов собственников жилья;
- рассмотреть порядок введения жилищных сертификатов по достижении 18-летнего возраста и права выбора места жительства. Данная мера позволит преодолеть негативные социальные последствия периода ожидания выдачи жилищного сертификата по достижении 23 лет;
- учитывать состояние рынка недвижимости при определении нормативной стоимости жилищных сертификатов (нормативную стоимость жилищных сертификатов необходимо приравнять к реальной стоимости жилья на рынке недвижимости);
- разработать систему мероприятий по финансовой и правовой грамотности воспитанников детских домов с момента их пребывания в учреждении¹.

Что касается ситуации в Санкт-Петербурге, то, по мнению губернатора А. Д. Беглова, меры по обучению выпускников детских домов уже частично реализуются. Так, в центрах содействия семейному воспитанию детей, оставшихся без родителей, готовят к дальнейшей самостоятельной жизни. В том числе учат ведению домашнего хозяйства и рациональному планированию бюджета.

При проведении интернет-опроса было выявлено, что большая часть респондентов (91%) планирует помогать нуждающимся детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в их социальной адаптации. Если государство будет стимулировать и поощрять людей за их

¹ Что касается ситуации в г. Санкт-Петербурге, то, по мнению губернатора А. Д. Беглова, меры по обучению выпускников детских домов уже частично реализуются. Так, в центрах содействия семейному воспитанию детей, оставшихся без родителей, готовят к дальнейшей самостоятельной жизни. В том числе учат ведению домашнего хозяйства и рациональному планированию бюджета. В 2023 году город обеспечит квартирами 700 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга: [сайт]. — URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/253399/> (дата обращения: 10.03.2023).

помощь незащищенным гражданам России — детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, — то, возможно, с этих категорий будет снят ярлык «социально опасен».

Источники

Алекберов Р. А. Проблемы обеспечения благоустроенными жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Молодой ученый. — 2019. — № 19 (257). — С. 186–189.

Безгодкова Л. С. Правовое регулирование и защита жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet». — 2021. — № 4. — С. 1123–1130.

Веремьева О. А. Некоторые правовые проблемы предоставления жилья детям-сиротам // Вопросы науки и образования. — 2019. — № 20 (67). — С. 22–25.

Лаврищева О. А. Современные проблемы реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Государственная служба и кадры. — 2019. — № 3. — С. 82–86.

Костюхина А. Ю. К вопросу о проблемах реализации конституционного права на жилище детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей // Материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции студентов и молодых ученых, посвященной 75-й годовщине Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов (г. Барнаул, 14 апреля 2020 г.) / Ин-т философии и права УрО РАН. — 2020. — С. 257–259.

Муфтахова А. Н. О распределении социального блага на жилье // Социолог: образование и профессиональные траектории: материалы Всероссийской научной конференции «XV Ковалевские чтения», Санкт-Петербург, 25–27 ноября 2021 г. — СПб.: ООО «Скифия-принт», 2021. — С. 227.

Русакова М. М., Одинокова В. А. Участие детей, находящихся в организациях для детей-сирот, в принятии решений // Петербургская социология сегодня. — 2019. — № 11. — С. 128–143.

References

Alekberov R. A. Problems of providing comfortable living quarters for orphans and children left without parental care. *Young Scientist*, 2019, pp. 186–189. (In Russ.)

Bezgodkova L. S. Legal regulation and protection of housing rights of orphans and children left without parental care. *Scientific and educational journal for students and teachers "StudNet"*, 2021, no 4, pp. 1123–1130. (In Russ.)

Kostyukhina A. Yu. On the issue of the problems of realization of the constitutional right to housing by orphans and children left without parental care. *Materials of the XIII All-Russian Scientific and Practical Conference of students and young scientists dedicated to the 75th anniversary of the Victory in the Great Patriotic War of 1941–1945. Barnaul, April 14. Institute of Sociology and Law of the Russian Academy of Sciences*, 2020, pp. 257–259. (In Russ.)

Lavrishcheva O. A. Modern problems of realization of housing rights of orphans and children left without parental care. *Civil service and personnel*, 2019, pp. 82–86. (In Russ.)

Muftakhova A. N. On the distribution of social benefits for housing. Sociologist: education and professional trajectories. *Materials of the All-Russian Scientific Conference XV Kovalevsky Readings, St. Petersburg, November 25–27, 2021*. St. Petersburg, Scythia-print LLC, 2021, p. 227. (In Russ.)

Veremyeva O. A. Some legal problems of providing housing to orphans. *Issues of science and education*, 2019, no 20 (67), pp. 22–25. (In Russ.)

Rusakova M. M., Odinokova V. A. Participation in Decision Making among Children, Living in Institutional Care. *St. Petersburg Sociology Today*, 2019, no 11, pp. 128–143. DOI: 10.25990/socinstras.pss-11.dx3p-5z44. (In Russ.)

Кукушкина София Алексеевна, студент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Северо-Западный институт управления, Санкт-Петербург, Россия.
Sokush.kld18@yandex.ru

Kukushkina, Sophia A., North-West Institute of Management of RANEPa, Saint-Petersburg, Russia.
Sokush.kld18@yandex.ru